



**Curso de Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo**

**Análise do nível de participação popular em projetos urbanos: estudo de caso da  
revitalização da Avenida Afonso Pena em Belo Horizonte - Minas Gerais.**

**Danielle Stuart Oliveira**

**Santa Luzia**

**2026**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O46a Oliveira, Danielle Stuart.

Análise do nível de participação popular em projetos urbanos:  
estudo de caso da revitalização da Avenida Afonso Pena em Belo Horizonte  
- Minas Gerais./ Danielle Stuart Oliveira. - 2026.  
198f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em  
Arquitetura e urbanismo) – Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia de Minas Gerais - Campus Santa Luzia, 2026.  
Orientador: Prof. Dr. Ramon Paes Guimarães.

1. participação cidadã. 2. planejamento urbano. 3.  
Renovação urbana. I. Guimarães, Ramon Paes. (orient.). II. Instituto  
Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Campus  
Santa Luzia, MG. III. Título.

CDU: 711.4:352.075

Agradeço aos queridos professores do IFMG Campus Santa Luzia, que tanto contribuíram para a minha formação e ampliaram meu olhar para as possibilidades da atuação do arquiteto urbanista como agente de transformação social e promotor de cidades mais justas. Em especial, agradeço ao meu professor orientador, Ramon Guimarães, por todo o apoio, incentivo e dedicação ao longo dos últimos meses de escrita deste trabalho; ao professor Messias Junio Lopes Guerra, meu orientador de estágio e de monitoria, por sua constante disposição em ajudar; e, por fim, mas não menos importantes, aos professores-amigos Leandro, Fernanda e Neilson, pela compreensão e carinho em um dos momentos mais difíceis que atravessei em minha vida, coincidente com o período da graduação. Agradeço também aos meus jovens e divertidos colegas, que tão bem me acolheram e proporcionaram trocas enriquecedoras ao longo de todo o curso. Ao meu ex-chefe, Marcelo, por sempre acreditar em meu potencial e confiar a mim atribuições de grande responsabilidade, que contribuíram significativamente para o meu crescimento profissional.

## RESUMO

O presente trabalho investiga o grau de participação popular efetivamente alcançado no processo de aprovação e implementação do projeto de Revitalização da Avenida Afonso Pena, em Belo Horizonte — Minas Gerais. Eixo estruturante do projeto original da capital, concebido pelo engenheiro Aarão Reis em 1895 e tombado como Conjunto Urbano desde 1994, a Avenida Afonso Pena representa um dos espaços de maior centralidade histórica, cultural e simbólica da cidade. O projeto de revitalização, inserido no Programa de Requalificação do centro "Centro de Todo Mundo" lançado em 2023, prevê a implantação de faixas exclusivas para ônibus, ciclovia contínua, reurbanização das calçadas e requalificação das praças ao longo do eixo. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e pesquisa documental, e emprega como instrumento analítico central a "Escada da Participação" de Arnstein (1969) e sua revisão proposta por Souza (2010), complementadas pelas contribuições de White (1996), Fung (2006) e Carpentier (2018). A análise das fontes primárias — atas de reuniões públicas, respostas a solicitações via Lei de Acesso à Informação, documentos da Consulta Pública nº 001/2022 e registros de audiências na Câmara Municipal — evidencia que a participação popular ocorreu predominantemente de forma *ex post*, sobre um projeto já concebido, situando-se nos níveis de informação e consulta da escada de Arnstein, com elementos de cooptação na relação com grupos setoriais organizados. O processo é confrontado com experiências comparadas de participação no planejamento urbano — em Campo Grande/MS, Medellín/Colômbia e Pequim/China —, que permitem evidenciar tanto as lacunas metodológicas do mesmo quanto as possibilidades de práticas participativas mais substantivas. Conclui-se que, embora o projeto possua sólida legitimidade técnica e normativa, ancorada em mais de uma década de planejamento institucional, o grau de participação alcançado na etapa de gestão e implementação não correspondeu aos níveis mais elevados da escada de Arnstein nem ao arcabouço participativo estabelecido pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Municipal.

**Palavras-chave:** Participação popular, planejamento urbano, gestão urbana, Avenida Afonso Pena, Escada da Participação.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – Planejamento urbano x gestão urbana .....                                                                                                                   | 26 |
| Figura 2 – A participação popular no planejamento urbano x gestão urbana.....                                                                                          | 26 |
| Figura 3 – Os níveis de participação comunitária nos projetos e processos decisórios .....                                                                             | 41 |
| Figura 4 – Da não participação à participação autêntica: uma escala de avaliação .....                                                                                 | 43 |
| Figura 5 – Cubo da Democracia .....                                                                                                                                    | 47 |
| Figura 6 – Grupo da Comissão Construtora da Nova Capital (ao centro, Aarão Reis) .....                                                                                 | 55 |
| Figura 7 – Aspecto do Arraial de Belo Horizonte em 1896 .....                                                                                                          | 55 |
| Figura 8 – Em vermelho, o traçado de Belo Horizonte sobre o do extinto Curral Del Rey, em preto .....                                                                  | 56 |
| Figura 9 – Planta Geral da Cidade de Minas entre 1894 e 1895 .....                                                                                                     | 60 |
| Figura 10 – Projeto de Belo Horizonte e a inserção da Avenida Afonso Pena no traçado da cidade .....                                                                   | 62 |
| Figura 11 – Avenida Afonso Pena, início do séc. XX, desproporcionalmente larga .....                                                                                   | 67 |
| Figura 12 – Planta do Parque Municipal – 1895.....                                                                                                                     | 67 |
| Figura 13 – Primeiro Mercado Municipal de Belo Horizonte – data provável 1900.....                                                                                     | 69 |
| Figura 14 – Palácio da Justiça, fachada lateral – data provável 1910 .....                                                                                             | 69 |
| Figura 15 – Inauguração do sistema de bondes na Av. Afonso Pena com Rua da Bahia, 1902 .....                                                                           | 70 |
| Figura 16 – Vista da Avenida Afonso Pena no final dos anos 1940.....                                                                                                   | 70 |
| Figura 17 – Paisagem modificada após remoção do obelisco e da arborização da avenida ...                                                                               | 72 |
| Figura 18 – O imponente Edifício Clemente Faria, antiga sede do Banco da Lavoura – 1956.                                                                               | 74 |
| Figura 19 – Expansão da mancha urbana no entorno da Av. Afonso Pena entre 1918 e 2018 .....                                                                            | 76 |
| Figura 20 – Linha do tempo das transformações históricas da Av. Afonso Pena por períodos .....                                                                         | 77 |
| Figura 21 – O requintado Condomínio Álvaro José dos Santos (1908), comumente chamado de Castelinho, na Avenida Afonso Pena, esquina com Rua Espírito Santo.....        | 82 |
| Figura 22 – Edifício Helena Passig (esq.) e antiga sede do Banco Mineiro da Produção, atual P7 Criativo (dir.) – torres modernistas projetadas na década de 1950 ..... | 82 |
| Figura 23 – Diferentes zoneamentos ao longo da Avenida Afonso Pena .....                                                                                               | 88 |
| Figura 24 – Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) na Av. Afonso Pena e seu entorno imediato                                                                              | 90 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 25 – Equipamentos culturais na Avenida Afonso Pena e em seu entorno imediato....                         | 93  |
| Figura 26 – Equipamentos culturais na Avenida Afonso Pena por trechos .....                                     | 94  |
| Figura 27 – Feira de arte e artesanato, “Feira Hippie”, em frente ao Palácio das Artes .....                    | 96  |
| Figura 28 – Feira Hippie no trecho em frente ao Parque Municipal.....                                           | 96  |
| Figura 29 – A Praça Sete de Setembro em diferentes ângulos .....                                                | 97  |
| Figura 30 – Jogadores de xadrez e dama, e os hippies, no segundo plano, no Calçadão Xacriabá – Praça Sete ..... | 98  |
| Figura 31 – Utilização do espaço público para manifestações no Calçadão Xacriabá, Praça Sete .....              | 98  |
| Figura 32 – Linha do tempo da participação social no processo de revitalização da Avenida Afonso Pena.....      | 103 |
| Figura 33 – Rede estruturante de transporte coletivo na Av. Afonso Pena e entorno imediato .....                | 107 |
| Figura 34 – Trecho do Mapa Ciclovitário da região central de BH e Avenida Afonso Pena como elo central.....     | 109 |
| Figura 35 – Organograma (trecho) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.....                                 | 112 |
| Figura 36 – Consulta Pública nº 001/2022 citada pela PBH como referente à revitalização da Av. Afonso Pena..... | 116 |
| Figura 37 – Ato administrativo: Consulta Pública nº 001/2022, referente à revitalização da Av. Afonso Pena..... | 117 |
| Figura 38 – Página das Reuniões Extraordinárias da Comissão Regional de Transportes e Trânsito (CRTT) .....     | 120 |
| Figura 39 – Linha do tempo do projeto de “Revitalização” da Avenida Afonso Pena .....                           | 124 |
| Figura 40 – O nível da participação popular no projeto da Afonso Pena .....                                     | 140 |
| Figura 41 – O processo participativo do projeto da Avenida Afonso Pena representado no Cubo da Democracia.....  | 145 |

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

ACLO – Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste

ADE – Área de Diretrizes Especiais

APCBH – Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte

APM – Arquivo Público Mineiro

BELOTUR – Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte

BHTrans – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte

BRT – Bus Rapid Transit (transporte rápido por ônibus)

CCNC – Comissão Construtora da Nova Capital

CDL-BH – Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte

CDPCM-BH – Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte

CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte

CMDPD-BH – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Belo Horizonte

COMURB – Conselho Municipal de Mobilidade Urbana

CRTT – Comissão Regional de Transporte e Trânsito

DOM – Diário Oficial do Município

DOTC – Desenvolvimento Orientado ao Transporte Coletivo

GT – Grupo de Trabalho

GT-MOB-BH – Grupo de Trabalho para Discussão da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte

GT Pedala BH – Grupo de Trabalho Pedala BH

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEPHA-MG – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IFMG – Instituto Federal de Minas Gerais

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LAI – Lei de Acesso à Informação

MHAB – Museu Histórico Abílio Barreto

MNUR – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

OUC – Operação Urbana Consorciada

PACE/80 – Projeto da Área Central de Belo Horizonte (1980)

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PD – Plano Diretor

PGDMO – Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta

PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PlanMob-BH – Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PMMU – Política Municipal de Mobilidade Urbana

PUI-nor – Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste (Medellín)

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

Setra-BH – Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte

Sinarq-MG – Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais

SIOM – Sistema de Informações Organizacionais do Município

SMMUR – Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana

SMOBI – Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

SUMOB – Superintendência de Mobilidade

SUTRANSP – Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

ZCBH – Zona Central de Belo Horizonte

ZHIP – Zona Hipercentral

## SUMÁRIO

|                                                                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                     | <b>13</b>  |
| 1.1 Problematização .....                                                                                                     | 16         |
| 1.2 Objetivo Geral.....                                                                                                       | 18         |
| 1.3 Justificativa .....                                                                                                       | 19         |
| 1.4 Metodologia .....                                                                                                         | 20         |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>                                                                                             | <b>23</b>  |
| 2.1 Planejamento e gestão urbana: definições e formas de participação.....                                                    | 23         |
| 2.2 As “diversas democracias” e os processos de participação no planejamento e gestão urbanos.....                            | 30         |
| 2.3 As tipologias e níveis de participação no planejamento e gestão urbanos .....                                             | 38         |
| <b>3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: A AVENIDA AFONSO PENA NO PROJETO DA CIDADE DE MINAS.....</b>                                 | <b>52</b>  |
| 3.1 Aarão Reis e a idealização da nova capital.....                                                                           | 53         |
| 3.2 Estrutura Urbana e Metropolitana de Belo Horizonte.....                                                                   | 59         |
| 3.3 As transformações ocorridas na Avenida Afonso Pena e sua consolidação como centralidade da capital .....                  | 65         |
| 3.3.1 A Avenida Afonso Pena entre os ciclos urbanos: da monumentalidade republicana ao corredor de tráfego metropolitano..... | 81         |
| 3.3.2 Sobreposições normativas na Avenida Afonso Pena: entre a Zona Central e as Áreas de Diretrizes Especiais .....          | 86         |
| 3.3.3 Da relevância cultural e simbólica da Avenida Afonso Pena para a população belorizontina.....                           | 92         |
| <b>4 COMPREENDENDO O PROCESSO DE APROVAÇÃO E CRIAÇÃO DO PROJETO .....</b>                                                     | <b>100</b> |
| 4.1 Histórico do projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena .....                                                        | 100        |
| 4.1.1 Rede cicloviária planejada para Belo Horizonte e o Plano Diretor como instrumento norteador.....                        | 105        |
| 4.2 Atores envolvidos no processo de aprovação e criação do projeto .....                                                     | 110        |
| 4.3 A estrutura temporal do processo e o problema da participação <i>ex post</i> .....                                        | 115        |
| 4.3.1 As instâncias formais de participação: cronologia e escopo.....                                                         | 119        |
| 4.3.2 A audiência pública de agosto de 2022: o projeto revelado pela mídia.....                                               | 121        |
| 4.3.3 A segunda audiência da Câmara Municipal e a pluralização dos atores críticos.....                                       | 125        |
| 4.3.4 A aprovação pelo CDPCM-BH e o contexto da judicialização .....                                                          | 125        |

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4 Outras experiências de participação popular.....                                                                     | 127        |
| 4.4.1 O Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste (PUI-nor) em Medellín .....                                             | 129        |
| 4.4.2 Caminhadas exploratórias mediadas por planejadores em Pequim.....                                                  | 131        |
| 4.4.3 Resultado e limites nos casos de Shichahai e Guomao e contribuições analíticas para o caso de Belo Horizonte ..... | 132        |
| <b>5 ANÁLISE DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DA AVENIDA AFONSO PENA.....</b>                     | <b>135</b> |
| 5.1 A distinção planejamento-gestão como chave interpretativa .....                                                      | 135        |
| 5.2 Posicionamento na Escada da Participação: Arnstein (1969) e Souza (2010) .....                                       | 136        |
| 5.3 Contribuições analíticas complementares: poder, finalidade e inclusão na participação .....                          | 141        |
| 5.4 O processo da Afonso Pena em perspectiva comparada.....                                                              | 146        |
| 5.5 Síntese e causas estruturais do nível de participação alcançado .....                                                | 148        |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E APONTAMENTOS .....</b>                                                                       | <b>152</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                  | <b>158</b> |
| <b>ANEXO A – OFÍCIO SUMOB/SUTRANSP Nº 768/2024.....</b>                                                                  | <b>167</b> |
| <b>ANEXO B – PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI) .....</b>                                                               | <b>175</b> |
| <b>ANEXO C – REQUERIMENTO DE COMISSÃO Nº 1.486/2022 .....</b>                                                            | <b>180</b> |
| <b>ANEXO D – ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 25 DE AGOSTO DE 2022.....</b>                                                   | <b>184</b> |
| <b>ANEXO E – ATA DA 1ª REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2023 – COMURB.....</b>                                                       | <b>192</b> |
| <b>ANEXO F – TRECHO DA APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DA SUMOB AO COMURB.....</b>                                            | <b>194</b> |
| <b>ANEXO G – ATA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA VIRTUAL – CRTT.....</b>                                                       | <b>196</b> |

## PRÓLOGO

### Os gambitos da Avenida

O sol ainda hesitava no céu de domingo quando a lona amarela começou a ser estendida. O estalo seco das estruturas metálicas, o ranger do zíper gigante da barraca e o barulho das sacolas que guardavam os produtos, anunciavam o início do ritual dominical. Eram seis da manhã, e a cidade acordava no compasso das mãos calejadas que transformavam a calçada em loja, galeria e sala de estar. A barraca da Dona Diva ficava sempre ali, quase em frente ao Palácio das Artes, mas nem sempre ela precisava fazer promoções daquele tipo... Os colares que outrora custavam oito reais, agora estavam todos a preço único, numa tentativa de se manter o ponto que Dona Diva já ocupava há mais de 30 anos.

Ao redor, outras barracas amarelas, verdes, vermelhas e azuis iam surgindo e os primeiros clientes começavam a chegar. Um senhor cansado ajeitava delicadamente pequenos vasos de suculentas sobre caixotes de madeira. Uma senhora examinava com lupa os panos bordados, mais à frente, um pai tentava convencer o filho de que o carrinho de madeira pintado à mão era mais interessante que o boneco de plástico do shopping.

A Feira Hippie já era, naquela hora, uma colcha de retalhos humanos, sons e cheiros. O cheiro do acarajé misturava-se ao incenso e à resina dos pequenos móveis artesanais, compondo uma espécie de perfume urbano.

Era um domingo como outro qualquer. Mas não havia como ignorar a sensação de que tudo ali existia num fio delicado, como se bastasse um puxão mais forte e o tecido do cotidiano se desfiasse. Dona Diva, entre o troco e o sorriso, ajeitava os produtos com mãos que pareciam

bordar o espaço. De vez em quando, o olhar se perdia além da barraca, acompanhando o vai e vem dos visitantes e recordando dos técnicos da prefeitura, que haviam passado por ali dias antes, com pranchetas e expressões apressadas. Ela não dizia muito, mas o modo como suspirava ao dobrar uma embalagem de papel, com a delicadeza e a precisão de quem entende de cuidado, falava por si só: havia inquietação no ar. Aquela história de “revitalizar” a avenida não era nova, e nos gestos contidos de Dona Diva morava a dúvida que parecia ecoar em muitos — será que dessa vez ainda vai ter lugar pra gente na avenida?

A Avenida Afonso Pena, tão larga, tão comprida, é uma espécie de espelho da cidade. Estende-se do centro nervoso à serra que desenha o belo horizonte. Nela cabem o Palácio das Artes, o Parque Municipal, os caminhos que levam ao Palácio da Liberdade, as praças, os edifícios ecléticos, modernistas ou em estilo Art déco e os protestos que sobem em marcha, vindos da Praça Sete, onde antes também cabiam os camelôs e os bondes, não necessariamente nessa ordem. Ali passam ônibus, sonhos, desfiles e decepções.

Nela há mais do que tráfego e passos apressados: há vida que pulsa fora do cronograma. Os trabalhadores que descansam às sombras da Igreja São José, os garis que dançam entre os carros e ônibus com vassouras como estandartes, os idosos que desafiam o calor vindo do asfalto da avenida durante as longas partidas de xadrez logo ali ao lado da Praça Sete, no calçadão Xacriabá. Entre vendedores, transeuntes, artistas e curiosos, também circulam os mais discretos — os que, entre a multidão, fazem da destreza uma forma de sobrevivência. É como se cada pessoa construísse um pedaço da cidade e, ao ocupar a avenida, a reconfigurasse à sua imagem e semelhança.

E ainda assim, é raro que essas imagens estejam nas representações dos projetos aprovados e nas agendas de planejamento dos gestores eleitos pelo povo. A cidade oficial parece muitas vezes surda à cidade viva. Quando se fala em revitalização, pensa-se logo em modernização, alargamento de calçadas, plantio de árvores e instalação de bancos com design premiado, espaço para ciclovias. Mas e as tantas Donas Divas? E o senhor das suculentas? E a criança que brinca entre as pernas dos adultos na feira procurando o carrinho de madeira mais legal, ou o estudante que não conseguiu ir à feira no domingo porque estava muito cansado pela rotina exaustiva da semana e que espera o ônibus noturno encostado num poste que fica numa das esquinas da avenida?

O problema não está na revitalização em si — pelo contrário, é preciso cuidar da cidade. Mas o modo como isso é feito pode ou não tecer um novo jogo urbano. E tecido, como se vê nas mãos de uma feirante, exige escuta, paciência e combinação de cores. E planejar a cidade a partir de processos participativos é isso: o reconhecimento de que a cidade não é feita apenas por arquitetos, engenheiros e prefeitos, mas por todos os que pisam o chão da rua com afeto e desejo de permanência.

Em Belo Horizonte, o projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena se tornou uma oportunidade — e também um campo de disputa. Há quem veja nele uma chance de reencontro com a vocação original da avenida, pensada como eixo monumental da capital modernista. Há quem tema a gentrificação disfarçada de paisagismo. Há quem apenas deseje ser ouvido.

Nas oficinas participativas e audiências públicas, surgem vozes de diferentes matizes: os que querem mais ciclovias, os que exigem acessibilidade, os que reivindicam a permanência das feiras, das manifestações, do povo no asfalto. O desafio é costurar isso tudo sem rasgar o que já existe. É fazer da cidade um tecido que se refaz sem descartar seus fios antigos.

Na tarde daquele domingo, já quase desmontando a barraca, Dona Diva ajeitou um banquinho para descansar. “A cidade é igual a esse pano aqui”, disse, esticando uma sacola de tecido vermelho estampado e encorpado que ela usava para guardar as sacolas de plásticos com as bijuterias dentro. “Se a gente corta sem ver, perde a flor, perde a serventia do tecido. Se aproveita com cuidado, vira uma sacola bonita e que carrega tudo dentro.” Sorriu com os olhos cansados e ficou ali, observando a avenida que começa e termina em tantas direções.

Danielle Stuart Oliveira

## 1 INTRODUÇÃO

O ideário do planejamento e gestão participativos no campo urbanístico pressupõe uma inflexão nos modelos tradicionais de administração pública, nos quais as decisões sobre o território eram monopólio de uma tecnocracia estatal ou de interesses econômicos específicos (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELOS, 2011). O planejamento e a gestão participativa na esfera urbanística referem-se a uma abordagem na qual os residentes, organizações da comunidade e outras partes interessadas desempenham um papel ativo na tomada de decisões e no planejamento urbano. Essa abordagem tem sido objeto de intensa produção acadêmica global desde meados do século XX, consolidando as bases teóricas do “Direito à Cidade” especialmente a partir de autores como Henri Lefebvre (2001) e David Harvey (2012).

Desde então, esse campo se expandiu significativamente, conforme evidenciado pela revisão sistemática de Lima et al. (2023), que mapeou a produção acadêmica entre 2001 e 2022, destacando tanto o potencial democrático quanto os desafios da participação. Referências contemporâneas como Raquel Rolnik (2015) detalham como a participação comunitária atua como ferramenta de resistência à colonização da terra pelo mercado, enquanto Nassif (2022) analisa o “desafio da linguagem técnica” como uma barreira que frequentemente exclui o cidadão comum dos processos decisórios.

No cenário brasileiro, essa perspectiva ganhou corpo com o processo de redemocratização, quando a participação de residentes, organizações comunitárias e outras partes interessadas na tomada de decisão e no planejamento urbano tornou-se um imperativo legal e uma demanda social por cidades mais justas e inclusivas. A inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Cidade (2001) representaram marcos históricos, frutos de uma longa luta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Segundo Pereira (2017), a partir do capítulo sobre Política Urbana na Constituição

Federal de 1988, iniciou-se um processo de nova institucionalização no Brasil. Após a promulgação da constituição, ocorreram eventos importantes, como a aprovação da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, além da realização das Conferências das Cidades.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, criou a obrigatoriedade do Plano Diretor Participativo e instituiu instrumentos de participação como audiências públicas, consultas populares e conferências municipais, além de assegurar o direito à informação e à transparência nos processos de planejamento e gestão urbana (PEREIRA, 2017; MARICATO, 2011).

Conforme Pereira (2015), a gestão democrática e a participação popular foram colocadas como elementos fundamentais dessa nova institucionalização. O MNRU, a partir de uma análise crítica dos problemas urbanos no Brasil, defendia que o direito à cidade para aqueles que eram excluídos historicamente das políticas urbanas só seria possível por meio de uma alteração drástica no acesso à terra urbana e na forma de planejamento e gestão das cidades, de modo que ambos precisariam ser democratizados, para se permitir que grupos excluídos dos processos decisórios pudessem exercer plenamente sua cidadania.

Com a criação de uma estrutura nacional de Política Urbana, foi iniciada a Campanha Nacional para a elaboração de Planos Diretores Participativos, a partir de então obrigatórios para determinados municípios brasileiros, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (PEREIRA, 2017). Acima de 1.600 municípios fizeram a revisão ou elaboração de seus planos diretores e, assim como os Orçamentos Participativos, os Planos Diretores Participativos tornaram-se objeto de vários estudos acadêmicos que analisaram processos e resultados e a exigência de participação alterou o caráter do planejamento urbano, mudança tal que também ocorreu em outros contextos relacionados à gestão administrativa e em resposta à incapacidade de lidar ou de controlar a diversidade e pluralidade de problemas urbanos (CHALAS, 2008).

Com o processo de redemocratização do Brasil, a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada e aprovada, o que garantiu a inclusão na Constituição de 1988 de um capítulo com dois artigos sobre a Política Urbana. [...] Em 2001, após 13 anos de vigência da Constituição, [...] foi aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamentou a Política Urbana. A Constituição e o Estatuto da Cidade estabeleceram que todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes deveriam elaborar um Plano Diretor Participativo, [...] constituiu-se como o principal instrumento legal de planejamento para o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras e o Conselho de Desenvolvimento Urbano como o principal instrumento da gestão participativa, responsável por garantir a implantação do plano diretor. O Estatuto da Cidade tratou também da “obrigatoriedade e as condições da participação direta no planejamento e na gestão das cidades. Fê-lo de maneira insistente, reiterando o princípio da participação várias vezes ao longo do corpo da lei” (MARICATO, 2011, SOUZA, 2004, BRASIL, 2001 *apud* RODOVALHO, 2019).

Esse novo paradigma busca superar a exclusão territorial histórica, embora sua efetivação ainda enfrente obstáculos estruturais, conflitos de interesses e a necessidade de superar modelos tecnocráticos persistentes (MARICATO, 2011, BONDUKI, 2018). Apesar do inegável avanço normativo, a produção acadêmica contemporânea referente aos processos de participação na esfera urbana, aponta para uma lacuna persistente entre a letra da lei e a realidade prática. Bonduki (2018) reforça que a sistematização dessas experiências, desde a memória da reforma urbana até as implementações recentes, é essencial para permitir o aprofundamento de novas perspectivas analíticas sobre o direito à cidade no país.

Nesse contexto, autores como Avritzer (2003) e Lüchmann (2003) salientam que a qualidade participativa não é uma decorrência automática da lei, mas depende de condições específicas, como o empenho político dos governantes, a tradição associativa da população e, crucialmente, as condições institucionais ofertadas. Dentre essas últimas, destaca-se a atuação dos técnicos de urbanismo, cujo papel, embora às vezes relativizado no plano teórico, permanece central e por vezes determinante na condução dos processos de elaboração de planos e projetos urbanos no Brasil, exercendo uma influência significativa para garantir uma participação de qualidade (PEREIRA, 2015; CHALAS, 2008).

Outro fator essencial para entender os avanços e limitações do planejamento e gestão urbanos participativos é a função dos territórios e a inserção dos atores sociais, econômicos e políticos envolvidos nas disputas territoriais. O conceito geográfico de território é fundamental para se discernir os conflitos que surgem no processo participativo, a maioria desses ocultos ou disfarçados quando o planejamento adota uma abordagem tecnocrática e a participação de fato está ausente (PEREIRA, 2017). É nesse campo de tensões entre o avanço

normativo e os limites da prática institucional que se insere o objeto desta pesquisa: o processo participativo do projeto de revitalização<sup>1</sup> da Avenida Afonso Pena, em Belo Horizonte — Minas Gerais. Em março de 2023, a Prefeitura Municipal lançou o Programa de Requalificação do Centro de Belo Horizonte, o "Centro de Todo Mundo", no qual, dentre as obras previstas, está o projeto de revitalização desse eixo viário e cultural de grande importância histórica e estruturante para a capital mineira. O processo de aprovação do projeto, de acordo com a própria Prefeitura de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2024a), contou com participação popular.

Embora formalmente existam registros de participação de acordo com a PBH, há indícios, dados e relatos que divergem — tais dados serão apresentados no capítulo 4 deste trabalho — e sinalizam que pode não ter havido a participação popular de forma prática e substancial.

## 1.1 Problematização

Dado esse contexto, o problema que esta pesquisa se propõe a investigar é: em que nível se deu a participação popular no processo de aprovação e execução do projeto de Revitalização da Avenida Afonso Pena, em Belo Horizonte, e em que medida esse processo correspondeu às diretrizes da literatura especializada e às boas práticas participativas documentadas em experiências comparadas?

Pretende-se investigar os métodos utilizados para envolver os cidadãos, avaliar a efetividade de sua participação, compreender como suas opiniões foram — ou não foram — incorporadas ao projeto e como foram equilibradas as demandas das diferentes partes interessadas e, a

---

<sup>1</sup> A intervenção na Avenida Afonso Pena foi apresentada, majoritariamente, sob a designação de "revitalização". É esse o termo empregado no anúncio inicial da Prefeitura, de agosto de 2022 (BELO HORIZONTE, 2022c), e reiterado nas notícias do portal municipal — a que comunica a aprovação do projeto pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural (BELO HORIZONTE, 2023b) e a que trata de sua tramitação nos conselhos de mobilidade (BELO HORIZONTE, 2023c) —, além da cobertura da Câmara Municipal (CMBH, 2022a; 2022b; 2022c) e da imprensa em geral. A denominação "requalificação", quando aplicada especificamente à avenida, restringe-se ao registro técnico-administrativo — o Ofício SUMOB/SUTRANSP nº 768/2024, (ver anexo A), e o objeto do Edital Smobi nº 26.063/2023-CC (BELO HORIZONTE, 2024) —, não constituindo o rótulo público da intervenção. A literatura, é certo, distingue os conceitos, reservando "requalificação" às intervenções de ênfase social e inclusiva e associando "revitalização" a projetos estratégicos de valorização econômica, por vezes acompanhados de deslocamento de usos e grupos sociais (SOTRATTI, 2015; MOURA et al., 2006). Adota-se, neste trabalho, o termo "revitalização" por fidelidade à designação sob a qual o projeto foi publicamente anunciado e é correntemente referido nas fontes oficiais e jornalísticas.

partir da análise desse processo, contribuir para o desenvolvimento do tema em questão e para o campo do planejamento e gestão urbanos participativos.

A hipótese central desta investigação é que o envolvimento popular na referida intervenção urbanística tenha se concentrado predominantemente nos níveis informativo e consultivo, sem alcançar formas mais efetivas de compartilhamento do poder decisório. Tal hipótese decorre de indícios observados durante o levantamento preliminar da pesquisa, entre eles a ampla repercussão pública do projeto (BAND, 2022; DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2023; DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2023; ESTADO DE MINAS, 2023; G1 MINAS GERAIS, 2023; HOJE EM DIA, 2023; MOBILIZE BRASIL, 2023), a judicialização das obras, marcada pela ação civil pública do Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais em 2024 (CMBH, 2024) e os questionamentos apresentados por diferentes segmentos da sociedade civil (CDL/BH, 2022; CMBH, 2022a, 2024).<sup>2</sup>

Pressupõe-se, portanto, que o processo tenha se apoiado, em grande medida, em um planejamento previamente consolidado, podendo ter limitado as possibilidades de influência da população sobre as decisões relativas à intervenção específica na Avenida Afonso Pena e, sob essa premissa, o processo institucional teria operado prioritariamente para cancelar diretrizes preestabelecidas por coalizões técnicas e políticas. A confirmação ou não dessa hipótese será verificada por meio da análise documental e da aplicação dos referenciais teóricos adotados.

Para compreender esse problema, é essencial distinguir duas definições frequentemente confundidas na avaliação de processos participativos em urbanismo: o planejamento urbano e a gestão urbana. Conforme Souza (2010), o planejamento refere-se à formulação de diretrizes de longo prazo — a preparação para a gestão futura —, ao passo que a gestão trata

---

<sup>2</sup> As referências reunidas neste parágrafo têm caráter indicativo: sinalizam os indícios preliminares que motivaram a formulação da hipótese e não constituem, por si sós, prova do nível de participação alcançado. A ampla repercussão pública evidencia a saliência do tema no debate urbano local, mas não se confunde com participação efetiva; a judicialização é aqui tomada como sintoma de tensões participativas não resolvidas nas instâncias formais; e os questionamentos oriundos de diferentes segmentos da sociedade civil apontam para dissensos não processados na concepção do projeto. Esses elementos são retomados e examinados em mais profundidade no Capítulo 4, dedicado ao processo de aprovação e criação do projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena — em especial na seção sobre a estrutura temporal do processo e a participação *ex post* —, e mobilizados analiticamente no Capítulo 6.

da implementação operacional dessas diretrizes no presente.

No caso em análise, o planejamento representado pelo Plano de Mobilidade de Belo Horizonte (PlanMob-BH) e pelo Plano Diretor de 2019 foi construído ao longo de mais de uma década com algum grau de participação social. Contudo, coloca-se a questão de em que medida a gestão — isto é, a concepção e a implementação concreta do projeto executivo da Avenida Afonso Pena — foi conduzida com participação igualmente substantiva, ou se essa participação se restringiu a momentos pontuais e tardios, sem poder real de influência sobre as decisões estruturantes do projeto.

Através deste estudo, pretende-se elucidar a tensão existente entre a legitimidade técnica do projeto, a participação popular e disputas de interesses diversos que condicionam o processo — visto que a própria participação popular não é isenta —, fornecendo reflexões e perspectivas que possam ser aplicadas em outros contextos de planejamento e gestão urbana, fomentando uma discussão mais ampla sobre a importância da participação popular nas decisões urbanísticas e sobre os fatores estruturais que limitam sua efetividade.

## **1.2 Objetivo Geral**

Identificar o grau de participação popular efetivamente alcançado no processo de aprovação e implementação do projeto de Revitalização da Av. Afonso Pena, em Belo Horizonte, utilizando como régua analítica a "Escada da Participação" de Arnstein (1969) e a escala revisada proposta por Souza (2010), assim como as contribuições analíticas de White (1996), Fung (2006) e Carpentier (2018).

Objetivos Específicos:

- Evidenciar os instrumentos de participação popular no planejamento urbano e na gestão urbana;
- Investigar o processo de aprovação e criação do projeto de revitalização da Av. Afonso Pena e verificar como se deu a participação popular em ambos;
- Elencar as tipologias e os níveis de participação de acordo com modelos de "Escada da

Participação” e outras abordagens analíticas, aplicáveis ao processo em questão;

- Comparar o processo participativo do projeto de revitalização da Av. Afonso Pena com outras experiências de intervenção urbana de porte similar ou superior, analisando-os à luz das teorias de Arnstein (1969) e Souza (2010), bem como das contribuições analíticas de White (1996), Fung (2006) e Carpentier (2018).

### **1.3 Justificativa**

A justificativa desta pesquisa reside, em primeiro lugar, na relevância e atualidade do tema. A implementação do planejamento e gestão participativos em grandes cidades ainda encontra muitos obstáculos e desafios como garantir a equidade na participação e sua efetividade, conciliação de interesses da comunidade, capacitação e educação dos envolvidos no processo de participação, engajamento para a participação, investimento de tempo e recursos e elaboração e controle de processos que promovam a participação mais eficiente e equânime (RODOVALHO, 2019).

Em segundo lugar, a escolha da Avenida Afonso Pena como objeto de estudo se justifica por sua excepcional centralidade histórica, cultural e simbólica na capital mineira. Eixo estruturante do projeto original de Belo Horizonte, concebido pelo engenheiro Aarão Reis em 1895, e tombado como Conjunto Urbano desde 1994, a avenida representa um referencial identitário para a população belorizontina. Intervenções de tal magnitude em espaços tão carregados de memória coletiva exigem não apenas legitimidade técnica, mas também legitimidade social — alcançável somente mediante processos participativos genuínos e continuados.

Em terceiro lugar, o caso da Av. Afonso Pena é paradigmático do ponto de vista acadêmico: a tensão entre certa robustez do processo de planejamento no longo prazo — construído com alguma participação social ao longo de mais de uma década — e a eventual limitação da participação no processo de gestão e implementação do projeto concreto exemplifica de forma aguda o descompasso que a literatura identifica como característico do planejamento urbano brasileiro contemporâneo (PEREIRA, 2017; ALMEIDA; NIZZA; DINIZ, 2018). Buscar compreender as razões pelas quais esse descompasso ocorre — sejam elas de natureza

técnica, política, econômica ou jurídico-institucional — é condição para que experiências futuras possam superá-lo.

Dada a relevância e atualidade do tema, esta pesquisa pode contribuir para fomentar a discussão sobre a participação popular na gestão e planejamento urbanos e contribuir com novas visões sobre o tema.

#### **1.4 Metodologia**

A metodologia adotada neste estudo combina abordagem qualitativa com pesquisa bibliográfica e documental voltadas à análise do processo participativo na Revitalização da Avenida Afonso Pena. A investigação fundamenta-se principalmente na teoria da “Escada da Participação” proposta por Sherry Arnstein (1969) e revisada por Marcelo Lopes de Souza (2010), empregada como principal instrumento analítico para avaliar o grau de envolvimento cidadão no processo estudado. Essa abordagem permite classificar os mecanismos participativos empregados e posicioná-los entre polos de não-participação e da autogestão.

De forma complementar, serão utilizadas as contribuições de Sarah White (1996), do “Cubo da Democracia” de Archon Fung (2006) e do modelo de quatro níveis e doze etapas desenvolvido por Nico Carpentier (2018) — este último por oferecer maior granularidade analítica ao examinar as relações de poder em cada momento decisório — os quais oferecem elementos adicionais para a compreensão das dinâmicas participativas e das relações de poder presentes nos processos decisórios. Essas referências teóricas serão abordadas de forma mais aprofundada no Capítulo 2, dedicado à fundamentação teórica da pesquisa.

A escolha desses referenciais teóricos fundamenta-se na necessidade de compreender o processo participativo a partir de diferentes dimensões analíticas. A “Escada da Participação” (ARNSTEIN, 1969; SOUZA, 2010), foi adotada como principal instrumento de análise por possibilitar a classificação dos níveis de participação e evidenciar as relações de poder entre Estado e sociedade civil, distinguindo práticas meramente consultivas de processos efetivamente deliberativos. As contribuições de Sarah White (1996) complementam essa leitura ao permitir uma abordagem mais crítica das intenções políticas presentes nos mecanismos participativos, considerando que a participação pode assumir diferentes funções:

nominais, instrumentais, representativas, transformadoras.

Já o “Cubo da Democracia”, de Fung (2006), foi incorporado por oferecer uma leitura multidimensional da participação. Em vez de organizar os processos participativos em um único eixo hierárquico — como faz a escada de Arnstein —, o modelo decompõe cada experiência em três dimensões analíticas independentes e simultâneas: quem participa (a dimensão da inclusão), como os participantes se comunicam e tomam decisões (a dimensão da comunicação e deliberação) e qual o grau de influência que a participação exerce sobre as decisões e políticas públicas (a dimensão da autoridade e do poder). Essa estrutura tridimensional permite identificar configurações híbridas — processos amplamente abertos quanto ao público, porém comunicativamente frágeis ou destituídos de poder decisório efetivo —, o que se mostra particularmente útil para examinar mecanismos contemporâneos como consultas e audiências públicas, no quais a abertura formal nem sempre corresponde à influência real sobre os rumos do projeto.

Por fim, o modelo de Carpentier (2018), contribui para uma análise mais detalhada das disputas de poder e graus de influência social ao longo de diferentes etapas do processo decisório, demonstrando que níveis diferentes de participação podem ser alcançados em cada fase.

A articulação entre esses referenciais possibilita verificar o nível de participação efetivamente realizado no processo de revitalização, bem como identificar aproximações, limites e diferenças interpretativas entre os modelos analíticos adotados, evitando leituras simplificadas ou restritas a uma única perspectiva teórica. A metodologia se desdobra nas seguintes etapas:

1. **Revisão Teórica e Definição de Conceitos:** iniciando com uma revisão bibliográfica para definir conceitos chave como planejamento e gestão urbana, revitalização e requalificação urbana e os conceitos de democracia representativa e participativa, participação popular e tipologias de participação.
2. **Análise Histórica e Contextualização do objeto do estudo:** compreensão do processo histórico de constituição da Avenida Afonso Pena e do surgimento da demanda por sua

revitalização, considerando o encadeamento entre o PlanMob-BH, o Plano Diretor de 2019 e a proposta de revitalização da avenida.

3. **Pesquisa Documental:** Realização de pesquisa documental, levantamento e análise de atas de reuniões públicas, consultas e audiências públicas e respostas obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI), deliberações do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Comurb) e Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH), com foco em identificar quem participou, em que momento, com qual poder de influência e com que resultado sobre o projeto.
4. **Pesquisa Bibliográfica:** Realização de pesquisa bibliográfica a partir de teses, dissertações e artigos que contenham referências de outros processos de participação na esfera urbanística. Identificação de experiências de participação popular em projetos urbanísticos similares e de maior porte — como o Plano de Revitalização de Campo Grande (MS), o Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste em Medellín (PUI-nor) e, em perspectiva comparada intercultural, experiências de planejamento participativo na China — para estabelecer parâmetros de comparação com o caso de Belo Horizonte.
5. **Análise do processo de Participação:** Com base nas informações coletadas, analisar o processo de participação no projeto de revitalização da Av. Afonso Pena e verificar qual foi o grau de efetividade dessa participação. Cruzamento dos dados primários coletados com os referenciais teóricos e com os casos comparados — a partir da leitura e interpretação dos mesmos — com o objetivo de posicionar o processo da Afonso Pena tendo como base as teorias sobre a “escada da participação”, identificar possíveis causas do grau de participação alcançado e formular considerações sobre os fatores estruturais que condicionaram esse resultado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Planejamento e gestão urbana: definições e formas de participação**

O planejamento urbano e a gestão urbana são frequentemente mencionados em conjunto, mas eles desempenham papéis distintos na administração das cidades. O planejamento urbano visa, fundamentalmente, à organização do espaço urbano com foco no futuro e na criação de estratégias de longo prazo. A gestão urbana, por outro lado, está relacionada à implementação dessas estratégias e ao gerenciamento diário das atividades urbanas.

Marcelo Lopes de Souza, em sua obra "Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos" (2010) distingue planejamento urbano de gestão urbana, enquanto o primeiro se concentra no futuro e na criação e solução de possíveis cenários, envolvendo a criação de estratégias de longo prazo para o desenvolvimento físico e espacial das cidades e visando prever e moldar o futuro urbano através de políticas e regulamentos específicos que abordam questões como uso do solo, zoneamento, infraestrutura, transporte, entre outros aspectos; a gestão urbana trata de questões de curto e médio prazo e é a implementação e administração dessas estratégias e políticas.

Souza destaca que a gestão urbana está mais relacionada com a administração cotidiana e a execução das ações planejadas. É uma atividade mais operacional e prática, que envolve a coordenação dos recursos e a execução das diretrizes estabelecidas no planejamento. Conforme Souza, o planejamento prospectivo é essencial para moldar o desenvolvimento urbano de forma estruturada e sustentável e envolve ferramentas como planos diretores e instrumentos legais que facilitam a implementação das políticas públicas urbanas.

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, transversalmente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2010, p.46).

Mesmo sendo diferentes em termos conceituais, ambos são interdependentes, possuem temporalidades distintas sendo complementares. O planejamento e a gestão urbanos são ferramentas para promover o desenvolvimento socioespacial, entendidos como uma mudança positiva na qual as necessidades dos sujeitos concretos são levadas em consideração, resultando em melhoria da qualidade de vida e justiça social.

Defende-se, portanto, um planejamento e gestão urbanos que incorporem tanto o conhecimento técnico dos planejadores quanto as ideias, propostas e ações da sociedade civil, ativistas e movimentos sociais, fugindo da tradição estado cêntrica nas teorias do planejamento. “Gerir, e mesmo planejar, não significa atentar contra a liberdade e a espontaneidade; ambos podem ser heterônomos (situação usual - e compreensível! - em uma sociedade heterônoma) ou autônomos.” (SOUZA, 2010, p.85), o Estado não é o único agente responsável; pode-se planejar e gerir com o Estado, além dele e até mesmo contra ele.

O autor descreve o planejamento urbano como uma atividade essencialmente prospectiva e estratégica, orientada para o futuro, e focada na formulação de políticas e diretrizes que moldem o desenvolvimento das cidades de maneira ordenada e sustentável, tendo como ferramentas e instrumentos fundamentais cadastros técnicos, plantas de valores e a adequada divisão da cidade em bairros, o que ajuda a estruturar e organizar o espaço urbano.

A distinção clara entre planejamento urbano e gestão urbana é crucial para entender como as cidades podem ser administradas de maneira eficaz. Enquanto o planejamento urbano se concentra na elaboração de visões de longo prazo e diretrizes estratégicas, a gestão urbana

garante que essas diretrizes sejam implementadas e operacionalizadas no dia a dia. Souza argumenta que tanto o planejamento quanto a gestão não são neutros ou necessariamente conservadores, mas podem ser ferramentas de promoção do desenvolvimento socioespacial – o que significa que, além de se preocupar com o crescimento físico das cidades, ambos devem promover a equidade social e o desenvolvimento sustentável.

Além disso, a participação cidadã é fundamental para ambos os processos. Souza enfatiza a necessidade de um planejamento e gestão participativos, onde a população tem um papel ativo na tomada de decisões que afetam seu ambiente urbano. Este enfoque participativo não só democratiza o processo de planejamento e gestão, mas também aumenta a eficácia e a legitimidade das ações implementadas.

Considerando as distinções conceituais e operacionais entre o planejamento urbano e a gestão urbana, apresentam-se a seguir dois diagramas complementares. O primeiro, na figura 1, compara as características centrais de cada abordagem, e o segundo na figura 2, detalha como a população atua e influencia nos diferentes estágios desses processos.

Figura 1 – Planejamento urbano x gestão urbana

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Souza (2010).

|                                     | PLANEJAMENTO URBANO                                                                                                                                                             | GESTÃO URBANA                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONCEITO                            | Atividade prospectiva e estratégica orientada para o futuro. Formula políticas e diretrizes para o desenvolvimento da cidade (SOUZA, 2010).                                     | Ação cotidiana, operacional, voltada à implementação das diretrizes do planejamento. Administra recursos e serviços urbanos no presente (SOUZA, 2010.) |
| OBJETIVOS PRINCIPAIS                | Promover estruturação do território, prever problemas e potencializar oportunidades futuras.                                                                                    | Garantir funcionamento eficiente da cidade, execução de serviços, monitoramento e resposta às necessidades imediatas.                                  |
| HORIZONTE TEMPORAL                  | Longo prazo (10 anos ou mais).                                                                                                                                                  | Curto e médio prazo (dia a dia e ciclos orçamentários).                                                                                                |
| TIPOS DE DECISÕES E POLÍTICAS       | Estratégicas: zoneamento, expansão urbana, mobilidade, uso do solo.                                                                                                             | Operacionais: limpeza urbana, transporte, fiscalização, manutenção de infraestrutura.                                                                  |
| INSTRUMENTOS E FERRAMENTAS          | Técnicos e legais: Plano Diretor, planos setoriais, EIV, mapas temáticos, cadastros urbanos. (SOUZA, 2010; ESTATUTO DA CIDADE, 2001)                                            | Administrativos: contratos públicos, orçamento (PPA, LDO, LOA), rotinas de gestão, indicadores de desempenho.                                          |
| INSTRUMENTOS LEGAIS CARACTERÍSTICOS | Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), Constituição Federal (Art. 182 e 183), leis municipais de uso e ocupação do solo.                                                         | Leis orgânicas municipais, regimentos internos de secretarias, normas operacionais e orçamentárias.                                                    |
| ROTINAS E MECANISMOS TÍPICOS        | Diagnósticos urbanos, oficinas participativas, simulações espaciais, propostas urbanísticas.                                                                                    | Atendimento ao cidadão, execução orçamentária, fiscalização, prestação de serviços e relatórios de metas.                                              |
| ASSOCIAÇÃO COM O PLANO DIRETOR      | O Plano Diretor é instrumento central do Planejamento Urbano e base para políticas urbanas. (SOUZA, 2010; PEREIRA, 2017)                                                        | A Gestão Urbana o utiliza como referência normativa e direcional para as ações cotidianas e investimentos públicos.                                    |
| PARTICIPAÇÃO POPULAR                | Exigida por lei (Estatuto da Cidade). Se dá em audiências, consultas públicas, oficinas e conselhos no processo de formulação dos planos. (PEREIRA, 2017; ALMEIDA et al., 2018) | Pode ocorrer na implementação e fiscalização, por meio de conselhos setoriais, ouvidorias, orçamento participativo. (SOUZA, 2006; DEL RIO, 1990)       |

Figura 2 – A participação popular no Planejamento urbano x gestão urbana

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Souza (2010).

|                                | PLANEJAMENTO URBANO                                                                                                                                                                                 | GESTÃO URBANA                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAPEL DA POPULAÇÃO             | <b>Propositiva e deliberativa:</b> a população contribui com ideias, demandas e críticas que podem influenciar diretamente nas diretrizes e propostas dos planos (como o Plano Diretor).            | <b>Consultiva e fiscalizadora:</b> os cidadãos acompanham, avaliam e cobram a execução de políticas e serviços urbanos no dia a dia (Ex.: funcionamento de transporte, coleta de lixo, saúde). |
| MOMENTO DE ATUAÇÃO             | Fase de formulação de planos e diretrizes. Fase de concepção do projeto, definição do escopo e das prioridades urbanas para o espaço.                                                               | Fase de implementação e monitoramento das ações e serviços. (Ex.: Fase de execução, manutenção e avaliação da uma revitalização implementada).                                                 |
| FORMAS TÍPICAS DE PARTICIPAÇÃO | Audiências públicas, oficinas participativas, conferências de cidades, conselhos municipais (de política urbana, habitação etc.).                                                                   | Conselhos gestores, orçamento participativo, ouvidorias, canais de denúncia.                                                                                                                   |
| IMPACTO ESPERADO               | Define prioridades, diretrizes e normas urbanísticas; promove mudanças estruturais. (Ex.: Direcionar o tipo de intervenção: paisagismo, prioridade a pedestres e ciclistas, preservação simbólica). | Avalia a efetividade das políticas públicas e melhora a prestação de serviços. Garante que os serviços propostos (iluminação, pavimentação, acessibilidade) sejam bem executados.              |

Outros conceitos que são amplamente utilizados no âmbito do planejamento e gestão urbanos e por vezes confundidos são os conceitos de revitalização e requalificação urbana. Embora frequentemente tratados como sinônimos, possuem distinções importantes.

A requalificação urbana e a revitalização são dois conceitos inter-relacionados, mas distintos em suas abordagens e implicações. A requalificação é um processo que busca restaurar áreas urbanas degradadas com uma ênfase clara na inclusão social e na preservação das características culturais e históricas da área. Ela propõe uma recuperação que humaniza os espaços, ao mesmo tempo em que se opõe a processos de exclusão, como muitas vezes ocorre na revitalização. Como destacado por Solá-Morales (2001) *apud* Sotratti (2015), a requalificação parte de uma análise profunda do valor simbólico e arquitetônico do patrimônio cultural e busca um equilíbrio entre desenvolvimento urbano e inclusão social.

No Brasil, o termo inicialmente e amplamente empregado foi *revitalização urbana*. No entanto, a precisão e a riqueza da língua portuguesa fizeram surgir uma séria discussão entre os profissionais envolvidos com tal prática, uma vez que o termo revitalização claramente sugere uma conotação de exclusão dos usos e de grupos sociais que ocupavam tais áreas [...]. Esse debate fez surgir outros termos equivalentes, como recuperação, reabilitação, renovação, requalificação e gentrificação. [...] A substituição sistemática do termo *revitalização* por *requalificação* urbana é evidente nos projetos e ações observadas recentemente em centros históricos degradados ou edifícios isolados. Comumente presente em planos estratégicos de cidades atuais, a requalificação apresenta propostas alicerçadas na recuperação e na valorização das origens e das verdadeiras representações sociais (SOTRATTI, 2015, n.p.).

Moreira (2007) aborda os fundamentos da requalificação urbana, enfatizando a necessidade de intervenções que visem melhorar as áreas urbanas degradadas, muitas vezes associadas ao processo de modernização das cidades. A requalificação urbana é discutida como uma resposta às mudanças econômicas e sociais que impactam o espaço urbano, sendo vista como uma alternativa ao conceito de renovação urbana, que em muitos casos desconsiderava as populações residentes nas áreas afetadas.

Segundo a autora, a requalificação busca não apenas restaurar a infraestrutura física das áreas urbanas, mas também incluir um enfoque social, de maneira a melhorar a qualidade de vida dos habitantes locais. Um ponto importante destacado é a necessidade de que os processos de requalificação urbana sejam participativos, envolvendo a comunidade na tomada de decisões e no planejamento das intervenções.

A sustentabilidade é também mencionada como um elemento essencial, tanto em termos ambientais quanto sociais, assegurando que as mudanças tenham um impacto positivo e duradouro. Moreira também destaca os desafios de implementar a requalificação urbana, como a dificuldade de conciliar interesses diversos entre os setores públicos e privados, além da necessidade de políticas públicas eficazes para garantir a execução e manutenção dos projetos.

Por outro lado, o conceito de revitalização, conforme descrito por Sotratti (2015), muitas vezes está associado à reestruturação de áreas urbanas degradadas por meio de grandes projetos urbanos estratégicos, com o objetivo de aumentar a atratividade econômica e funcional dessas áreas. A revitalização, no entanto, pode ser vista de forma crítica, uma vez que em muitos casos tem sido acompanhada de processos de exclusão social, como a remoção de grupos sociais que previamente habitavam essas áreas. Segundo Moura et al. (2006), a revitalização urbana tende a concentrar-se na refuncionalização de áreas com valor patrimonial, voltadas para o turismo, cultura e comércio, o que pode contribuir para a gentrificação.

Em resumo, enquanto a revitalização muitas vezes prioriza a atratividade econômica e funcional das áreas urbanas, a requalificação busca um desenvolvimento mais inclusivo, voltado para a preservação do patrimônio cultural e a inclusão social das populações marginalizadas. Ressalta-se que o projeto estudado nesta pesquisa é tratado pela própria prefeitura como um projeto de revitalização, “Projeto de Revitalização da Avenida Afonso Pena” que, dicotomicamente, se insere no “Programa de Requalificação do Centro de Belo Horizonte”, o “Centro de Todo Mundo”.

Compreendidas as distinções entre planejamento e gestão urbanos, bem como entre revitalização e requalificação, faz-se necessário definir o próprio conceito de participação popular — objeto central desta pesquisa —, uma vez que sua polissemia frequentemente dificulta uma análise clara de processos concretos.

Em sentido amplo, participação popular pode ser entendida como o envolvimento ativo de cidadãos e grupos sociais nos processos de tomada de decisão que afetam suas condições de vida e seu território. Para Bordenave (1987, p. 22), "a participação é o caminho natural para o

homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo". Pedro Demo (1988), por sua vez, enfatiza que a participação é — antes de tudo — uma conquista, não uma concessão, que se constrói processualmente por meio da organização e da mobilização social. Segundo o autor a participação é uma "ação não-natural" que exige esforço e aquisição de consciência crítica e ainda argumenta que a participação autêntica possui quatro marcas: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento autossustentado. Essa perspectiva é fundamental para distinguir formas autênticas de participação daquelas que se configuram como mera formalidade ou mecanismo de legitimação de decisões previamente tomadas.

No campo da teoria política, Pateman (1970) propõe uma distinção pioneira entre três formas de participação, classificadas em função do grau de poder efetivamente transferido aos cidadãos: a pseudoparticipação, que envolve apenas a comunicação de decisões já tomadas, sem abertura real ao debate; a participação parcial, na qual os cidadãos podem influenciar, mas não determinar as decisões; e a participação plena, na qual todos os envolvidos têm igual poder de decisão.

Publicada um ano após a célebre "Escada da Participação" de Arnstein (1969), a tipologia de Pateman integra o mesmo debate teórico dos anos 1960-70 sobre os limites da democracia representativa, oferecendo uma perspectiva complementar de base filosófica e política às tipologias de “escadas de participação” que seriam desenvolvidas por Arnstein (1969) e, posteriormente, revisadas por Souza (2010) e Carpentier (2018), discutidas em mais profundidade no tópico 2.1.3 deste trabalho.

No âmbito específico do planejamento e gestão urbanos, a participação popular pode se manifestar em diferentes momentos e formas ao longo do ciclo de elaboração e implementação de políticas e projetos: na fase de diagnóstico, por meio de consultas, pesquisas e levantamentos participativos; na fase de formulação, mediante oficinas, audiências públicas e grupos de trabalho deliberativos; na fase de implementação, por meio do acompanhamento e monitoramento cidadão; e na fase de avaliação, por meio de mecanismos de prestação de contas e revisão participativa dos resultados (INNÉS; BOOHER, 2004; HEALEY, 1997).

A qualidade da participação é determinada não apenas pela presença de mecanismos formais em algum desses momentos, mas pela continuidade do processo, pelo acesso equânime à informação, pela diversidade dos participantes e, sobretudo, pelo grau de influência real que os cidadãos exercem sobre as decisões em cada etapa (PEREIRA, 2017; CARPENTIER, 2018).

### **2.1.1 As “diversas democracias” e os processos de participação no planejamento e gestão urbanos**

A democracia em sua acepção mais fundamental, designa o regime político no qual o poder emana do povo e em seu nome é exercido. Contudo, as formas concretas pelas quais esse princípio se operacionaliza variam significativamente, dando origem a modelos distintos com implicações práticas relevantes para o planejamento urbano.

A democracia representativa — modelo predominante nas sociedades ocidentais contemporâneas, incluindo o Brasil — caracteriza-se pela delegação do poder decisório a representantes eleitos periodicamente, que passam a agir em nome dos cidadãos. Embora ofereça um quadro formal de legitimidade política, esse modelo apresenta limitações estruturais: a distância entre eleitos e eleitores tende a crescer entre os ciclos eleitorais, e decisões de grande impacto territorial e social são frequentemente tomadas sem consulta direta às populações afetadas (SOUZA, 2010; SANTOS; AVRITZER, 2002). No campo urbanístico, essa limitação se traduz no predomínio de abordagens tecnocráticas, nas quais especialistas e grupos políticos concentram o poder de decisão sobre o espaço das cidades.

A democracia participativa, por sua vez, propõe a ampliação dos canais de influência cidadã sobre as decisões públicas, sem necessariamente substituir os mecanismos representativos, mas complementando-os. Santos e Avritzer (2002) argumentam que a democracia participativa emerge como resposta às insuficiências da democracia representativa, buscando "ampliar o cânone democrático" para além do voto periódico. Já a democracia deliberativa, formulada por Habermas (1984), enfatiza a dimensão do debate público racional como condição de legitimidade das decisões coletivas: para o autor, a validade de uma norma ou decisão depende de que ela possa ser aceita por todos os afetados em condições de comunicação livre e igualitária. Essa perspectiva fundamenta a exigência de transparência, acesso à informação e criação de espaços de debate genuíno nos processos de planejamento

urbano.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001) buscaram institucionalizar formas de democracia participativa no âmbito do planejamento urbano, por meio de instrumentos como os planos diretores participativos, as audiências públicas, os conselhos de política urbana e as conferências municipais. Contudo, como argumentam Avritzer (2003) e Lüchmann (2003), a mera previsão legal desses instrumentos não garante sua efetividade: a qualidade participativa depende de condições políticas, institucionais e culturais que frequentemente estão ausentes nos processos concretos.

A democracia representativa e seus processos têm sido objeto de intensos debates na teoria e prática do urbanismo, sendo frequentemente considerados essenciais para a construção de cidades mais justas. A participação popular é vista como uma das principais ferramentas para democratizar os processos de planejamento urbano, contrapondo-se à centralização do poder nas mãos de tecnocratas e ao predomínio de interesses privados sobre os públicos.

Oliveira, Lopes e Souza (2018), examinam a evolução da participação popular em planejamento urbano no Brasil após a implementação do Estatuto da Cidade. Utilizando uma abordagem hermenêutica, os autores analisam normativas e práticas que moldaram a participação cidadã em planos diretores e outras ferramentas de gestão urbana. Discutem a interação entre democracia representativa e participativa, destacando como o Estatuto trouxe uma dinâmica complementar entre essas formas de governança e potencializou mecanismos para uma gestão mais inclusiva e democrática das cidades, apesar de desafios persistentes como a tecnocracia e o desengajamento popular e a resistência de setores burocráticos.

Argumentam que a democracia representativa, embora estabeleça um quadro formal para a tomada de decisões, muitas vezes precisa ser complementada pela participação direta dos cidadãos para se adaptar às necessidades locais e aumentar a legitimidade das políticas urbanas. Assim, a democracia participativa, ao engajar os cidadãos diretamente nos processos de planejamento e decisão, potencializa os resultados da democracia representativa, contribuindo para uma governança mais eficaz e inclusiva. A análise dos autores conclui que, apesar dos progressos, ainda são necessários esforços contínuos para consolidar os princípios

de participação popular de forma mais uniforme e eficaz em todo o país.

Sobre as ferramentas participativas introduzidas pelo Estatuto da Cidade, Oliveira, Lopes e Souza (2018) destacam especialmente os conselhos de política urbana, conferências sobre cidades, audiências públicas, e orçamentos participativos, que são instrumentos projetados para facilitar a inclusão dos cidadãos no planejamento urbano e na tomada de decisão, promovendo uma maior transparência e responsabilidade nas políticas urbanas.

O Estatuto da Cidade (2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, abriu caminho para que os municípios implementassem instrumentos de intervenção urbana com previsão explícita de participação popular. Entre eles, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) — definidas pelo art. 32 da Lei 10.257/2001 como conjuntos de intervenções coordenadas entre poder público, iniciativa privada e demais atores sociais, voltadas à requalificação urbana de áreas específicas — são um exemplo paradigmático da tensão entre o desenho legal participativo e a prática concreta.

Almeida, Nizza e Diniz (2018), ao analisarem a OUC Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste (ACLO) em Belo Horizonte, demonstram que, apesar da previsão legal de envolvimento comunitário, a participação ocorreu de maneira restrita e predominantemente nas fases posteriores à concepção do projeto — reproduzindo, na prática, os degraus mais baixos da escala de Arnstein (1969), próximos à consulta e à informação, sem alcançar a parceria ou o controle cidadão.

Essa limitação não é exclusiva das OUCs. Intervenções conduzidas diretamente pelo poder público, sem o arcabouço formal desse instrumento, tendem a apresentar padrão semelhante. A revitalização da Avenida Afonso Pena em Belo Horizonte, objeto deste estudo, ilustra essa dinâmica: parte do programa de requalificação do centro denominado 'Centro de Todo Mundo', a intervenção envolveu consulta pública, reuniões setoriais e audiência pública, mas esses mecanismos foram acionados após a elaboração do projeto técnico (PBH, 2022; 2023).

Conforme registrado pela própria Prefeitura, a sociedade foi envolvida “por meio de consulta, reuniões e audiência pública” cujas contribuições foram “avaliadas” — formulação que, à luz das categorias de Arnstein (1969) e da crítica de Souza (2010), situa o processo no limiar entre

a informação e a consulta, sem configurar efetiva redistribuição de poder decisório. Essa experiência concreta será analisada em mais detalhes nos capítulos seguintes, com o objetivo de avaliar em que medida os instrumentos participativos mobilizados se aproximam de processos colaborativos substantivos ou reproduzem o fenômeno da participação como legitimação — o que Souza (2006) denomina 'coadministração da escassez'.

Numa comparação do contexto brasileiro em contraste à experiência dos Planes Parciales em Medellín, na Colômbia, Almeida, Nizza e Diniz (2018) afirmam que este representa um exemplo mais inclusivo de planejamento urbano, no qual a participação popular foi integrada em todas as fases do processo. Os Planes Parciales, previstos pela Ley de Desarrollo Territorial (Lei 388/1997), têm como objetivo transformar áreas da cidade com intervenções urbanísticas que envolvem tanto o setor público quanto o privado, sempre com a participação ativa da população local. No caso de Medellín, a participação dos cidadãos foi considerada desde a concepção até a implementação do projeto, com consultas em diversas audiências públicas cujas demandas influenciaram diretamente as decisões sobre a requalificação urbana.

A prática da democracia direta no planejamento urbano, portanto, exige uma abordagem mais proativa e integradora, que envolva os cidadãos em todas as etapas do processo. Isso inclui a construção de canais de participação que permitam que a população local influencie de fato as decisões sobre o uso do solo, a infraestrutura e as políticas urbanas (PEREIRA, 2017; ALMEIDA; NIZZA; DINIZ, 2018).

A discussão sobre democracia direta no planejamento urbano, conforme Souza (2010), realça a importância de que os processos participativos não sejam apenas formais, mas que ofereçam aos cidadãos a possibilidade de influenciar diretamente nas decisões que moldam suas cidades. Para que a participação seja eficaz, é necessário criar as condições institucionais adequadas, que incluam desde a garantia de acesso à informação até a existência de estruturas de governança que permitam à população participar ativamente das etapas de planejamento, implementação e acompanhamento dos projetos urbanos. (PEREIRA, 2017).

A crítica de Souza (2010) à participação tecnocrática é particularmente relevante neste contexto. O autor adverte que muitos processos participativos acabam sendo apenas simbólicos, servindo como um mecanismo de legitimação para decisões já tomadas pela elite

política e econômica — fenômeno que ele denomina de "coadministração da escassez":

'Participação' é, por conseguinte, uma ferramenta de coadministração da escassez, de gestão da crise — e último recurso de legitimação de um sistema falido e que se mostra pernicioso para a grande maioria [...]. Visto que, além disso, o que resta é a repressão (SOUZA, 2006, p.11).

Souza (2010) aponta que o envolvimento direto da população em questões urbanísticas promove maior transparência e legitimidade nas ações implementadas, possibilitando a criação de cidades mais justas e inclusivas. Ele enfatiza que a democratização do planejamento e da gestão urbana é uma alternativa necessária à centralização tradicional e ao domínio do mercado, e uma forma de enfrentar os limites da democracia representativa, especialmente no contexto de tomada de decisões que afetam o espaço urbano. Para o autor, a democracia direta propõe que os cidadãos não sejam apenas consultados, mas que tenham voz ativa e decisiva nas discussões sobre o planejamento urbano.

Para Souza (2006), a participação popular não deve ser entendida como uma mera coadministração da escassez, mas como um elemento central para romper com a tutela do Estado e outras instituições. Essa participação deve estimular a prática política, formar cidadãos e aprofundar a consciência de direitos, criando um ambiente propício para a verdadeira emancipação social. O autor defende a importância de uma autonomia tanto individual quanto coletiva, argumentando que a construção dessa autonomia é tanto um objetivo estratégico quanto tático, abrindo caminhos para um futuro mais equitativo e democrático.

A literatura contemporânea sobre participação no planejamento urbano avançou para além da mera classificação dos níveis de envolvimento cidadão, buscando identificar as condições metodológicas, institucionais e políticas que favorecem processos participativos substantivos. Innes e Booher (2004) argumentam que a participação genuína requer a criação de espaços de comunicação autêntica — nos quais informação, poder e recursos são efetivamente compartilhados —, em contraste com os formatos tradicionais de audiência pública, que tendem a ser unidirecionais e a privilegiar grupos já organizados e tecnicamente habilitados. Os autores propõem o conceito de "participação colaborativa", baseado em processos dialógicos que transcendem a mera consulta formal.

Healey (1997), a partir da teoria do planejamento comunicativo, sustenta que os processos participativos mais bem-sucedidos são aqueles que criam redes de comunicação inclusivas, nas quais diferentes formas de conhecimento — técnico, prático e experiencial — são igualmente valorizadas. Para a autora, o planejamento colaborativo implica reconhecer que o espaço urbano é produzido por múltiplos atores com perspectivas legítimas, e que as decisões mais robustas emergem do diálogo entre esses atores.

No Brasil, análises recentes de processos participativos em planejamento urbano identificam como boas práticas: a realização de consultas e oficinas desde as fases iniciais do processo, antes da definição do projeto; a divulgação ampla e em linguagem acessível, por múltiplos canais; a criação de estruturas permanentes de acompanhamento, como conselhos gestores e escritórios locais; a garantia de que as contribuições populares sejam respondidas publicamente, informando se e como foram incorporadas ao projeto; e a realização de percursos e dinâmicas territoriais que levam o processo participativo ao território, em vez de restringi-lo a ambientes formais (PEREIRA, 2017; OLIVEIRA; CASTILHO, 2022; NASSIF, 2022).

A comparação entre experiências revela que a qualidade da participação está diretamente associada ao momento em que ela ocorre: processos nos quais os cidadãos são envolvidos antes da definição das diretrizes estruturantes tendem a alcançar níveis mais elevados na escala de Arnstein (1969) do que aqueles nos quais a participação é restrita à fase de implementação de decisões já tomadas (ALMEIDA; NIZZA; DINIZ, 2018).

Pereira (2017) reforça que, para que a participação seja eficaz, é necessário que existam condições institucionais e fatores como a vontade política, o comprometimento das lideranças com processos inclusivos e a densidade participativa da sociedade civil e da comunidade envolvida. O desenho institucional das cidades é fundamental para viabilizar uma participação efetiva, implicando a criação de estruturas que permitam o engajamento contínuo dos cidadãos, desde a formulação inicial dos planos até a implementação e acompanhamento das políticas públicas.

A reflexão urbana no Brasil, impulsionada, em especial, pela ação do MNRU, na busca de uma resolução para os problemas relacionados ao acesso à terra urbana, apontou para a necessidade de democratizar a elaboração e a gestão de políticas públicas urbanas, a fim de diminuir tanto a tecnocracia presente no interior dos órgãos de planejamento estatais quanto a força das elites econômicas locais na definição das políticas e investimentos estatais na cidade (PEREIRA, 2017, p.238-239).

Souza (2010) destaca que processos participativos no planejamento urbano envolvem a colaboração direta entre cidadãos e planejadores, promovendo uma maior transparência e responsabilidade. Ele defende que a descentralização e a flexibilidade no planejamento são fundamentais, especialmente em contextos em que a capacidade regulatória e de investimento do Estado está reduzida. Esses processos participativos não devem ser confundidos com uma simples adesão às forças de mercado, mas sim como uma forma de fortalecer a ação coordenadora do Estado através da inclusão democrática.

O autor também menciona que instrumentos como os orçamentos participativos têm mostrado potencial significativo para promover a participação cidadã direta, embora ainda sejam frequentemente marginalizados nas políticas urbanas tradicionais, que continuam a privilegiar abordagens tecnocráticas e centralizadas.

Em "A Prisão e a Ágora," Marcelo Lopes de Souza (2006) desenvolve uma crítica ao planejamento urbano tradicional e aos limites da democracia representativa, argumentando que muitos processos participativos acabam funcionando apenas como mecanismos de legitimação institucional e de "coadministração da escassez". Para o autor, a participação popular frequentemente permanece restrita a níveis consultivos, sem efetiva transferência de poder para a sociedade civil.

O que há são constrangimentos e restrições estruturais e supralocais, contra as quais nem mesmo administrações locais de esquerda poderão, isoladamente, muita coisa, especialmente se procurarem tapar o sol com a peneira em nome da lógica eleitoral de fôlego curto. 'Participação' é, por conseguinte, uma ferramenta de *coadministração da escassez*, de *co-gestão da crise* – e último recurso de legitimação de um sistema falido e que se mostra pernicioso para a grande maioria (os 'perdedores da globalização', os 'perdedores dos ajustes estruturais', e por aí vai). Visto que, além disso, o que resta é a repressão (SOUZA, 2006, p.11).

Souza defende que a democratização do planejamento urbano deve ultrapassar as estruturas convencionais de gestão e se orientar pela construção da autonomia individual e coletiva. Nesse sentido, a participação não deve ser entendida apenas como instrumento administrativo, mas como prática política capaz de estimular a formação cidadã, a consciência de direitos e a emancipação social.

[...] seja lá como for, se é para tratar do assunto, então, que seja para fazê-lo de modo diferente do usual. Isso exige uma dupla capacidade: primeiramente, a de diferenciar entre experiências mais “autênticas” (sei que o termo é escorregadio) ou consistentes, de um lado, daquelas inconsistentes ou pouco consistentes, de outro – empreendimento que, de sua parte, pressupõe que se submeta a um escrutínio crítico e judicioso o contexto (sócio) político geral da sociedade atual (a “democracia” representativa, o processo de socialização política dos indivíduos, etc.). Essa contextualização é imprescindível, caso não se queira [...] satisfazer com uma simples análise “localista”, teórica e politicamente paroquial/provinciana e leniente, perdendo-se de vista, no final, a verdadeira dimensão do que seja “democratizar o planejamento e a gestão urbanos” (ou, em decorrência, contentando-se com possíveis ganhos, sem perceber, ou sem querer aceitar, a sua tão comum fragilidade e a sua corriqueira efemeridade) (SOUZA, 2006, p.11-12).

Ele enfatiza a importância de uma autonomia individual e coletiva, argumentando que a construção dessa autonomia é tanto um objetivo estratégico quanto tático, permitindo avanços político-pedagógicos que abrem caminhos para um futuro mais equitativo e democrático. Reconhece que esse horizonte de transformação social deve ser construído de forma aberta e participativa, sem a imposição de um "modelo espacial autônomo" predefinido. Sugere que a descentralização territorial e setorial do poder é um dos caminhos para promover essa mudança, mas ressalta que tal descentralização só tem legitimidade se for conduzida pela coletividade, pois reconhece os limites impostos pelas estruturas políticas e econômicas mais amplas.

Para o autor, movimentos sociais, territorialidades e identidades locais desempenham papel fundamental na construção de formas mais autônomas e democráticas de gestão urbana. Assim, pequenas experiências de democracia direta e autogestão representam avanços táticos importantes na construção de uma sociedade mais participativa.

Ao discutir a relação entre espaço e poder, Souza destaca que a democratização da cidade exige também uma reconfiguração territorial que favoreça a participação popular e considere as especificidades culturais e sociais de cada comunidade. Sua abordagem contribui para esta pesquisa ao oferecer uma leitura crítica dos limites e potencialidades dos processos participativos no planejamento urbano contemporâneo, especialmente no que se refere à efetiva distribuição de poder entre Estado e sociedade civil.

### 2.1.2 As tipologias e níveis de participação no planejamento e gestão urbanos

A participação popular no planejamento e gestão urbanos pode ser analisada a partir de diferentes tipologias. Embora a "Escada da Participação" de Sherry Arnstein (1969) seja a classificação mais conhecida e amplamente difundida, ela se insere em um debate teórico mais amplo que precede e sucede sua formulação, reunindo contribuições de autores que buscam compreender os graus de influência que os cidadãos exercem sobre as decisões públicas.

Carole Pateman (1970), em sua obra seminal sobre democracia participativa contemporânea<sup>3</sup>, estabeleceu as bases para uma classificação dos graus de participação a partir do critério do poder decisório efetivamente exercido. A autora distingue três formas: a pseudoparticipação, na qual há apenas comunicação descendente de decisões já tomadas, sem abertura real ao debate; a participação parcial, na qual os cidadãos podem influenciar, mas não determinar o resultado final; e a participação plena, na qual todos os participantes têm igual poder sobre as decisões.

Essa tríade, embora mais simples que a escada de Arnstein, é analiticamente precisa e amplamente retomada por autores contemporâneos para avaliar processos participativos em planejamento urbano. A distinção entre participação parcial e plena é especialmente relevante para os fins desta pesquisa, pois permite questionar se a participação no processo da Av. Afonso Pena chegou sequer ao limiar da influência real, ou se manteve no plano da pseudoparticipação. A "Escada da Participação", proposta por Sherry Arnstein em seu artigo de 1969, "*A Ladder of Citizen Participation*", classifica os níveis de participação em oito degraus, desde a manipulação até o controle cidadão. Segundo Arnstein, os níveis mais baixos da escada representam formas simbólicas de participação, em que a população é envolvida

---

<sup>3</sup> A obra de Carole Pateman, "Participação e teoria democrática", é considerada seminal por contestar o modelo elitista de democracia dominante na década de 1960 (QUINTÃO, 2014) e por resgatar a função educativa da participação (PATEMAN, 1970). A autora expandiu o conceito de democracia para além do voto, defendendo que a participação cidadã deve ocorrer nas estruturas cotidianas, como no ambiente de trabalho, local onde o indivíduo 'aprende a se autogovernar'. Essa abordagem fundamentou os debates contemporâneos sobre as tensões e complementaridades entre os modelos de democracia participativa e deliberativa (QUINTÃO, 2014).

apenas para legitimar decisões já tomadas. Nos níveis mais elevados, os cidadãos possuem poder real de decisão, influenciando diretamente os rumos das políticas públicas. Arnstein identifica três categorias principais, divididas em oito degraus que representam níveis crescentes de participação e de redistribuição de poder, sendo elas:

### 1. Não-Participação

- **Manipulação:** O nível mais baixo, em que o objetivo é manipular os cidadãos para que aceitem as decisões já tomadas por aqueles que detêm o poder.
- **Terapia:** As autoridades utilizam a participação como uma forma de "curar" os cidadãos, em vez de envolvê-los no processo de tomada de decisão. Não há uma intenção verdadeira de compartilhar o poder.

### 2. Tokenismo (Participação Simbólica)

- **Informação:** Os cidadãos são informados sobre decisões, mas não têm poder de influenciá-las. A informação é unilateral e não garante envolvimento efetivo.
- **Consulta:** A consulta pública é feita, mas não há garantia de que as preocupações dos cidadãos serão levadas em consideração nas decisões finais. As autoridades ainda retêm o controle.
- **Apaziguamento ou Conciliação:** Neste nível, os cidadãos são convidados a dar conselhos, mas o poder de decisão permanece com as autoridades. O tokenismo aqui é maior, mas ainda não há um verdadeiro controle.

### 3. Poder Cidadão

- **Parceria ou Associação:** Neste nível, há uma divisão real do poder entre cidadãos e autoridades. Decisões são tomadas em conjunto e há mecanismos claros para solução de impasses.
- **Poder Delegado:** Os cidadãos têm maior controle e podem tomar decisões importantes em determinadas áreas. Autoridades delegam parte do seu poder.
- **Controle Cidadão:** O nível mais alto da escada, em que os cidadãos detêm o controle total

sobre a tomada de decisões e podem determinar os rumos das políticas públicas.

A tipologia proposta por Arnstein (1969) foi posteriormente reinterpretada por diversos autores em diferentes contextos, preservando sua relevância como referência para a análise dos níveis de participação social. No contexto brasileiro do desenho urbano, Del Rio (1990) apresenta uma releitura da escada de Arnstein para argumentar que a participação popular nos processos decisórios assumiria variadas formas — desde a cooptação até o uso de mão de obra comunitária —, sem constituir, por si só, garantia de influência efetiva sobre as decisões.

A escada proposta por Del Rio mantém os oito degraus de Arnstein, desde a manipulação pelos técnicos (participação nula) até o controle decisório pelos cidadãos (participação máxima), diferindo-se na nomenclatura do quinto degrau, denominado "Pacificação" em lugar de "Apaziguamento", e do sexto, "Sociedade" em substituição a "Parceria". Essa alteração desloca a ênfase de um acordo formal entre Estado e sociedade para uma concepção mais ampla de engajamento coletivo, ao mesmo tempo em que o autor destaca a importância da dimensão técnica e da mobilização comunitária para a efetividade dos processos participativos (FIGURA 3).

Uma contribuição analítica complementar à escada de Arnstein é oferecida por White (1996), que propõe uma tipologia baseada não apenas no grau de poder transferido, mas nos interesses que cada forma de participação serve. A autora identifica quatro formas: a **participação nominal**, que serve à legitimação do processo perante a opinião pública sem engajamento real; a **participação instrumental**, que utiliza os participantes como meio para atingir objetivos preestabelecidos de forma mais eficiente; a **participação representativa**, que busca garantir que as vozes dos grupos afetados sejam ouvidas nas decisões; e a **participação transformativa**, que visa ao empoderamento e à mudança das relações de poder de forma estrutural. A tipologia de White é especialmente útil por revelar a dimensão política das escolhas metodológicas em processos participativos: um mesmo mecanismo — como uma audiência pública — pode servir a interesses distintos dependendo do contexto em que é aplicado e da intenção dos seus promotores.

Figura 3: Os níveis de participação comunitária nos projetos e processos decisórios.

Fonte: Del Rio (1990), baseado em Arnstein (1969); adaptado pela autora (2025).



No Brasil, Souza (2010) adaptou a classificação de Arnstein para discutir os desafios enfrentados pelas cidades brasileiras na implementação de processos participativos, propondo uma revisão que considera as nuances entre a participação simbólica e a participação real. Algumas das categorias originais mostraram-se inadequadas para descrever plenamente as nuances do contexto brasileiro: a categoria "terapia", por exemplo, aplica-se especificamente a contextos de assistência comunitária; o termo "apaziguamento" é vago; e "controle cidadão" pode ser difícil de distinguir do "poder delegado".

Souza sugere ainda a inclusão de categorias como "cooptação" — que reflete a inclusão de líderes comunitários em processos participativos sem poder real — e "autogestão" — que se refere à participação plena e autônoma da sociedade civil no planejamento. O autor categorizou a participação em oito níveis, que vão desde a coerção, em que o Estado impõe decisões sem espaço para debate, até a autogestão, em que a sociedade civil assume o controle da gestão.

Com base nessa revisão, a nova escala proposta por Souza (2010) apresenta as seguintes categorias, ilustradas na figura 4 e elencadas a seguir:

Figura 4 – Da não-participação à participação autêntica: uma escala de avaliação

Fonte: Souza (2010, p.207), baseado em Arnstein (1969), adaptado pela autora (2025).



**1 e 2:** situações de não-participação;  
**3, 4 e 5:** graus de pseudoparticipação;  
**6, 7 e 8:** graus de participação autêntica.

1. **Coerção:** o Estado impõe decisões sem espaço para debate, como as remoções de favelas no Brasil durante o regime militar. Esse nível de participação é típico em regimes ditatoriais ou totalitários.
2. **Manipulação:** a população é induzida a aceitar decisões por meio de propaganda ou outros mecanismos, sem qualquer intenção real de diálogo por parte do Estado. Ocorre, por exemplo, em políticas públicas compensatórias que visam aparência de ação governamental para fins eleitorais.
3. **Informação:** o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, mas a qualidade e completude dessas informações podem variar significativamente conforme o contexto político e cultural.
4. **Consulta:** a população é consultada sobre as decisões, mas sem garantias de que suas opiniões serão realmente consideradas. É comum mesmo em democracias maduras, quando são utilizados argumentos técnicos para justificar exclusão de sugestões populares.
5. **Cooptação:** o Estado convida líderes comunitários ou ativistas a participarem de canais participativos, mas sem conceder-lhes poder decisório real. Embora pareça um avanço em relação à consulta, tende a “domesticar” e desmobilizar a sociedade civil.
6. **Parceria:** primeiro nível de participação autêntica, no qual Estado e sociedade civil colaboram de forma transparente na implementação de políticas públicas.
7. **Delegação de Poder:** o Estado transfere responsabilidades significativas para a sociedade civil, permitindo elementos de democracia direta, ainda que dentro dos limites da democracia representativa.
8. **Autogestão:** nível mais elevado de participação, no qual a sociedade civil assume o controle total da gestão, sem a interferência do Estado. Segundo o autor, só é possível em um contexto social mais autônomo e geralmente permanece limitada a experiências marginais dentro de sociedades capitalistas.

As três categorias superiores (parceria, delegação de poder e autogestão) são as únicas que realmente permitem a esperança de soluções democráticas e racionais para o planejamento e gestão. As categorias inferiores (coerção e manipulação) refletem a arrogância tecnocrática, enquanto as categorias intermediárias (informação, consulta e cooptação) representam apenas uma fachada de participação, sendo manifestações de uma sociedade que ainda é heterônoma (SOUZA, 2010).

Uma contribuição mais recente para o mapeamento das formas de participação é o modelo do "cubo democrático" proposto por Fung (2006), que analisa os processos participativos a partir de três dimensões simultâneas: quem participa — a dimensão da inclusão —, como os participantes se comunicam e tomam decisões — a dimensão da comunicação e deliberação — e qual o grau de influência que a participação exerce sobre as decisões e políticas públicas — a dimensão da autoridade e poder. A originalidade do modelo reside em reconhecer que um mesmo processo pode apresentar diferentes configurações nessas três dimensões: por exemplo, ser amplamente inclusivo em termos de participantes, mas deliberativamente fraco ou sem influência real sobre as decisões. Esse modelo oferece uma perspectiva tridimensional que complementa a análise linear da escada de Arnstein, permitindo uma avaliação mais refinada dos processos participativos contemporâneos e revelando como um processo pode aparentar legitimidade em uma dimensão enquanto apresenta déficits significativos em outras.

A primeira dimensão, **quem participa** — distribui os métodos de seleção dos participantes ao longo de um contínuo que vai do mais exclusivo ao mais inclusivo: administradores especializados, representantes eleitos, *stakeholders* profissionais, *stakeholders* leigos, participantes selecionados aleatoriamente, recrutamento aberto e direcionado, seleção aberta e autosseleção, até a esfera pública difusa que abrange a todos. Os primeiros métodos correspondem aos mecanismos estatais; os intermediários, aos chamados "minipúblicos"; e os últimos, ao público em sentido amplo.

A segunda dimensão — **como os participantes se comunicam e decidem** — organiza seis modos em escala crescente de intensidade, entendida como o grau de investimento, conhecimento e comprometimento exigido. Os três primeiros são modos comunicativos que, em geral, não buscam produzir uma decisão coletiva: ouvir como espectador, expressar

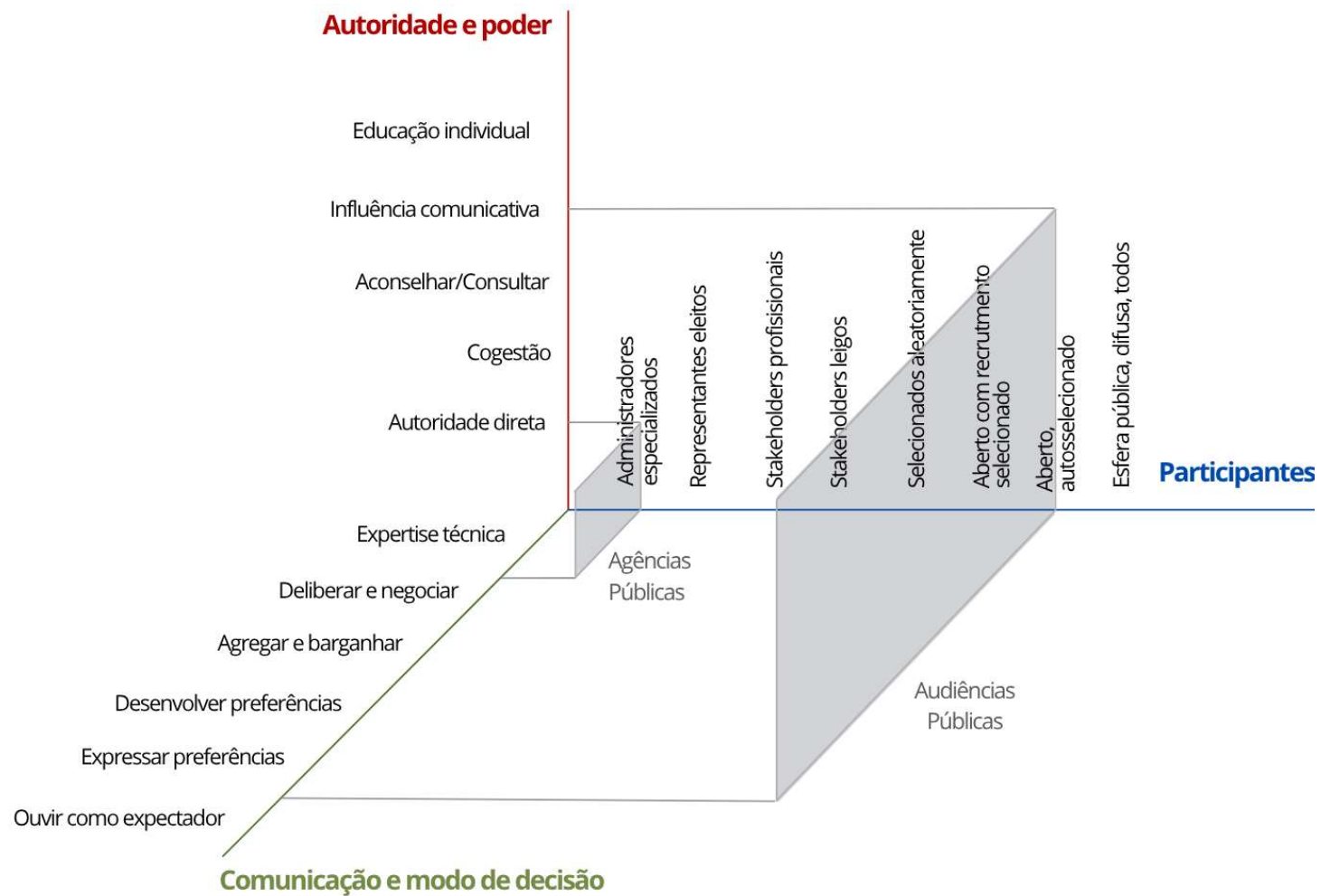
preferências e desenvolver preferências. Os três seguintes voltam-se à tomada de decisão: agregar e barganhar, deliberar e negociar, e mobilizar técnica e expertise.

A terceira dimensão — **autoridade e poder** — mede o impacto efetivo da participação sobre a ação pública, em cinco níveis: do simples benefício pessoal ao participante, passando pela influência comunicativa (sobre a opinião pública), pelo aconselhamento e consulta, pela cogestão, até a autoridade direta, em que as decisões dos participantes se convertem diretamente em política.

A combinação dessas três dimensões gera um espaço tridimensional, o cubo democrático (FIGURA 5), no qual qualquer arranjo participativo pode ser localizado e comparado. Uma agência pública típica situa-se em um vértice (administradores especializados, expertise técnica e autoridade direta sobre seu domínio), enquanto uma audiência pública convencional ocupa posição quase oposta (seleção aberta e autosseleção, mera expressão de preferências e papel apenas consultivo).

Figura 5 – Cubo da Democracia

Fonte: Fung (2006, p.71), adaptado pela autora (2026).



Somando-se à revisão proposta por Souza (2010), Carpentier (2018), no artigo "Além da Escada da Participação: Ferramentas Analíticas para a Análise Crítica dos Processos Midiáticos participativos", discute três grandes desafios enfrentados pela pesquisa participativa: (1) a dificuldade em teorizar e conceituar a participação; (2) a falta de modelos analíticos robustos para fundamentar pesquisas; e (3) os problemas em avaliar os resultados da pesquisa (CARPENTIER, 2018).

Carpentier propõe a distinção entre duas abordagens da teoria participativa: a abordagem sociológica, que trata a participação de forma ampla, incluindo diversas formas de interação social, e a abordagem política, que se foca na redistribuição do poder em processos de tomada de decisão. Ele argumenta que a abordagem política é mais adequada para analisar a participação por meio de um modelo que considera quatro níveis e doze etapas, permitindo uma análise mais aprofundada da distribuição de poder.

O autor também revisita o clássico conceito de Arnstein sobre a "Escada da Participação", que classifica os níveis de participação desde a não-participação até o controle cidadão. No entanto, propõe ir além dessa metáfora, desenvolvendo um modelo mais complexo que considera a multiplicidade e a variabilidade dos processos participativos. Em sua análise, apresenta um modelo analítico com quatro níveis e doze etapas para investigar processos participativos, focando na abordagem política. Esse modelo é proposto como uma alternativa mais robusta e flexível à "Escada da Participação", oferecendo uma maneira mais elaborada de capturar a complexidade das relações de poder nos processos participativos. Seguem-se os quatro níveis e suas etapas:

## **1. Processo e Campo**

**1ª Etapa: Identificação do Processo:** A análise começa com a identificação do processo midiático particular a ser investigado e seus objetivos. A noção de processo aqui é central, pois restringe o objeto de estudo a algo mensurável e delimitado.

**2ª Etapa: Análise do Campo:** A participação ocorre dentro de campos sociais, como política, economia ou mídia, cada qual com suas próprias estruturas de poder. O conceito de "campo" é emprestado de Pierre Bourdieu e ajuda a delimitar onde ocorre o processo participativo.

**3ª Etapa: Relação entre Processo e Campo:** Explora-se como o processo participativo está

ligado ao campo em que ocorre, reconhecendo que um processo pode transitar entre campos (como mídia e política, por exemplo).

## 2. Atores

**4ª Etapa: Identificação dos Atores:** Nesta etapa, são identificados os atores envolvidos no processo participativo, sejam eles indivíduos ou organizações.

**5ª Etapa: Análise de Identidades e Posições:** Aqui, examinam-se as identidades e as posições materiais dos atores. O modelo de Carpentier sugere que posições de poder são definidas por recursos (econômicos, culturais, etc.), mas também por identidades e papéis discursivos.

**6ª Etapa: Posições de Poder no Campo:** Esta etapa explora se os atores ocupam posições privilegiadas ou marginalizadas dentro do campo analisado, e como essas posições influenciam sua capacidade de participar.

## 3. Decisões

**7ª Etapa: Análise dos Momentos de Decisão:** A participação é analisada em termos de tomada de decisão, considerando como o poder é distribuído entre os atores nos momentos críticos do processo.

**8ª Etapa: Ação dos Atores nas Decisões:** Nesta etapa, avaliam-se as ações dos diferentes atores durante os momentos de decisão, observando quem faz o que e como suas identidades e posições influenciam essas ações.

## 4. Relações de Poder

**9ª Etapa: Análise das Relações de Poder nos Momentos de Decisão:** Aqui, são analisadas as relações de poder entre os atores nos momentos de tomada de decisão. O modelo estratégico de poder de Michel Foucault é utilizado para entender como poder, resistência e controle se manifestam.

**10ª Etapa: Comparação das Posições de Poder:** As posições de poder de diferentes grupos são comparadas ao longo de todo o processo participativo.

**11ª Etapa: Análise do Equilíbrio de Poder:** Avalia-se como as relações de poder se equilibram ao longo de todo o processo participativo, identificando zonas onde o poder é distribuído de maneira mais equânime e outras onde ele se concentra em grupos privilegiados.

**12ª Etapa: Avaliação Final das Relações de Poder:** O processo participativo é avaliado quanto ao seu resultado final em termos de compartilhamento de poder. O objetivo é determinar se o processo foi minimalista (com poucos participantes tendo poder) ou maximalista (com uma distribuição mais equânime do poder entre os atores).

Carpentier (2018) reconhece a importância histórica da "Escada da Participação" de Arnstein, mas critica sua fragilidade ao lidar com a complexidade dos processos participativos, observando que ela não considera as nuances das diferentes intensidades de participação ao longo do tempo e em diferentes componentes de um processo, nem aborda adequadamente as disputas de poder dentro de um campo mais amplo, sugerindo uma progressão linear que pode não refletir a realidade multifacetada de muitos processos participativos.

No contexto das Operações Urbanas Consorciadas, como a Operação Antônio Carlos/Pedro I em Belo Horizonte, o papel dos cidadãos foi restrito principalmente à fase de implementação, com pouca ou nenhuma influência nas etapas iniciais de concepção e planejamento das intervenções. Segundo Almeida, Nizza e Diniz (2018), nesse arranjo a iniciativa privada figura como agente de maior poder de influência sobre o projeto, enquanto o poder público, que deveria resguardar os interesses de moradores e usuários, atua como intermediário e se deixa condicionar pelo mercado. Assim, a participação dos cidadãos, embora prevista legalmente, muitas vezes ocorre de forma tardia e em níveis mais baixos da escada de Arnstein (ARNSTEIN, 1969), sem que eles exerçam controle real sobre o processo.

Por outro lado, Almeida, Nizza e Diniz (2018), comparando a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I ao Plan Parcial de Sevilla, em Medellín, sustentam que o instrumento colombiano — regido pela Ley 388/1997 e articulado a uma "cascata de planos" de escala menor — abre espaço à população em fase mais precoce do processo. Enquanto na Operação Urbana belorizontina a participação se concentra na etapa de implementação, já aprovada a lei, nos planes parciales haveria discussão pública desde a implantação do plano.

Os próprios autores, contudo, ressaltam que "tanto as Operações Urbanas quanto os Planes Parciales são levados para discussão após sua elaboração pelo poder público" (ALMEIDA; NIZZA; DINIZ, 2018, p. 13), e registram, no caso de Sevilla, que as audiências ocorreram após o Decreto 691/2004 que regulamentou o plano, que 125 moradores participaram das reuniões

de 2008-2009 e que a população segue sem saber onde será realocada, exigindo participação mais ativa. Trata-se, portanto, de uma diferença de grau: a participação colombiana é qualificada pelos autores como "mais eficaz" que a belorizontina, não como decisória. Convergentemente, Sánchez Mazo (2017, p. 219, 227) demonstra que, mesmo no Projeto Urbano Integral da zona nordeste — instrumento distinto, internacionalmente celebrado por sua metodologia participativa —, a participação raramente ultrapassou os níveis de notificação, consulta e diagnóstico.

A comparação, assim, não oferece um modelo a importar, mas confirma a hipótese central deste trabalho: a abertura formal do procedimento participativo não desloca, por si, o momento em que as decisões estruturantes são tomadas.

Em síntese, as tipologias da participação no planejamento urbano revelam a complexidade de garantir uma participação popular efetiva. O quadro teórico construído a partir de Pateman (1970), Arnstein (1969), White (1996), Souza (2010), Fung (2006) e Carpentier (2018) oferece instrumentos analíticos complementares para examinar tanto o grau quanto a qualidade e a função da participação em processos decisórios concretos. O desafio reside em mover as experiências brasileiras — como as Operações Urbanas Consorciadas, os Orçamentos Participativos e os projetos de requalificação urbana — para níveis mais elevados de participação, nos quais os cidadãos possam exercer controle real sobre os rumos de suas cidades, objetivo que, como sugere a comparação com Medellín, não se alcança apenas pelo aperfeiçoamento do desenho institucional dos instrumentos.

Para que a participação popular no planejamento urbano atinja um nível mais elevado, como a autogestão, é necessária uma transformação social profunda, algo que ultrapassa as possibilidades de ação dentro dos limites de uma única cidade ou da democracia representativa tradicional. É fundamental a criação de mecanismos institucionais que garantam o envolvimento contínuo e efetivo dos cidadãos. Souza (2010) sugere que, além de audiências públicas, conselhos gestores e comitês comunitários devem ter um papel decisivo nas tomadas de decisão. Esses órgãos representativos, compostos por cidadãos e técnicos, podem atuar como mediadores entre o poder público e a comunidade, assegurando que as vozes dos moradores sejam levadas em consideração em todas as etapas do processo.

### **3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: A AVENIDA AFONSO PENA NO PROJETO DA CIDADE DE MINAS**

O planejamento urbano tem desempenhado um papel central na organização das sociedades modernas, refletindo, ao longo da história, diversas correntes filosóficas e políticas. No Brasil, um dos exemplos mais emblemáticos dessa interação entre urbanismo e ideologia foi o projeto de Belo Horizonte, concebida no final do século XIX sob a liderança do engenheiro Aarão Reis. Esse projeto não apenas respondeu à necessidade de uma nova capital para o estado de Minas Gerais, mas também incorporou os princípios do positivismo de Auguste Comte, que propunha a aplicação da ciência e da técnica para reorganizar a sociedade de maneira racional e progressista.

O positivismo, criado por Auguste Comte no início do século XIX, é uma filosofia que propõe a ciência como o único caminho confiável para o conhecimento verdadeiro, rejeitando explicações metafísicas e teológicas. Segundo Comte, o desenvolvimento intelectual da humanidade ocorre em três estágios: o teológico, o metafísico e o positivo. No estágio positivo, o conhecimento é guiado pelo método científico, buscando leis invariáveis que governam os fenômenos naturais e sociais. Comte afirma que "cada uma de nossas concepções principais, cada ramo de nossos conhecimentos, passa sucessivamente por três estados históricos diferentes" (COMTE, 1798-1857 *apud* GIANOTTI e LEMOS, 1978, p.35).

O pensamento positivista é centralizado nos conceitos de ordem e progresso, que, para Comte, são essenciais para a reorganização social e política das sociedades modernas. A ordem representava uma estrutura social bem organizada, onde cada indivíduo desempenharia um papel de acordo com suas capacidades, enquanto o progresso seria alcançado pela evolução contínua das instituições sociais, sempre orientadas pela ciência e

pela técnica (COMTE, 1798-1857 *apud* GIANOTTI e LEMOS, 1978).

Comte também desenvolveu a ideia de que a sociedade deveria ser organizada como um organismo, no qual todas as partes colaboram entre si para o funcionamento harmônico do todo. Essa visão influenciou diretamente o planejamento urbano de Belo Horizonte, onde a ideia de eficiência e organização técnica estava sempre presente. O positivismo, com seu lema de "ordem e progresso", exerceu uma profunda influência nas elites políticas e intelectuais da época, que acreditavam que a organização espacial e social poderia ser guiada por métodos científicos.

No contexto da criação de Belo Horizonte, que foi a primeira capital moderna planejada do Brasil, a influência do positivismo foi marcante. Aarão Reis, o engenheiro escolhido para liderar o projeto, baseou-se em princípios positivistas para criar uma cidade racional, moderna e funcional. Ao liderar a construção de Belo Horizonte, aplicou esses princípios ao urbanismo, criando uma cidade planejada que fosse funcional e disciplinada. O traçado geométrico ortogonal, a separação clara entre zonas residenciais, comerciais e industriais e a preocupação com a higiene e a saúde pública são exemplos de como o positivismo moldou o projeto da cidade (RIBEIRO JUNIOR, 1992).

### **3.1 Aarão Reis e a idealização da nova capital**

Aarão Reis, formado pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, foi o engenheiro civil escolhido para liderar a construção da nova capital mineira. Sua formação técnica e experiência o alinhavam com os ideais positivistas de ordem, progresso e racionalidade, qualificando-o para liderar o projeto de forma científica, buscando sempre a eficiência e o controle social (COMTE, 1798-1857 *apud* GIANOTTI e LEMOS, 1978).

A nomeação de Reis como chefe da Comissão Construtora da Nova Capital (FIGURA 6) refletia a confiança depositada nos engenheiros da época para liderar projetos de desenvolvimento urbano no Brasil. O projeto da cidade de Belo Horizonte foi visto como um símbolo da modernidade e do progresso que a República buscava implementar em oposição ao modelo colonial representado por Ouro Preto (AGUIAR, 2012; FERNANDES, 2012).

Reis idealizou uma cidade baseada na racionalidade técnica, com ruas amplas e quadras organizadas em uma grade ortogonal, seguindo os princípios do urbanismo europeu que enfatizavam a funcionalidade e a eficiência do espaço urbano. Como observa Fernandes, o plano de Belo Horizonte foi formulada sob as premissas de ordem, progresso e higiene (FERNANDES, 2012). Essas diretrizes tinham como objetivo promover o bem-estar público, ao mesmo tempo que buscavam prevenir a desordem e o caos urbano característicos de cidades que haviam se desenvolvido de forma desorganizada, como o Rio de Janeiro.

A criação de Belo Horizonte exigiu, no entanto, a destruição do antigo arraial de Curral del Rei (FIGURAS 7 e 8) e o deslocamento de seus habitantes, o que evidenciou a exclusão socioespacial presente no projeto desde o início. Conforme discutido por Fernandes (2012, p.01), o plano "previa a construção de uma zona urbana elitista, expulsando antigos moradores e imigrantes pobres para os subúrbios desorganizados e sem higiene". Essa exclusão reflete uma das contradições do projeto, que, embora se baseasse em princípios de modernidade e progresso, não foi capaz de promover uma inclusão social ampla.

Aarão Reis via no urbanismo uma ferramenta não apenas para organizar a cidade, mas também para moldar o comportamento de seus habitantes. Através da disposição espacial, ele pretendia evitar os problemas comuns das grandes cidades da época, como o crescimento desordenado e a falta de infraestrutura adequada. No entanto, ao criar uma cidade planejada para uma elite urbana, Reis também foi responsável pela exclusão socioespacial de antigos moradores e migrantes pobres. Conforme destaca Fernandes (2012) a cidade foi projetada para uma população específica, e os mais pobres foram relegados aos subúrbios sem planejamento e sem a mesma infraestrutura que a área central receberia. Essa realidade criou um padrão de segregação que se perpetuaria ao longo das décadas.

Figura 6 - Grupo da Comissão Construtora da Nova Capital (Ao centro Aarão Reis)

Fonte: Aldo Borgatti - Museu Histórico Abílio Barreto [s.d].

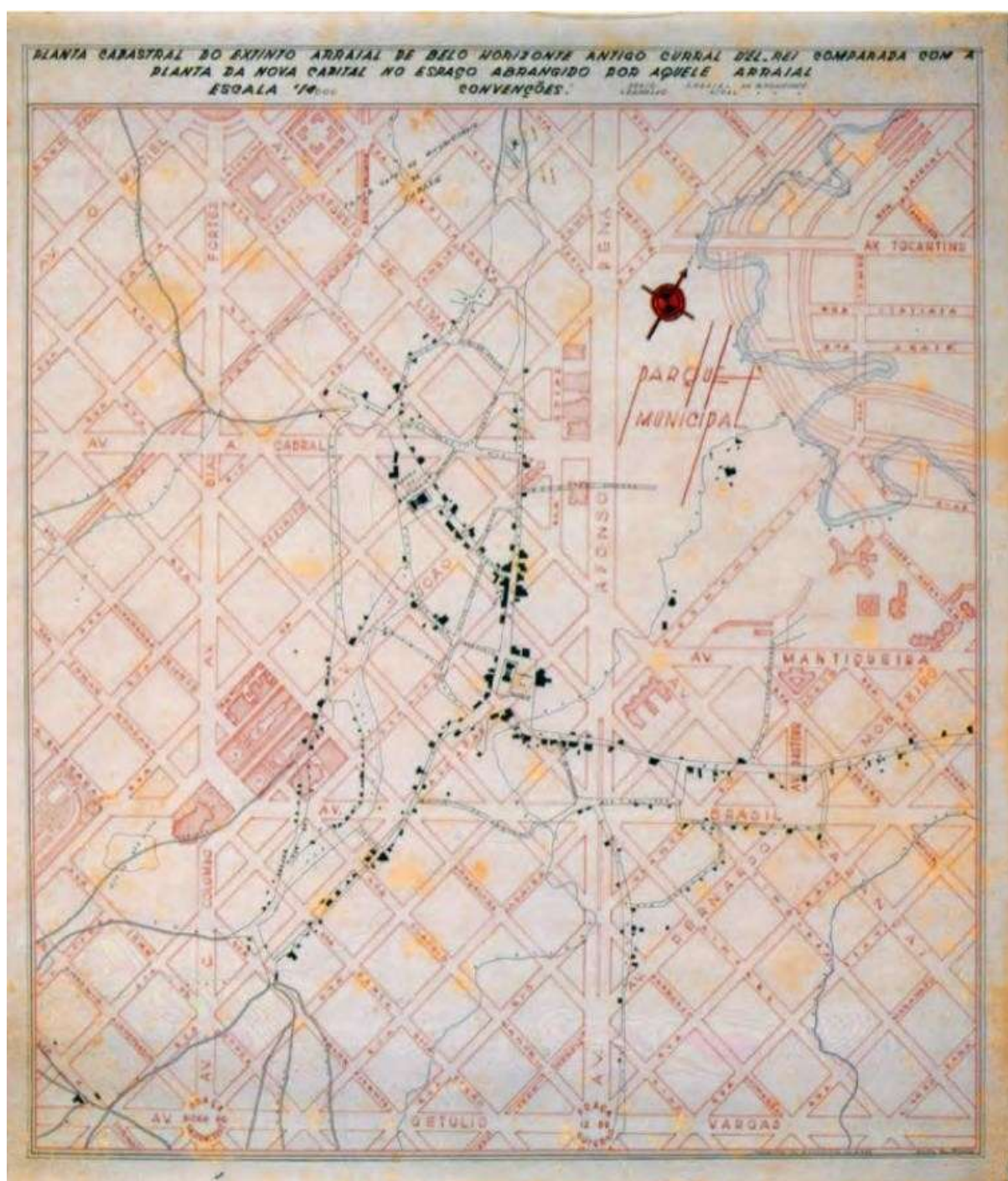


Figura 7 - Aspecto do Arraial de Belo Horizonte em 1896.

Fonte: Raimundo Alves Pinto - Museu Histórico Abílio Barreto [s.d].



Figura 8 - Em vermelho, o traçado de Belo Horizonte sobre o do extinto Curral Del Rey, em preto.  
 Fonte: Museu Histórico Abílio Barreto *apud* Araújo (2016).



Além disso, o planejamento de Belo Horizonte buscava evitar a propagação de doenças e epidemias, um tema crucial na época. A obsessão por higiene e salubridade era uma preocupação central para Aarão Reis e para os engenheiros da época, influenciados pelas crises sanitárias que devastaram cidades europeias como Londres e Paris. O plano de Belo Horizonte previa uma infraestrutura moderna de esgoto e abastecimento de água potável, embora, como Fernandes aponta, essa infraestrutura não foi igualmente distribuída por toda a cidade, e os subúrbios ficaram desprovidos de muitos dos serviços essenciais que a área central desfrutava. Isso reforça o caráter excludente do projeto, que acabou ampliando a desigualdade urbana. Essa desigualdade na distribuição da infraestrutura reforçou as divisões sociais e espaciais na cidade, marcando o início de um padrão de segregação urbana que se perpetuaria nas décadas seguintes.

Portanto, ao liderar o projeto de Belo Horizonte, Aarão Reis não apenas criou uma nova capital, mas também colocou em prática os ideais positivistas de sua formação, utilizando a técnica e o planejamento urbano como meios para implementar um modelo de sociedade disciplinada e organizada. Seu trabalho na cidade reflete tanto as influências internacionais do urbanismo moderno quanto as especificidades do contexto brasileiro, onde a construção de uma nova capital foi vista como uma oportunidade para demonstrar o poder e a modernidade da República.

Para que a nova ordem se estabelecesse, deveria ser eliminado tudo que evocasse a ideia finada de império. Portanto, a nova capital para Minas, que já vinha sendo discutida desde que o esgotamento das minas tornou Ouro Preto decadente econômica e socialmente e inoperante como capital, deveria se diferenciar totalmente da antiga e construir-se em um ambiente higiênico, limpo, grande, varrido de luz e assim visível para o controle social. A cidade planejada, então, é a materialização dessa nova ordem, é o controle da percepção do espaço por meio do desenho urbano, pensada para expressar a soberania do estado - e do grupo que estava no poder a partir de então - sobre a população (ANDRADE; MAGALHÃES, 1989 apud BARBOSA, 2022, p.44).

Além da influência técnica, o positivismo comtiano também exercia um papel moral e político. Comte acreditava na superioridade moral dos cientistas e engenheiros, que seriam os guias da sociedade rumo ao progresso, a visão positivista hierarquizava as figuras dos cientistas e técnicos como condutores do progresso social. Aarão Reis personifica essa crença, sendo escolhido justamente por sua capacidade técnica e sua visão racional para projetar a nova capital. Sua missão era aplicar esses princípios na criação de uma cidade que se tornasse um

exemplo para o Brasil, tanto em termos de organização urbana quanto de controle social, refletindo o que Comte preconizava sobre a importância de um planejamento racional e técnico para o desenvolvimento de uma sociedade moderna (COMTE, 1798-1857 *apud* GIANOTTI e LEMOS, 1978).

Finalmente, o positivismo de Comte defende a ideia de que o progresso humano é contínuo e cumulativo, o que implica que cada nova geração deve se basear no conhecimento das anteriores, aprimorando-o. Isso se reflete na própria concepção de Belo Horizonte como um símbolo de ruptura com o passado colonial e a criação de uma cidade moderna, onde o progresso material e social poderia ser alcançado por meio da ciência e da técnica. A cidade deveria ser um exemplo para o resto do país, mostrando como uma sociedade organizada de forma racional poderia atingir um nível mais elevado de desenvolvimento.

A ideia da criação de Belo Horizonte foi concebida no contexto da instalação da república brasileira, num momento em que Minas Gerais era o estado mais populoso e de maior importância política do país. Nesse cenário, um novo Brasil era inventado, sob o lema da ordem e do progresso – pertencente à máxima positivista formulada por Auguste Comte do “amor por princípio e a ordem por base; o progresso por fim” que fulgura na bandeira da república brasileira excluindo o amor - e as capitais tinham claramente importância fundamental na ordenação da nova sociedade que surgia (BARBOSA, 2022, p.44).

Belo Horizonte foi planejada e construída para substituir Ouro Preto como a capital de Minas Gerais. A ideia de transferir a capital remonta à Inconfidência Mineira, mas a concretização desse projeto ocorreu no contexto das disputas políticas e da euforia da economia cafeeira no final do século XIX. A nova capital deveria representar a modernidade e o progresso, características que Ouro Preto, com seu urbanismo colonial, não possuía. A cidade foi concebida para ser racional e salubre, com um traçado urbano bem planejado e alinhado aos ideais republicanos emergentes (JULIÃO, 1992 *apud* ARAÚJO, 2016).

Segundo Araújo (2016) no final do século XIX, a mudança da capital foi vista como uma forma de equilibrar e unificar o estado de Minas Gerais, que possuía uma organização econômica e política complexa e fragmentada. Belo Horizonte foi projetada para acomodar entre 150 mil e 200 mil habitantes, com infraestrutura adequada para saneamento, abastecimento de água, drenagem, edificação, iluminação pública e transporte. O plano urbano visava também garantir abastecimento suficiente de produtos agrícolas para o consumo diário da população.

O urbanismo tecnicista no projeto de Belo Horizonte, conforme Araújo, reflete um planejamento urbano científico e racional, característico do final do século XIX e início do século XX. Este modelo de urbanismo enfatiza o uso de técnicas e conhecimentos científicos para a organização do espaço urbano, priorizando a funcionalidade, a eficiência e a salubridade.

### **3.2 Estrutura Urbana e Metropolitana de Belo Horizonte**

Belo Horizonte foi concebida como uma cidade moderna, projetada para incorporar avanços tecnológicos e infraestruturas que garantissem a qualidade de vida de seus habitantes. O plano urbanístico da cidade elaborado por Aarão Reis e sua equipe, utilizou princípios de engenharia e planejamento para criar uma malha urbana organizada e eficiente. A cidade foi dividida em áreas específicas para diferentes funções – comerciais, residenciais e institucionais – como pode ser observado na figura 9 e foram previstas amplas avenidas, parques e áreas verdes para promover a circulação de ar e a iluminação natural, aspectos fundamentais do urbanismo tecnicista.

Comte acreditava que a sociedade poderia ser reorganizada por meio da ciência e da técnica, o que se reflete no planejamento urbano racionalista da Cidade de Minas. O traçado ortogonal, a separação das zonas urbanas e a preocupação com a higiene pública eram expressões da busca por uma sociedade funcional e disciplinada. Aarão Reis aplicou os princípios positivistas ao projetar uma cidade moderna e controlada, onde o espaço urbano fosse organizado para promover o progresso. Essa organização visava, de forma explícita, controlar a população ao disciplinar o comportamento dos cidadãos e promover uma ordem social pautada na eficiência e no progresso (ANGOTTI-SALGUEIRO, 1997).

Figura 9 - Planta Geral da Cidade de Minas entre 1894 e 1895.

Fonte: Museu Histórico Abílio Barreto [s.d].

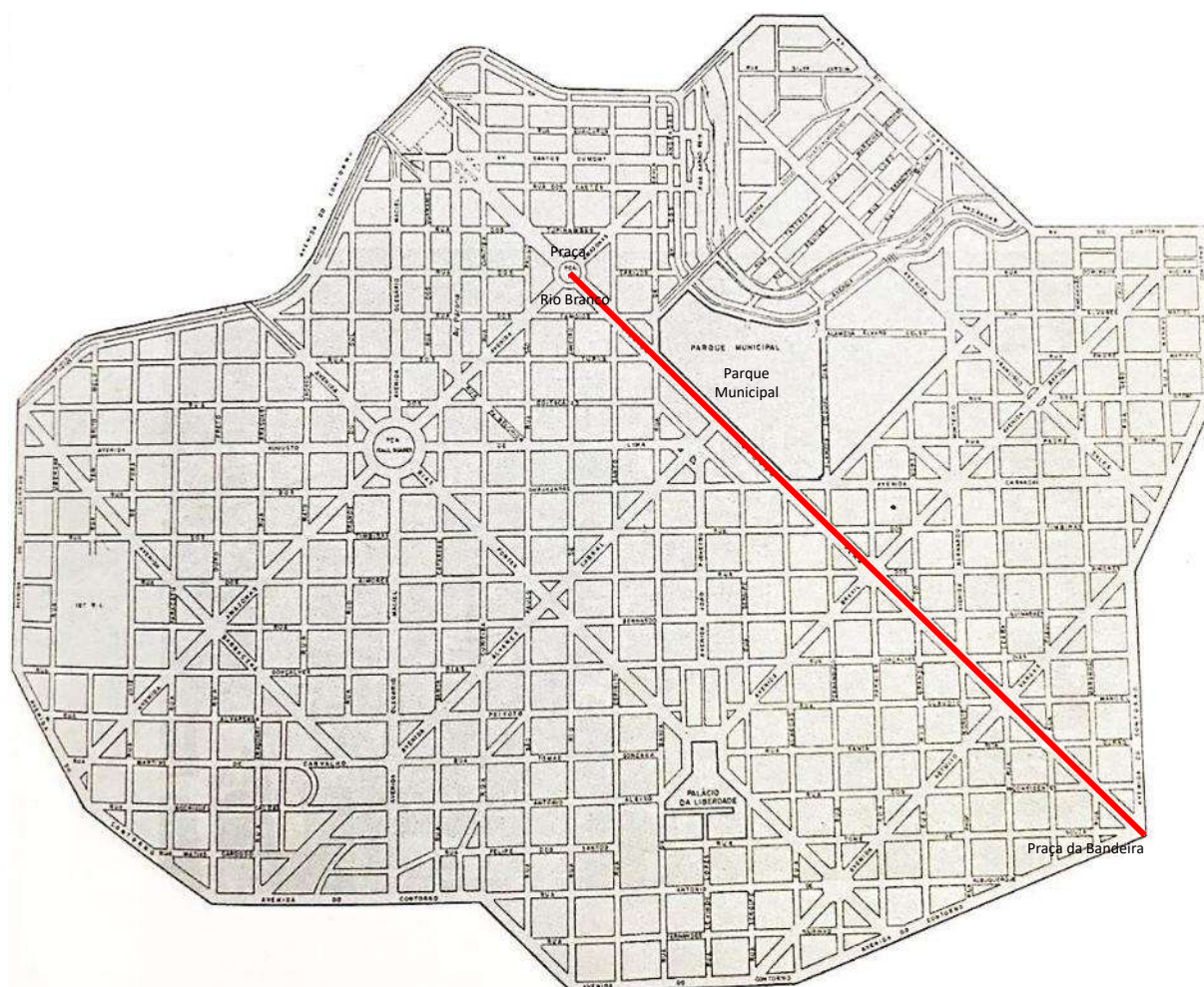


Projetada por Aarão Reis como eixo monumental da nova capital mineira, a Avenida Afonso Pena cumpria, no plano original de Belo Horizonte, funções simultaneamente simbólicas, políticas e estruturais. Sua largura diferenciada de 50 metros, a arborização do canteiro central e o alinhamento visual entre extremos da avenida expressavam os ideais de modernidade republicana e ordenamento racional do território, ao mesmo tempo em que conectavam os principais edifícios administrativos e espaços públicos da cidade.

No conjunto do traçado urbano, a Afonso Pena operava como “centro forçado” — eixo de concentração das atividades comerciais e institucionais a partir do qual se organizou a estrutura radial da cidade (FIGURA 10). Essa estrutura, caracterizada por vias que irradiam a partir de um núcleo central, era complementada por uma malha de avenidas secundárias girada 45° sobre a trama ortogonal, garantindo a integração entre bairros e o fluxo de pessoas, bens e informações. A avenida também estabelecia relação visual direta com o Parque Municipal, outro elemento estruturador do plano, reforçando a coerência paisagística do projeto original.

A cidade modelo, nascida da ordenação política e científica do espaço e da sociedade, seria definida pelos planos dos arquitetos e engenheiros. O pensamento moderno se faz presente no geometrismo, sanitarismo e ordenação funcional das plantas de Washington, La Plata e Belo Horizonte<sup>32</sup> — datadas, respectivamente, de 1791, 1882 e 1895 — e, principalmente, nas grandes reformas de Paris — realizada por Haussmann entre 1852 e 1870 —, Rio de Janeiro — realizada pelo então prefeito Pereira Passos entre 1903 e 1906 — e Nova York — realizada pelo urbanista Robert Moses entre 1930 e 1950. As três últimas são representações bastante emblemáticas do pensamento moderno pela radicalidade com que remodelam os sistemas viários (e adjacências) das cidades a que se referem. Se parte do prestígio gozado na contemporaneidade por Paris, Rio de Janeiro e Nova York é devido ao resultado dessas reformas, ele só foi possível ao custo de desapropriações, higienização e gentrificação das áreas remodeladas (ARAÚJO, 2016, p.24).

Figura 10 – Projeto de Belo Horizonte e a inserção da Avenida Afonso Pena no traçado da cidade.  
 Fonte: GOMES (1992), adaptado pela autora (2025).



O conceito progressista, baseado na utopia, moldou o urbanismo do século XIX, direcionando para um futuro onde predominam a razão e a ciência. Este caminho foi seguido por Aarão Reis, cuja contribuição para a implantação de Belo Horizonte foi notável e reflete essa ideologia, assim como suas contribuições além de técnicas também políticas no período da Proclamação da República, incluindo seu envolvimento em várias iniciativas sociais e urbanísticas significativas, participando “de importantes movimentos à época, como a campanha pró abolicionista, a luta pela reorganização do ensino público no Brasil e as grandes reformas do Rio de Janeiro sob a gestão de Pereira Passos” (ARAÚJO, 2016, p.27).

O projeto de Belo Horizonte marcou um momento pioneiro de urbanismo no Brasil, simbolizando a renovação da jovem República. Esta cidade, planejada desde o início, refletia a aspiração por um ambiente urbano racional e saudável, distante dos paradigmas da antiga capital colonial (TEIXEIRA, 1998 apud ARAÚJO, 2016, p. 28).

A localização de Belo Horizonte foi escolhida após intensos debates, priorizando o equilíbrio e a unidade estadual, apesar de outras áreas como Várzea do Marçal possuírem atributos técnicos e econômicos favoráveis (PLAMBEL, 1986). A decisão também foi influenciada pela facilidade de construção em uma área que permitia um começo do zero, embora isso implicasse a desconsideração do patrimônio histórico e cultural preexistente e resultasse na desqualificação dos habitantes locais, vistas como necessárias para a transformação urbana.

[...] Independentemente das razões políticas que levaram a vitória à Belo Horizonte, a opção pela construção no local onde havia o Curral D’El Rey se deu também pela facilidade de fazer de seu terreno uma tabula rasa. Segundo Iglesias e Paula (1987), a nova capital foi edificada sobre o terreno e as ruínas do arraial, desconsiderando qualquer vestígio histórico existente. Nesse sentido, houve ainda uma intensa desqualificação dos aspectos socioculturais dos habitantes do Curral – o que pode ser percebido na fala preconceituosa do engenheiro-arquiteto Alfredo Camarate, integrante da Comissão Construtora, transcrita por Eleonora Sad Assis, na qual a população era descrita como um “povo doentio [...], magros, amarelos, pouco desempenados na maioria; havendo uma grande proporção de defeituosos, aleijados e raquíticos, [...] o resultado de uma cultura pobre” (ASSIS, 1995). Essa perspectiva negativa da população legitimou ações como a desapropriação da quatrocentas e trinta casas ordenada pela Comissão Construtora em 1893 (ARAÚJO, 2016, p. 30).

A nova capital foi estrategicamente dividida em zonas com diferentes funções urbanas, organizando-se de maneira que a zona central, planejada com precisão, contrastava com as áreas mais irregulares destinadas aos trabalhadores e à produção rural.

As ideologias da República de ordem e progresso se expressam na malha da zona urbana, constituída por linhas e esquinas retas distribuídas de forma ordenada na área delimitada pela Avenida Dezesete de Dezembro (atual Avenida do Contorno). O planejamento retilíneo e funcional estaria restrito a esta zona, destinada aos funcionários da nova capital e aos aparatos institucionais e administrativos. A zona suburbana, definida como moradia dos trabalhadores, e a zona rural, destinada ao lazer e à produção agrícola, se desenvolveriam sem grande controle, contando com loteamentos irregulares, mais adaptados ao relevo e sem as ruas e avenidas monumentais da zona urbana (ARAÚJO, 2016, p. 33).

Conforme Araújo (2016), a avenida Afonso Pena foi concebida para ser o principal eixo de ligação entre as áreas centrais e periféricas da cidade, facilitando o transporte e a comunicação. Sua inserção central como eixo principal numa estrutura de vias radiais secundárias, promovia a integração das áreas urbanas, facilitando o fluxo de bens, serviços e pessoas. A avenida conectava importantes pontos da cidade, incluindo áreas comerciais, residenciais e de lazer, reforçando sua função central no planejamento urbano.

No âmbito dos planos para a cidade, a construção e expansão da malha viária aparecem como obras preponderantes, impulsionando uma maior ocupação nas direções oeste e norte da capital. O espaço metropolitano é produzido, portanto, dentro de uma lógica de atuação do Estado, que planeja e executa tais intervenções, mas sempre acompanhada de perto por investimentos privados. Monte-Mór (1994, p.18) aponta para o interesse e a necessidade do Estado em estimular a nascente burguesia industrial, “fortalecendo o empresariado local com investimentos na construção civil” e atendendo “às concessionárias estrangeiras de serviços públicos com a expansão de seus mercados para serviços de energia e transportes”. Neste sentido, podemos relacionar a estratégia rodoviarista adotada pelos governos municipais, principalmente o de Juscelino Kubitschek, como uma tentativa de atração de capitais do ramo automobilístico, ao disseminar o uso do automóvel particular pela população e privilegiar os modais rodoviários como principal forma de transporte de bens e mercadorias e deslocamento pela cidade (ARAÚJO, 2016, p.62).

O conceito de rodoviarismo, que enfatiza a importância das rodovias e do transporte rodoviário no desenvolvimento urbano é evidente no planejamento de Belo Horizonte. A Avenida Afonso Pena, como principal via de circulação, reflete essa ênfase no transporte rodoviário.

A ampla largura da Avenida foi projetada para acomodar um grande volume de tráfego de veículos, promovendo a mobilidade urbana e a eficiência no transporte. Este aspecto é um dos fundamentos do rodoviarismo, que prioriza a construção de infraestruturas rodoviárias para suportar o crescimento urbano. A avenida servia como uma ligação crucial entre o centro da cidade e as áreas periféricas, facilitando o acesso e o deslocamento dos habitantes. Esta

função de conector principal é típica de cidades planejadas com uma abordagem rodoviarista.

A presença de uma via central e bem estruturada como a Avenida Afonso Pena, incentivou o desenvolvimento econômico ao facilitar o transporte de mercadorias e o acesso a áreas comerciais e industriais. A avenida se tornou um eixo vital para o comércio e os negócios, refletindo a importância do rodoviarismo no planejamento urbano de Belo Horizonte (ARAÚJO, 2016).

### **3.3 As transformações ocorridas na Avenida Afonso Pena e sua consolidação como centralidade da capital**

Ao longo de sua história, a Av. Afonso Pena sofreu transformações significativas, este capítulo visa descrever essas mudanças, explorando as diversas fases da avenida desde a dispersão inicial de construções até sua verticalização e modernização. Oferece um vislumbre da evolução da Avenida Afonso Pena, sublinhando sua importância não só como via de trânsito, mas como cenário de desenvolvimento urbano e cultural de Belo Horizonte.

A Avenida Afonso Pena, desde os seus primórdios, desempenhou um papel central no plano urbano de Belo Horizonte, refletindo os objetivos modernistas da nova capital mineira e promovendo a integração e o desenvolvimento urbano conforme os ideais republicanos da época. Desde sua concepção inicial, foi destinada a ser um eixo central de crescimento e convívio urbano. Uma via fundamental na capital mineira e como eixo principal do projeto original da “Cidade de Minas” em 1895 criado por Aarão Reis, a avenida já havia sido prevista para assumir a importância que adquiriu ao longo de sua história. No ofício apresentado pelo engenheiro ao governo, com as plantas da cidade, em março de 1895, Aarão Reis explicava:

A's ruas fiz dar largura de 20 metros, necessária para a conveniente arborização, a livre circulação dos vehiculos, o trafego dos carris e os trabalhos da colocação e reparações das canalizações subterrâneas. A's avenidas fixei largura suficiente para dar-lhes a bellesa e o conforto que deverão, de futuro, proporcionar á população. Apenas á uma das avenidas- que corta a zona urbana de norte a sul, e é destinada á ligação dos bairros opostos-dei a largura de 50m, para constitui-la em centro obrigado da cidade e, assim, forçar a população, quanto possível, a ir-se desenvolvendo do centro para a periferia, como convém à economia municipal, à manutenção da hygiene sanitária, e o prosseguimento regular dos trabalhos technicos (*sic*) (REIS, apud GOMES, 1992, p.16).

Nas primeiras décadas após sua inauguração, a Avenida Afonso Pena era marcada pela imensidão e pela escassez de construções, refletindo o grandioso plano urbano de Aarão Reis. Este vazio inicial foi estratégico, servindo como marcos indestrutíveis para a futura expansão urbana planejada (FIGURA 11). A cidade, embora planejada para um crescimento ordenado, mostrou uma tendência natural à transformação, à destruição e à reconstrução, características que foram se intensificando com o tempo. A população inicial da cidade era pequena e composta em grande parte por trabalhadores que participavam da construção da nova capital. Eventos cívicos começaram a substituir as cerimônias religiosas da antiga capital, Ouro Preto, marcando o espaço com novas tradições urbanas e patrióticas.

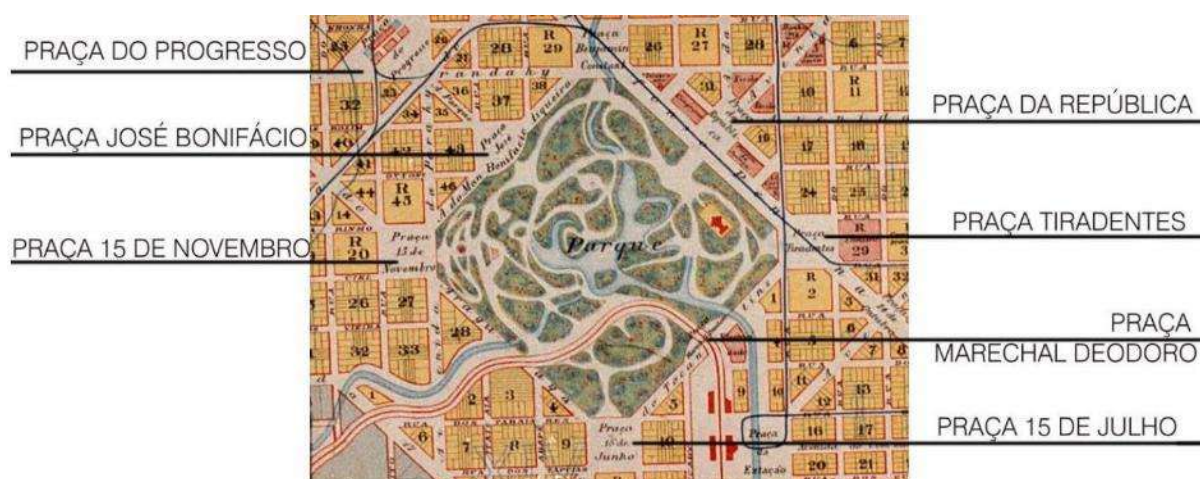
O projeto então parte da delimitação de uma área alagadiça na confluência entre o córrego do Acaba Mundo e o ribeirão Arrudas, repleta de fontes de água cristalina, solo fértil e natureza exuberante, definida para abrigar o grande parque central da cidade. Daquele território delimitado por um quadrado de 800 metros de lado, repleto de nascentes d'água, se faz nascer a cidade. Dentro do parque, o tratamento dado pelo paisagista Paul Villon é o oposto do restante da cidade: sem usar de movimentações de terra, o espaço reverencia a natureza, preservando espécies nativas e traçando formas orgânicas e sinuosas para as águas e os caminhos de fruição interna. O território do parque é cercado por sete praças nomeadas a homenagear personalidades da república e da nação brasileira: Praça da República, Praça Tiradentes, Praça 15 de Julho (dia da primeira constituição republicana de Minas Gerais), Praça Benjamin Constant, Praça 15 de novembro (Proclamação da República), Praça Marechal Deodoro e Praça José Bonifácio, esta ligada por meio da avenida do parque a uma outra praça, a uma distância de uma quadra, intitulada Praça do Progresso. O projeto da cidade surge a partir dessa cápsula de pureza natural delimitada num quadrado inscrito num desenho urbano funcional e geométrico, na intenção de simbolizar a superação do natural pelo racional (BARBOSA, pág. 45-46, 2022).

A figura 12 ilustra a planta geral do Parque Municipal e as sete praças em seu entorno, com seus nomes que homenageiam personalidades da República e, como mencionado por Barbosa (2022), deixa claro como a racionalidade do projeto se sobrepôs ao traçado que seria o natural o parque conformado dentro de um quadrado inserido no projeto da cidade.

Figura 11 – Avenida Afonso Pena, início séc. XX, desproporcionalmente larga.  
 Fonte: Museu Histórico Abílio Barreto apud Barbosa (2022).



Figura 12 – Planta do Parque Municipal – 1895  
 Fonte: Barbosa (2022).



Apesar de nos primeiros anos, a avenida ser ampla e pouco edificada, gradualmente se tornou sede de importantes edifícios públicos e privados, refletindo a evolução arquitetônica e urbanística da cidade. Com o passar dos anos, a avenida passou por uma série de transformações significativas. A arquitetura e o urbanismo começaram a desenhar uma cidade que rapidamente se preenchia e se verticalizava. Edifícios emblemáticos como o Mercado Municipal de Belo Horizonte (FIGURA 13) e o Palácio da Justiça (FIGURA 14) foram construídos, o primeiro era um ícone da paisagem com sua estrutura metálica aparente e posição estratégica entre a Praça do Mercado e a Estação Ferroviária (BARBOSA, 2022).

Entre a praça do Mercado e a Estação Ferroviária, ao longo da Avenida do Comércio, atual Santos Dumont, se conformava um centro comercial, reforçado pela ligação entre essas duas construções. Expandindo as imediações deste eixo, todo o Centro foi sendo ocupado por serviços que atendiam a toda a população, dos menos aos mais abastados, com comércio de toda variedade, pequenas fábricas, edifícios institucionais e espaços de lazer e entretenimento (LEMOS, 2010 apud BARBOSA, 2022, p.52).

Segundo Barbosa (2022), em 1902, a introdução dos bondes (FIGURA 15) marcou o início da integração efetiva da avenida ao restante da cidade, aumentando sua acessibilidade e importância como eixo comercial. Este desenvolvimento, que integrava a avenida ao tecido comercial e social da cidade, foi acompanhado por uma expansão comercial robusta, caracterizada por uma mistura de usos que incluía comércio variado, pequenas fábricas, e instituições, além de espaços de lazer e entretenimento.

Nas décadas de 1920 e 1930, a Avenida Afonso Pena consolidou-se como centro comercial e cultural de Belo Horizonte, com a construção de cinemas, teatros e lojas, que atraíam um grande número de pessoas diariamente. Em 1922 foi instituída nova legislação urbanística que permitia edifícios de até 50 m de altura na avenida, abrindo caminho para a futura verticalização e, após regulamentado o uso do concreto armado em 1933, são inaugurados, em 1935, os primeiros “arranha-céus” da cidade, como a Feira Permanente de Amostras, com 10 andares, no antigo terreno do mercado. No final da década de 1940, a Avenida Afonso Pena unia o canteiro central arborizado (FIGURA 16) a novos edifícios verticais, como o Acaiaca. Modernizada por Juscelino Kubitschek, já estendida além da Contorno, mantinha intensa vida urbana e função simbólica, marcando a transição de Belo Horizonte para uma capital metropolitana.

Figura 13 – Primeiro Mercado Municipal de Belo Horizonte – Data provável 1900.  
Fonte: Jornal O Tempo (2007).

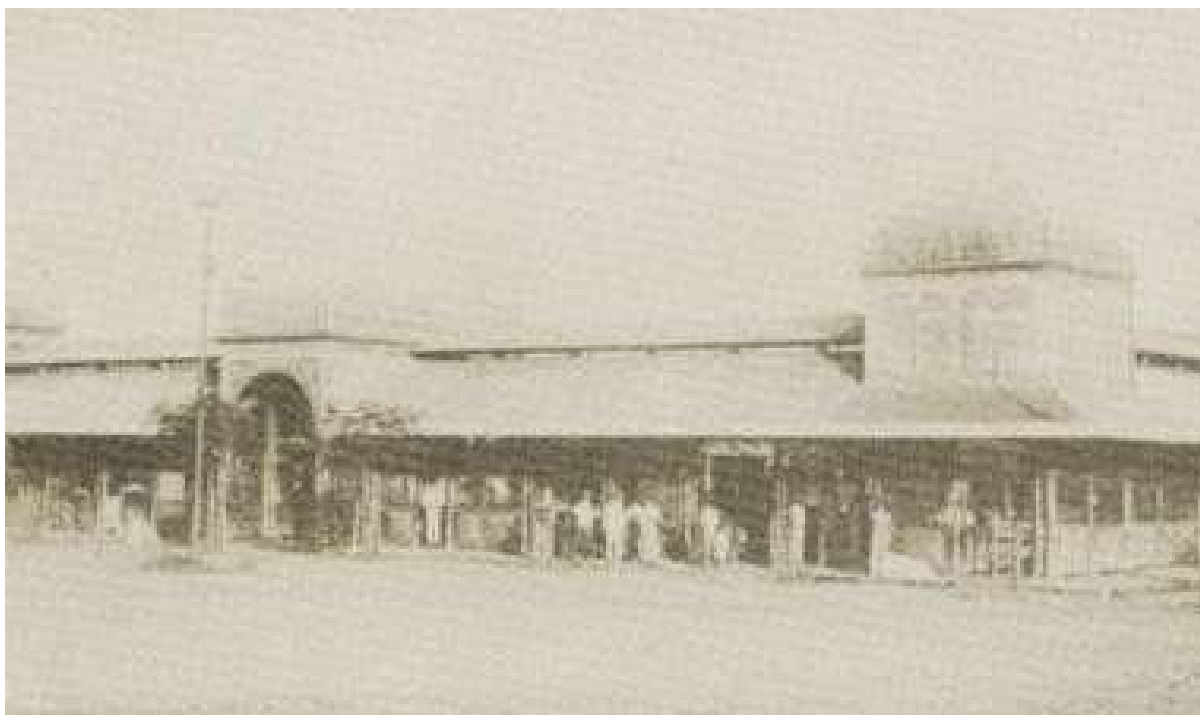


Figura 14 – Palácio da Justiça, fachada lateral – Data provável 1910.  
Fonte: Arquivo Público Mineiro [s.d.].



Figura 15 – Inauguração do sistema de bondes na Av. Afonso Pena com Rua da Bahia, 1902.

Fonte: Lemos (2017) *apud* Barbosa (2022).



Figura 16 – Vista da Avenida Afonso Pena no final dos anos 1940.

Fonte: Jornal Estado de Minas [s.d.].



Os primeiros edifícios surgiram antes, mas o processo de verticalização e adensamento mais intensos começou nos anos 50, acompanhando o crescimento econômico e a modernização urbana impulsionados pelo período democrático e, depois, pelo Regime Militar. Novos edifícios comerciais e residenciais de grande porte ocuparam espaços antes destinados a construções mais baixas, reforçando a imagem da avenida como vitrine do progresso, transformando o perfil urbano com altos edifícios e mudando drasticamente a paisagem.

Nas décadas de 1960 e 1970, a avenida passou por um amplo processo de modernização, incluindo a expansão da via, o que facilitou e estimulou o fluxo de veículos. A arborização central também sofreu intervenções, e a Praça Sete, ponto central de referência, foi gradualmente adaptada às demandas do tráfego, reduzindo seu caráter de espaço de permanência. A figura 17 demonstra a transfiguração da paisagem já sem a arborização presente e com o processo de verticalização mais avançado.

Nos anos 1970, mesmo com a criação de órgãos de proteção patrimonial e os primeiros tombamentos significativos em Belo Horizonte, a lógica de substituição de ícones urbanos continuou, e a Avenida Afonso Pena recebeu novas construções que alteraram de forma significativa seu perfil visual. Embora se buscasse preservar marcos arquitetônicos e culturais, prevaleceu o interesse pela atualização estética e funcional, mantendo a avenida como polo de negócios, serviços e eventos públicos.

A partir das décadas de 1980 e 1990, consolidou-se o reconhecimento oficial da importância histórica e simbólica da avenida, culminando no tombamento do Conjunto Urbano da Avenida Afonso Pena e Adjacências em 1994. Ainda assim, o espaço continuou sendo palco de mudanças físicas e de intensas manifestações sociais, mantendo seu papel central na vida cultural, política e econômica da cidade, em um equilíbrio dinâmico entre preservação e transformação (BARBOSA, 2022).

Figura 17– Paisagem modificada após remoção do obelisco e da arborização da avenida.  
Fonte: Jornal Hoje *apud* Barbosa (2022).



A presença bancária consolidou-se na região da Praça Sete ainda ao longo da década de 1920, período em que a Afonso Pena já reunia o Banco Hipotecário e Agrícola, o Banco Pelotense e o Banco Mineiro de Produção, além da chegada do Banco Comércio e Indústria, do próprio Banco da Lavoura e do Banco Mineiro S.A. à centralidade financeira que se formava no cruzamento com a Avenida Amazonas (LEMOS, 2017 apud BARBOSA, 2022). O marco arquitetônico definitivo da instituição na avenida, trata-se do edifício Clemente Faria, projetado por Álvaro Vital Brasil especificamente para o Banco da Lavoura (FIGURA 18), cujas obras se iniciaram ao final da década de 1940, sendo inaugurado no início dos anos 1950.

O Banco da Lavoura de Minas Gerais foi fundado e inaugurado em 1925 por Clemente Faria, em um momento de forte crescimento econômico e urbano da capital mineira, que se consolidava como centro financeiro e comercial do Estado. É importante precisar, contudo, que a instalação da instituição não ocorreu de imediato na Avenida Afonso Pena: segundo Costa (2002), o banco funcionou inicialmente, entre 1926 e 1928, em um prédio modesto na Rua Caetés, via que, à época, também concentrava parte da expansão comercial da capital.

A instalação — e, posteriormente, a consolidação arquitetônica — do Banco da Lavoura na Avenida Afonso Pena simbolizava a importância crescente da via como eixo financeiro da capital. Ainda segundo Costa (2002), a instituição alcançou, em 1950, 136 agências no interior de Minas Gerais, sendo superada apenas pelo Banco do Brasil em número de agências entre os maiores bancos privados brasileiros da época — dado que evidencia a escala nacional atingida por uma instituição sediada na avenida e reforça o papel da Afonso Pena como polo financeiro não apenas municipal, mas estadual.

De acordo com o jornal Estado de Minas de 1991, a Avenida Afonso Pena foi a primeira avenida da cidade a receber asfalto depois de 1940. Antes disso eram utilizados calçamentos poliédricos. Nesse mesmo período, durante a década de 1940, a avenida torna-se estratégica em virtude de conectar a Cidade Industrial Juventino Dias ao centro da cidade, visto que a avenida Amazonas que se estendia da Praça da Estação até Avenida Barbacena, fora expandida até Contagem, fazendo a conexão entre a Cidade Industrial e a Avenida Afonso Pena. Além do Banco da Lavoura que estava instalado na principal avenida da cidade, outras instituições financeiras a exemplo a Agrimisa se instalam nas proximidades desse cruzamento que se consolida no período como centralidade econômica e financeira da capital.

Figura 18 – O imponente Edifício Clemente Faria, antiga sede do Banco da Lavoura -1956.  
Fonte: Biblioteca IBGE *apud* BH Nostalgia (2014).



Ao longo de sua história, a avenida que era o centro obrigatório do projeto, passou por diversas transformações e ganhou cada vez mais relevância, num movimento ascendente de importância na capital, abrigando comércios diversos, instituições bancárias e equipamentos culturais e institucionais.

E, assim como previsto por Aarão Reis, o desenvolvimento da cidade se deu do centro para a periferia, mantendo a importância do eixo projetado para a capital, mesmo que tal crescimento tenha extrapolado os limites planejados para a mesma. A figura 19, demonstra a expansão da mancha urbana entre os anos de 1918 e 2018, tendo a avenida Afonso Pena como referência.

Nota-se que em 1918 a mancha urbana se concentrava bem no entorno da avenida e se expandia em direção às áreas periféricas à Avenida do Contorno. Em 1935 a mancha já preenchia quase todo o contorno delimitado pela perimetral e em 1950 a mancha urbana já havia extrapolado tal limite.

Por fim, em 2018, percebe-se que todos os bairros limítrofes ao centro estão completamente ocupados, processo que se alastrou para diversos bairros fora dos limites da avenida do Contorno até à Região Metropolitana de Belo Horizonte, áreas completamente interligadas e dependentes da estrutura viária existente no “eixo da capital”.

A Praça Sete por exemplo, fora projetada para ser o marco zero da capital, entre Afonso Pena e Amazonas, e a importância dessa conexão também é atrelada ao fato da instalação da Cidade Industrial Juventino Dias.

A partir de outras reportagens que tratam da relevância da Av. Afonso Pena e de aspectos históricos da mesma dos jornais Hoje em Dia, Diário da Tarde e Estado de Minas, do livro *Memórias de Ruas* de Gomes (1992) e *Gardênias para ti* de Martins (2001), do site ARQBH e dos trabalhos de Araújo (2016) e Barbosa (2022) é possível traçar uma linha do tempo que demonstra a constante transformação da avenida e a presença de equipamentos importantes para a vida na cidade, figura 20:

Figura 19 – Expansão da Mancha Urbana no entorno da Av. Afonso Pena entre 1918 e 2018.

Fonte: BHMap (2025), adaptado pela autora (2025).

### Legenda:

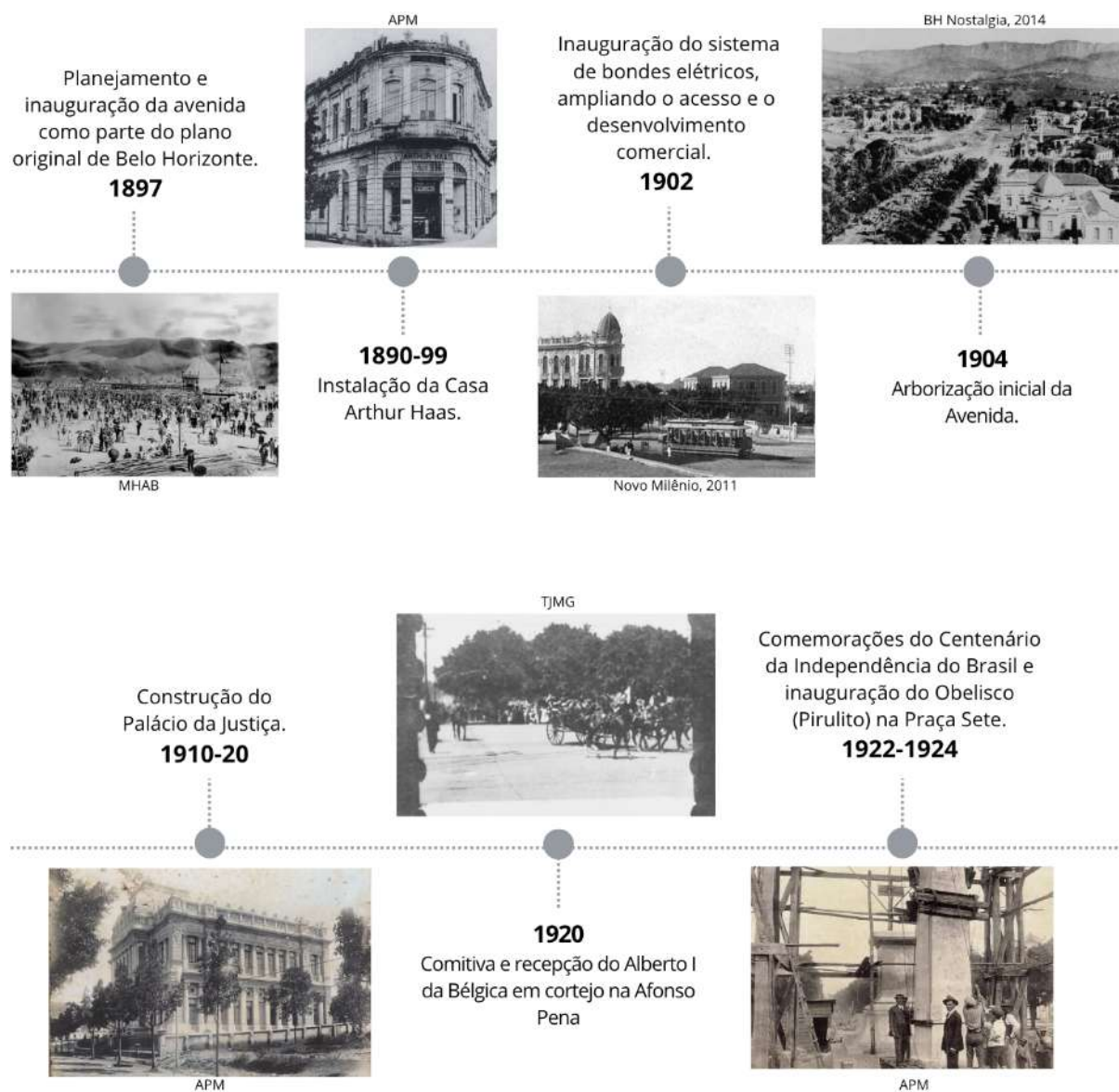
- ..... Avenida Afonso Pena
- Mancha Urbana 1918
- Mancha Urbana 1935
- Mancha Urbana 1950
- Mancha Urbana 2018



Figura 20 – Linha do tempo transformações históricas Av. Afonso Pena por períodos

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em fontes diversas<sup>4</sup>.

### (1890s - 1920s) | Primeiras Décadas - Início e Planejamento



<sup>4</sup> As imagens que compõem esta linha do tempo têm as seguintes fontes: Arquivo Público Mineiro (APM); Museu Histórico Abílio Barreto (MHAB); Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG); *Blog BH Nostalgia* (2014); *Novo Milênio* (2011); Arquivo *Estado de Minas* (1932, 1980); Borsagli (2012); Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH, 1968); Acervo Fundação Clóvis Salgado (1970); Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG, 2016).

## (1930s - 1950s) | Crescimento, Expansão e Desenvolvimento

Início da construção de prédios residenciais e comerciais e instalação do Cine Brasil.

**1930**



Arquivo EM, 1932

BH Nostalgia, 1932



Intensificação da verticalização e consolidação como centro financeiro com a construção de mais edifícios comerciais.

**1950**



APM, 1951

**1943-47**

Construção do Edifício Acaiaca. Marco arquitetônico da verticalização.

## (1960s - 1980s) | Modernização e Intervenções Urbanas

Remodelação para adaptação de tráfego veicular, reforma para expansão das via.

**1960**



BH Nostalgia, 2014

Prefeito Jorge Carone autoriza derrubada dos fícus para alargar as pistas de rolamento e retirada do sistema de bondes.

**1962-63**



APCBH, 1968



Curral Del Rey, 2010

**1962**

Retirada do Obelisco da Praça Sete.



Curral Del Rey, 2010

**1968**

Extensão da avenida desde a Praça do Cruzeiro (atual Milton Campos) até Praça da Bandeira, com desfavelização do Pindura Saia.

Implementação de políticas de despoluição visual e tráfego. Inauguração do Palácio das Artes.

**1971**



Arquivo EM, 1980

Projetos de revitalização e desafios contemporâneos.

**Atualidade**



Acervo FCS, 1970

**1980**

Políticas de desenvolvimento de estrutura urbana. Grandes obras de infraestrutura e reformas urbanas para modernização. Reinstalação do Obelisco.



IEPHA, 2016

Os marcos citados e ilustrados, são apenas alguns da história da Avenida Afonso Pena e que demonstram o constante processo de transformação pelo qual sempre passou ao longo de sua história.

De acordo com o jornal “O Tempo”, de 2005, o entrevistado José Neves Bitencourt, historiador e assessor técnico do Museu Abílio Barreto, afirma que além de ser o principal eixo urbano da capital, o logradouro é também o principal eixo monumental da capital mineira.

As praças – Rio Branco, da Bandeira, Tiradentes, Coronel Benjamin Guimarães e Milton Campos – foram construídas não apenas para serem centros de convivência como também para homenagear pessoas e fatos a serem lembrados pela população ao longo das gerações. A Afonso Pena tem essa característica, de ser um mapa de memória, um referencial que faz com que as pessoas daqui se reconheçam como belo-horizontinos. É um ícone de pertencimento [...]. Através dele, as pessoas se identificam e criam entre si um sentimento comum, que provoca a identificação e eleva o espírito de solidariedade (O TEMPO, 2005).

Também na década de 1970, a Avenida Afonso Pena se tornou um local de memória e patrimônio, com a preservação de alguns edifícios antigos e a memória de eventos históricos importantes que ocorreram ao longo da via.

Nos anos mais recentes, a avenida enfrenta desafios contemporâneos como o congestionamento, a necessidade de manutenção de sua infraestrutura e o equilíbrio entre modernização e preservação. Há projetos em andamento para revitalizar a Avenida Afonso Pena, buscando melhorar a acessibilidade e a qualidade de vida urbana, ao mesmo tempo em que se preserva sua importância histórica e cultural.

O futuro da Avenida Afonso Pena envolve a continuação de seu papel como coração de Belo Horizonte, com esforços contínuos para adaptar-se às necessidades de uma cidade moderna e dinâmica.

Ao longo dos anos, a Avenida Afonso Pena consolidou-se como o “coração” de Belo Horizonte, refletindo as mudanças sociais, culturais e econômicas da cidade. Cada época deixou sua marca na arquitetura e no uso do espaço, fazendo da avenida um registro vivo da história e do desenvolvimento urbano da capital mineira.

### **3.3.1 A Avenida Afonso Pena entre os ciclos urbanos: da monumentalidade republicana ao corredor de tráfego metropolitano**

A trajetória da Avenida Afonso Pena como eixo estruturante de Belo Horizonte não pode ser lida fora dos sucessivos ciclos econômicos e políticos que redefiniram a estrutura urbana da capital ao longo do século XX. Cada um desses ciclos deixou marcas morfológicas e funcionais sobre a via, acumulando temporalidades distintas em um mesmo espaço — o que faz da Afonso Pena não apenas um corredor de circulação, mas um palimpsesto urbano em que as contradições do planejamento e do mercado se inscrevem de forma particularmente visível.

**O primeiro ciclo**, compreendido entre a inauguração da capital (1897) e a década de 1930, correspondeu à consolidação da avenida como principal eixo monumental e de sociabilidade da cidade. Projetada com largura de 50 metros — a maior do traçado original —, a Afonso Pena cumpria a função de ligar a Praça da Estação, porta de entrada da cidade, ao polo institucional da Praça da Liberdade, passando pela Praça Sete de Setembro, que se tornaria o coração simbólico da capital (VILELA, 2006).

Nesse período, a via abrigava os edifícios públicos mais representativos — os Correios, o Teatro Municipal, o Automóvel Clube —, bem como o comércio sofisticado voltado às elites administrativas e ao funcionalismo público que habitava os bairros centrais (FIGURA 21). A arborização densa, o calçamento em pedra portuguesa e as dimensões generosas dos passeios conferiam à Afonso Pena um caráter de espaço de permanência e convívio, coerente com o ideário republicano de uma capital moderna e civilizada (GOMES, LIMA, 1999 *apud* VILELA, 2006). A avenida consolidou-se como principal corredor de sociabilidade e de consumo das classes médias e altas da cidade, abrigando o comércio sofisticado, hotéis de luxo e instituições financeiras cujo surgimento acompanhava o ciclo de expansão econômica impulsionado pela industrialização mineira (IGLÉSIA, s/d *apud* VILELA, 2006).

Figura 21 – O requintado Condomínio Álvaro José dos Santos (1908), comumente chamado de Castelinho, na Avenida Afonso Pena, esquina com Rua Espírito Santo.  
Fonte: Morato (2025).



Figura 22 – Edifício Helena Passig (esq.) e antiga sede do Banco Mineiro da Produção, atual P7 Criativo (dir.) – torres modernistas projetadas na década de 50. Foto possivelmente do início da década de 1960.  
Fonte: BHZ (2025).



**O segundo ciclo**, iniciado nos anos 1930, correspondente ao período do "milagre econômico" e à consolidação metropolitana entre as décadas de 1960 e 1970, representou uma inflexão decisiva, período marcado pela industrialização e pelo crescimento demográfico acelerado, que transformaram Belo Horizonte de cidade administrativa em metrópole regional em formação. A legislação de 1933, que proibiu construções de pavimento único na Zona Comercial e estimulou a verticalização estabelecendo gabaritos mínimos, intensificou a substituição do casario horizontal por edifícios de múltiplos andares (FIGURA 22)<sup>5</sup> ao longo da avenida, processo que Noronha (1999 *apud* VILELA, 2006) descreve como a "arqueologia do edifício vertical" no centro da cidade, ou seja, os edifícios verticalizados do centro de BH funcionam como "camadas materiais" de diferentes períodos de modernização da cidade.

Simultaneamente, o deslocamento das classes de mais alta renda em direção à região sul — primeiro para o bairro dos Funcionários, depois para a Savassi —, acompanhado pelo comércio sofisticado que migrava para acompanhar sua clientela, iniciou o processo de esvaziamento funcional da Afonso Pena como eixo de consumo qualificado, a popularização do hipercentro e o fortalecimento da lógica viária, marcada pelo alargamento de vias e redução de canteiros e espaços de permanência (VILELA, 2006; PONTES, 2006).

A bipolarização entre um centro norte-popular e um vetor sul-elitizado, que Flávio Villaça (1998 *apud* VILELA, 2006) identificou como característica estrutural das metrópoles brasileiras, manifestou-se com clareza na avenida, cujo trecho sul mantinha maior prestígio enquanto o trecho norte, próximo à Praça da Estação e à Rodoviária, acumulava usos populares e informais.

**O terceiro ciclo**, pode ser associado ao contexto de metropolização, descentralização econômica e requalificação urbana a partir das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, o hipercentro passa a ser interpretado simultaneamente como espaço de deterioração,

---

<sup>5</sup> Fazendo parte do conjunto modernista da Praça Sete, o Edifício Helena Passig, do arquiteto mineiro Raphael Hardy Filho e a antiga sede do Banco Mineiro da Produção (atual P7 Criativo), projetada por Oscar Niemeyer, consolidam-se como um par arquitetônico que dialoga formalmente por meio de volumes curvos voltados à praça — solução recorrente na inserção de edifícios modernos nos cruzamentos oblíquos do traçado original de Aarão Reis (MORATO, [2025]; BARBOSA, 2022). Embora ambos os projetos datem de 1953, sua materialização não foi simultânea: enquanto o Helena Passig foi concluído ainda naquele ano, a sede do Banco Mineiro da Produção só foi inaugurada em 1959, evidenciando o intervalo frequente, nesse período, entre a concepção modernista e sua efetiva execução na capital mineira.

popularização e potencial revitalização. A difusão do automóvel como modal hegemônico, combinada às intervenções viárias dos planos de circulação — notadamente o Projeto da Área Central de 1980 (PACE/80) —, converteu progressivamente a avenida em corredor de tráfego metropolitano. Como registra Sant'Anna (2008, p. 86), o planejamento desse período "alargou vias com o estreitamento de canteiros e praças para permitir o melhor fluxo de veículos", operando uma transformação que atingiu de forma especialmente aguda os eixos estruturantes do Hipercentro. A Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976 (Lei 2.662/76), ao consolidar o zoneamento de densidades sem instrumentos efetivos de proteção paisagística, legitimou juridicamente a substituição indiscriminada das edificações históricas da avenida por novos empreendimentos comerciais ou de serviços que, individualmente racionais do ponto de vista do mercado, produziram coletivamente uma paisagem fragmentada e de baixa qualidade ambiental (ARAÚJO FILHO, 2013).

**O quarto ciclo**, iniciado com a promulgação do Plano Diretor de 1996 (Lei 7.165/96) e aprofundado pelo Programa Centro Vivo (2004) e pela revisão legislativa de 2010 (Lei 9.959/2010), inaugurou formalmente uma agenda de requalificação que reconhece a Afonso Pena como eixo prioritário de intervenção. As diretrizes do Plano Diretor para o Hipercentro — restitui-la como "lugar de permanência e ponto de encontro", priorizar a circulação de pedestres e revitalizar os marcos históricos e culturais (art. 12, Lei 7.165/96 *apud* Vilela, 2006) — apontavam diretamente para a necessidade de reversão da lógica rodoviarista que havia se imposto nas décadas anteriores. O Programa Centro Vivo materializou parte dessas intenções por meio da proposta de despoluição visual, da requalificação de calçadas e da criação de circuitos culturais que incluem a Afonso Pena como eixo central. Contudo, as intervenções realizadas permaneceram predominantemente superficiais — restritas a pavimentação, mobiliário urbano e iluminação —, sem enfrentar os determinantes estruturais da degradação: a primazia do tráfego motorizado, a ausência de usos residenciais diversificados e o esvaziamento das atividades culturais e de lazer que outrora conferiam vitalidade à via (SANT'ANNA, 2008; PONTES, 2006).

Esse quarto ciclo é também marcado por uma inflexão política relevante: a crescente incorporação da lógica do *city marketing* e do planejamento estratégico à agenda de requalificação do centro, fenômeno que Sant'Anna (2008) e Vainer (2000 *apud* VILELA, 2006)

identificam como a transformação da cidade em mercadoria destinada a consumidores específicos — turistas, investidores, classes médias —, em detrimento das necessidades da população de baixa renda e dos usos populares já estabelecidos. Essa tensão não é nova na trajetória do centro de Belo Horizonte: Lemos (2010 *apud* FERREIRA, 2022) demonstra que, desde o cinquentenário da capital, a reconfiguração das centralidades urbanas esteve associada a projetos de modernização conduzidos pelas elites política, empresarial e intelectual, que renovavam o espaço central “mesmo antes de envelhecer dignamente” (LEMONS, 2010, p. 67 *apud* FERREIRA, 2022, p. 822) — processo que, nas últimas décadas do século XX, desdobrou-se na diversificação, modernização e crescente opacidade do centro como lugar de serviços e consumo.

No caso da Afonso Pena, essa tensão acumulada se manifesta no quarto ciclo pela coexistência de intervenções voltadas à valorização do patrimônio histórico — como a proteção dos conjuntos tombados ao longo de seu alinhamento — e de pressões imobiliárias que continuavam operando no sentido da substituição e verticalização, favorecidas pelos altos coeficientes de aproveitamento da Zona Central (ZCBH) e Zona Hipercentral (ZHIP) vigentes à época sob o regime urbanístico da Lei 7.166/96 e suas alterações (ARAÚJO FILHO, 2013).

Estendendo a periodização proposta pelos autores anteriormente citados, é possível identificar um **quinto ciclo**, ainda em curso, a partir do Plano Diretor de 2019 (Lei 11.181/19) e do programa Centro de Todo Mundo<sup>6</sup>, lançado pela Prefeitura de Belo Horizonte em março de 2023. O PD de 2019 introduziu, para as áreas centrais, uma reorientação significativa dos parâmetros urbanísticos — redefinindo coeficientes de aproveitamento, impondo outorgas

---

<sup>6</sup> O Programa de Requalificação do Centro de Belo Horizonte, denominado “Centro de Todo Mundo”, foi lançado pela Prefeitura Municipal em março de 2023 e estrutura-se em dez eixos de atuação, entre os quais cultura e turismo, lazer, mobilidade, requalificação urbana, mobiliário, segurança, atenção à população em situação de rua e inclusão produtiva (BELO HORIZONTE, 2023). Como demonstra Baptista (2024), o programa não constitui iniciativa isolada, mas se inscreve em uma sucessão de intervenções sobre o hipercentro — do Plano de Ação da Área Central (PACE), nos anos 1980, ao Programa Centro Vivo, de 2004 —, das quais pode ser lido como desdobramento contemporâneo. Embora as diretrizes técnicas do projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena sejam anteriores ao programa, tendo sido consolidadas ao longo de mais de uma década de planejamento da mobilidade (SUMOB, 2024), foi sob o marco institucional do “Centro de Todo Mundo” que a intervenção passou a ser apresentada e conduzida pela municipalidade, nele figurando como uma de suas obras estruturantes. Ilustra esse vínculo o fato de a reforma da Praça Rio Branco, extremidade hipercentral do eixo, integrar diretamente as ações do programa (SUMOB, 2024). Adota-se, no presente estudo, essa filiação institucional como o quadro no qual a revitalização da avenida se insere, sem prejuízo do reconhecimento de que sua origem projetual a antecede.

onerosas e criando incentivos específicos para habitação de interesse social no hipercentro — , buscando reverter a lógica de substituição indiscriminada e esvaziamento residencial que havia caracterizado os ciclos anteriores (BELO HORIZONTE, 2019).

O programa Centro de Todo Mundo, por sua vez, estrutura-se em dez eixos de atuação — cultura e turismo, lazer, mobilidade, requalificação urbana, mobiliário, segurança, população em situação de rua e inclusão produtiva —, tendo a revitalização da Avenida Afonso Pena como uma de suas intervenções âncora. Contudo, a tensão entre requalificação inclusiva e lógica de mercado identificada por Sant'Anna (2008) e Vainer (2000 apud VILELA, 2006) nos ciclos anteriores permanece presente: críticos do programa apontam a contradição entre as propostas de requalificação do centro e projetos legislativos simultâneos que flexibilizariam instrumentos do próprio Plano Diretor, sugerindo que o hipercentro continua sendo disputado por projetos urbanos com concepções distintas de cidade e de para quem ela deve ser requalificada. É nesse contexto — de acumulação histórica de ciclos, de instrumentos legais em tensão e de processos participativos cuja efetividade permanece em debate — que se insere a revitalização da Avenida Afonso Pena como objeto deste estudo.

### **3.3.3 Sobreposições normativas na Avenida Afonso Pena: entre a Zona Central e as Áreas de Diretrizes Especiais**

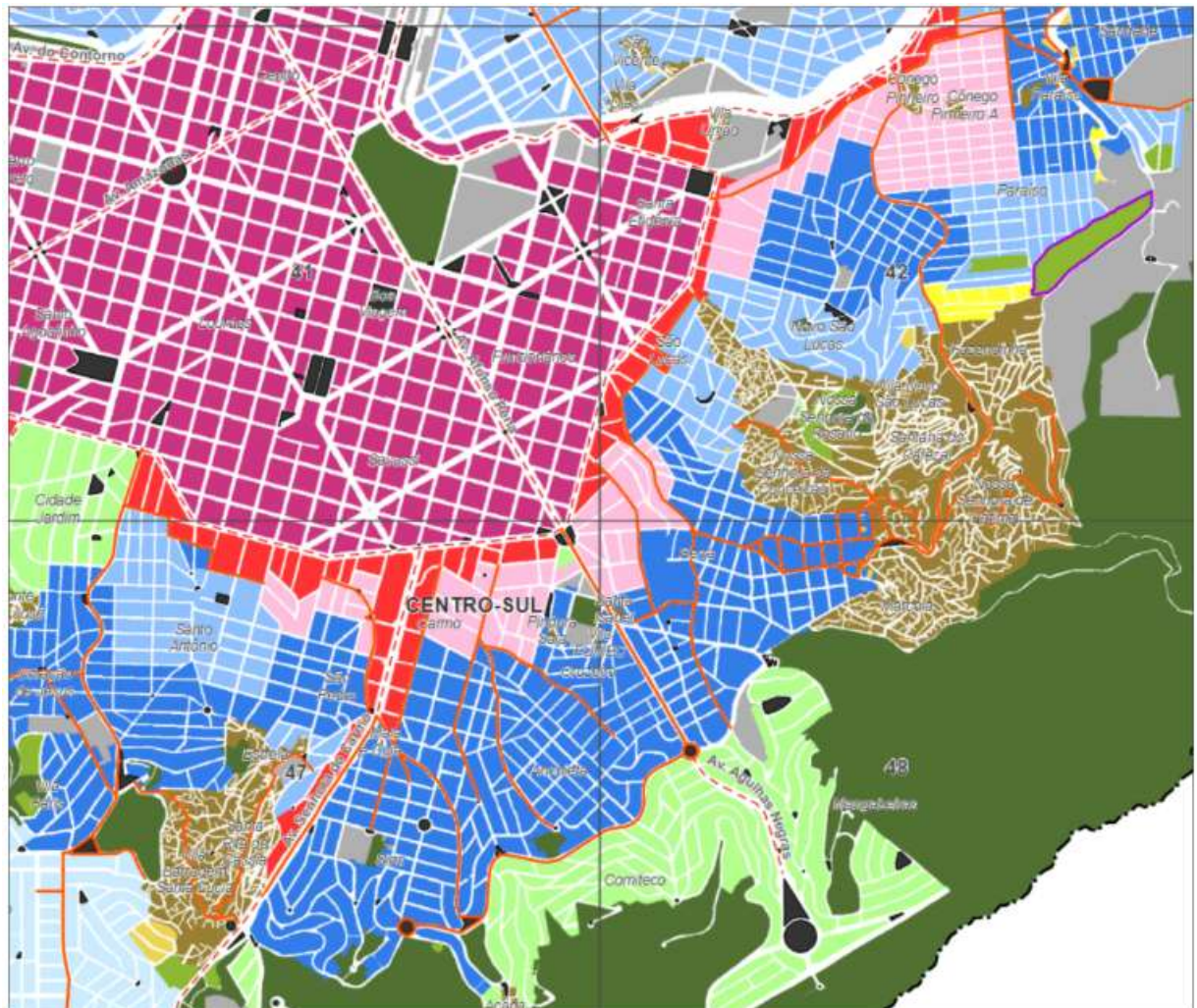
A compreensão dos usos e morfologias presentes na Avenida Afonso Pena exige que se reconheça a pluralidade de instrumentos normativos que incidem simultaneamente sobre seu traçado. Como demonstrado ao longo dos ciclos urbanos descritos anteriormente, cada período histórico deixou marcas no regime jurídico que regula o eixo — do zoneamento funcionalista vigente até 1996 ao modelo baseado na capacidade de suporte instituído pelo Plano Diretor de 2019. Diferentemente de áreas submetidas a um único regime, a Afonso Pena constitui uma zona de sobreposição entre diferentes zoneamentos e um conjunto de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) que introduzem parâmetros diferenciados de uso, gabarito e proteção paisagística (ARAÚJO FILHO, 2013).

Conforme a cartilha de zoneamento da Câmara Municipal de Belo Horizonte, ADEs são áreas que, em função de especificidades urbanísticas, culturais ou ambientais, precisam de

parâmetros urbanísticos mais restritivos em relação às normas gerais, estando delimitadas nos Anexos II, III e VII da Lei nº 11.181/19 (GONÇALVES et al., 2024). Essa condição de sobreposição, em vez de produzir coerência urbanística, tem historicamente gerado ambiguidades que os agentes do capital imobiliário souberam explorar seletivamente, conforme demonstrado por Pontes (2006) na análise da atuação do incorporador na área central.

Anteriormente ao Plano Diretor de 2019, sob a vigência da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 (Lei 7.166/96), a Avenida Afonso Pena enquadrava-se predominantemente na Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH) e, em seu trecho mais central, na Zona Hipercentral (ZHIP) — zonas caracterizadas pelo zoneamento funcionalista que supervalorizava as áreas centrais e os grandes corredores viários, incentivando a concentração de edificações de maior porte e atividades econômicas (GONÇALVES et al., 2024). Em 2019 houve a transição de um modelo focado no adensamento irrestrito para um modelo de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Coletivo (DOTC), que condiciona o potencial construtivo à mobilidade urbana e exige contrapartidas de fruição pública (BELO HORIZONTE, 2019). A mudança de modelo é evidenciada graficamente na Figura 23, que apresenta os diferentes zoneamentos incidentes ao longo do eixo da avenida sob o regime atual:

Figura 23 – Diferentes zoneamentos ao longo da Avenida Afonso Pena.  
Fonte: PBH (2025) - Anexo I – Lei 11.181/2019, adaptado pela autora (2026).



## Zoneamento

-  Centralidade local
-  Ocupação Moderada - 3
-  Ocupação Preferencial - 1
-  Ocupação Preferencial - 3
-  Proteção Ambiental - 1
-  Proteção Ambiental - 3
-  Áreas grandes equipamentos de uso coletivo - AGEUC

### Informações complementares

-  Praças  
 Vias principais

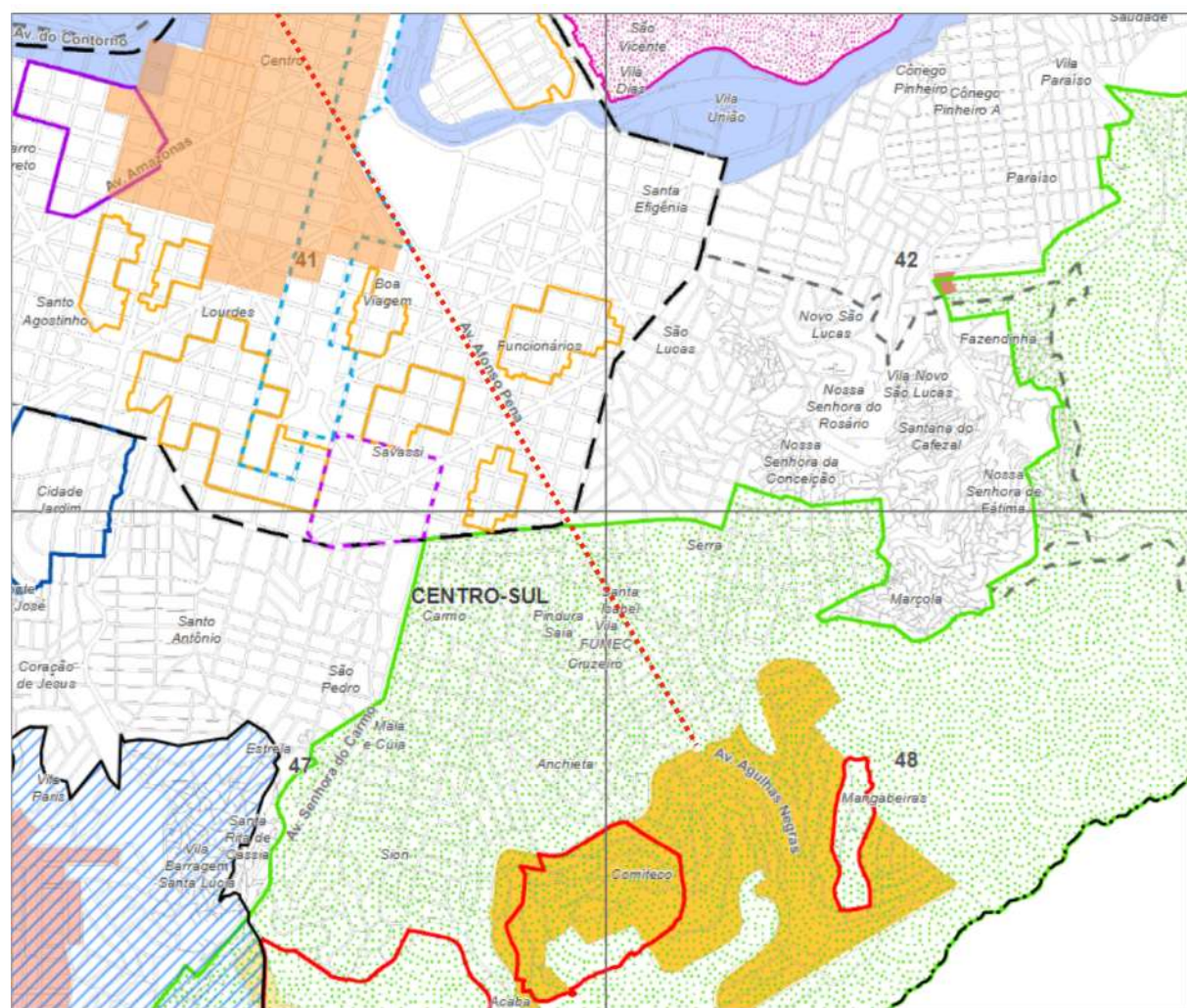
A **ADE Avenida do Contorno** constitui o instrumento de maior abrangência territorial sobre o eixo, incidindo sobre todo o perímetro definido pela via que delimita a área central e estabelecendo diretrizes de requalificação paisagística para o corredor que margeia o trecho norte da Afonso Pena em direção à Praça da Estação (BELO HORIZONTE, 2019). Sua instituição reconhece a importância estratégica desse eixo como articulador entre a área central e os vetores de expansão metropolitana. Na prática, porém, a ADE do Contorno tem operado de forma tensa com os interesses do capital imobiliário, que tende a privilegiar o gabarito máximo permitido em detrimento das diretrizes paisagísticas e de permeabilidade previstas pelo instrumento (ARAÚJO FILHO, 2013).

Inserida no perímetro maior da ADE Avenida do Contorno como uma de suas subáreas, a **ADE Rua da Bahia Viva** reconhece a importância histórica e cultural desse eixo transversal à Afonso Pena como corredor de lazer, entretenimento e cultura. Embora seu objeto imediato seja a Rua da Bahia, seus efeitos se irradiam sobre a Afonso Pena, uma vez que ambas conformam o sistema de eixos estruturantes do Hipercentro — a primeira no sentido leste-oeste, a segunda no sentido norte-sul. Sobre o trecho em que as duas vias se cruzam incidem, portanto, simultaneamente a ADE Avenida do Contorno e a ADE Rua da Bahia Viva, configurando uma das sobreposições normativas de maior complexidade ao longo do eixo (FIGURA 24). A ADE prevê parâmetros específicos e incentivos voltados ao desenvolvimento do corredor cultural (ARAÚJO FILHO, 2013; BELO HORIZONTE, 2019), mas a efetividade desses instrumentos depende de regulamentação complementar que, à época dos estudos aqui referenciados, permanecia pendente — ilustrando o que Compans (2004 *apud* SANT'ANNA, 2008) denomina de distância entre o discurso do planejamento e a prática administrativa.

A **ADE Serra do Curral** representa uma outra ordem de regulação, voltada não à dinamização de usos, mas à proteção do corredor visual que conecta o tecido urbano central à Serra do Curral — elemento natural de significado simbólico e ambiental para Belo Horizonte, cujo processo de degradação pelo avanço da mineração foi apontado por Andrade e Magalhães (1998 *apud* VILELA, 2006) como paradigmático da subordinação do patrimônio natural aos interesses econômicos.

Figura 24 – Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) na Av. Afonso Pena e seu entorno imediato.

Fonte: PBH (2025) - Anexo III e VII- Lei 11.181/2019, adaptado pela autora (2026).



- ..... Avenida Afonso Pena
- Setor Hipercentro
- ADE Avenida do Contorno
- ADE Rua da Bahia Viva
- ADE Residencial Central
- ADE Serra do Curral

No que tange à Avenida Afonso Pena, essa ADE impõe restrições de gabarito nos trechos em que a via configura eixo de visada em direção ao maciço montanhoso, condicionando novas edificações a estudos de impacto paisagístico. Tal restrição colide frequentemente com o potencial construtivo das zonas incidentes, gerando conflitos entre a lógica preservacionista do instrumento e os interesses imobiliários (PONTES, 2006; ARAÚJO FILHO, 2013).

A sobreposição de instrumentos normativos sobre a Avenida Afonso Pena não produz, por si mesma, a diversidade funcional e a qualidade ambiental que os documentos de planejamento preconizam. Como demonstra a análise do programa Centro de Todo Mundo realizada por Baptista (2024), as intervenções no hipercentro de Belo Horizonte têm reincidido nas mesmas praças e eixos em diferentes ciclos — do PACE/80 ao Centro Vivo, e deste ao Centro de Todo Mundo —, revelando que a legislação urbanística tem operado predominantemente como instrumento de controle do adensamento, sendo insuficiente para induzir ativamente a diversificação de usos, a permanência de funções culturais e a produção de habitação de interesse social em áreas de elevada pressão imobiliária (PONTES, 2006; BAPTISTA, 2024).

Essa tensão entre potencial normativo e inércia do mercado adquire contornos particulares no eixo da Afonso Pena, onde a superposição da ADE Serra do Curral sobre um zoneamento de alta permissividade construtiva cria, na prática, uma zona de incerteza jurídica que desincentiva investimentos e perpetua a subutilização do estoque edificado. Como argumenta Pontes (2006, p. 137), "o aumento de coeficientes (...) tem eficácia altamente questionável" como indutor da requalificação, na medida em que não elimina o risco percebido pelo incorporador e pode, ao contrário, intensificar a pressão especulativa sobre o estoque existente. A ausência de operacionalização plena das Operações Urbanas Consorciadas previstas para o entorno da avenida — instrumentos que poderiam articular investimentos públicos em requalificação com contrapartidas do setor privado — representa, nesse contexto, uma oportunidade não aproveitada de reorientar a dinâmica do eixo em favor de usos mistos e de interesse social (ARAÚJO FILHO, 2013).

### **3.3.4 Da relevância cultural e simbólica da Avenida Afonso Pena para a população belorizontina**

Ao longo de seu traçado, há importantes espaços e equipamentos urbanos e culturais como a Rodoviária, a Praça Sete, o Parque Municipal, o Conservatório de Música da UFMG e Palácio das Artes. A figura 25, demonstra a presença de equipamentos culturais ao longo do trecho hipercentral da Avenida e em seu entorno imediato. Numa escala mais aproximada é possível notar a difusão de diversos equipamentos culturais ao longo da Afonso Pena até mesmo após a Avenida do Contorno e no bairro Serra, como pode ser observado nos trechos ilustrados na figura 26.

A presença desses equipamentos, no entanto, não esgota a dimensão cultural e simbólica da avenida. Se os equipamentos configuram o suporte físico institucionalizado da vida cultural, é nos usos cotidianos e nos eventos que se sucedem em seu espaço público que a Afonso Pena se afirma, como palco identitário da população belorizontina, um papel que, segundo Barbosa (2022), decorre menos da permanência de sua matéria construída do que da persistência de um percurso simbólico continuamente reatualizado pelo uso.

Essa vocação para abrigar as expressões coletivas da cidade não é recente. Já em 1962, ao descrever a centralidade da avenida no calendário cívico da capital, uma reportagem da revista 3 Tempos sintetizava esse papel de forma direta, afirmando que o “carnaval de rua não existe fora dela” (AVENIDA..., 1962, p.33 *apud* BARBOSA, 2022). A mesma reportagem situa a Praça Rio Branco como palco tradicional de comícios políticos e a Praça Sete de Setembro como ponto de partida recorrente de manifestações populares, associando-se ainda, à época, a paradas cívicas e militares e a desfiles diversos que tinham na avenida seu palco obrigatório. O uso político do espaço remonta a período ainda mais remoto; Barbosa (2022) relata que, em 1930, a sufragista Elvira Komel — primeira mulher a votar em Minas Gerais, em 1929 — conduziu um “batalhão feminino” até a Praça Sete em apoio à Revolução de 30, episódio que revela a avenida como espaço de manifestação política e de disputa por direitos desde os primeiros anos da capital.

Figura 25 – Equipamentos culturais na Avenida Afonso Pena e em seu entorno imediato.  
Fonte: BHMap (2025), adaptado pela autora (2025).

**Legenda:**

- ..... Avenida Afonso Pena
- Feira Híppie (aos domingos)
-  Atendimento ao Turista
-  Teatro
-  Escola de Artes
-  Arquivo
-  Biblioteca
-  Museu
-  Atração Natural
-  Atração Cultural
-  Gastronomia e Compras
-  Entretenimento e Lazer

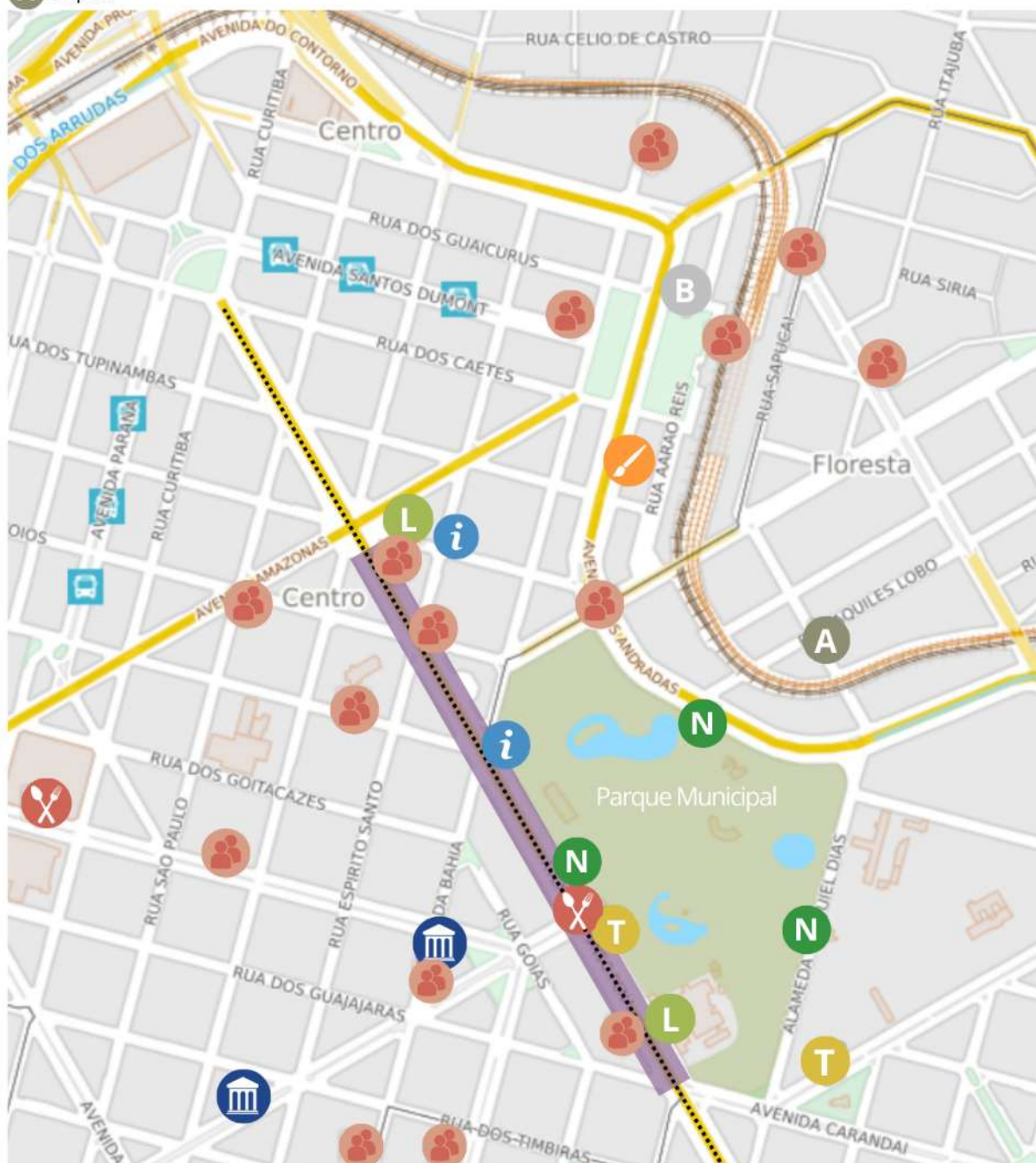
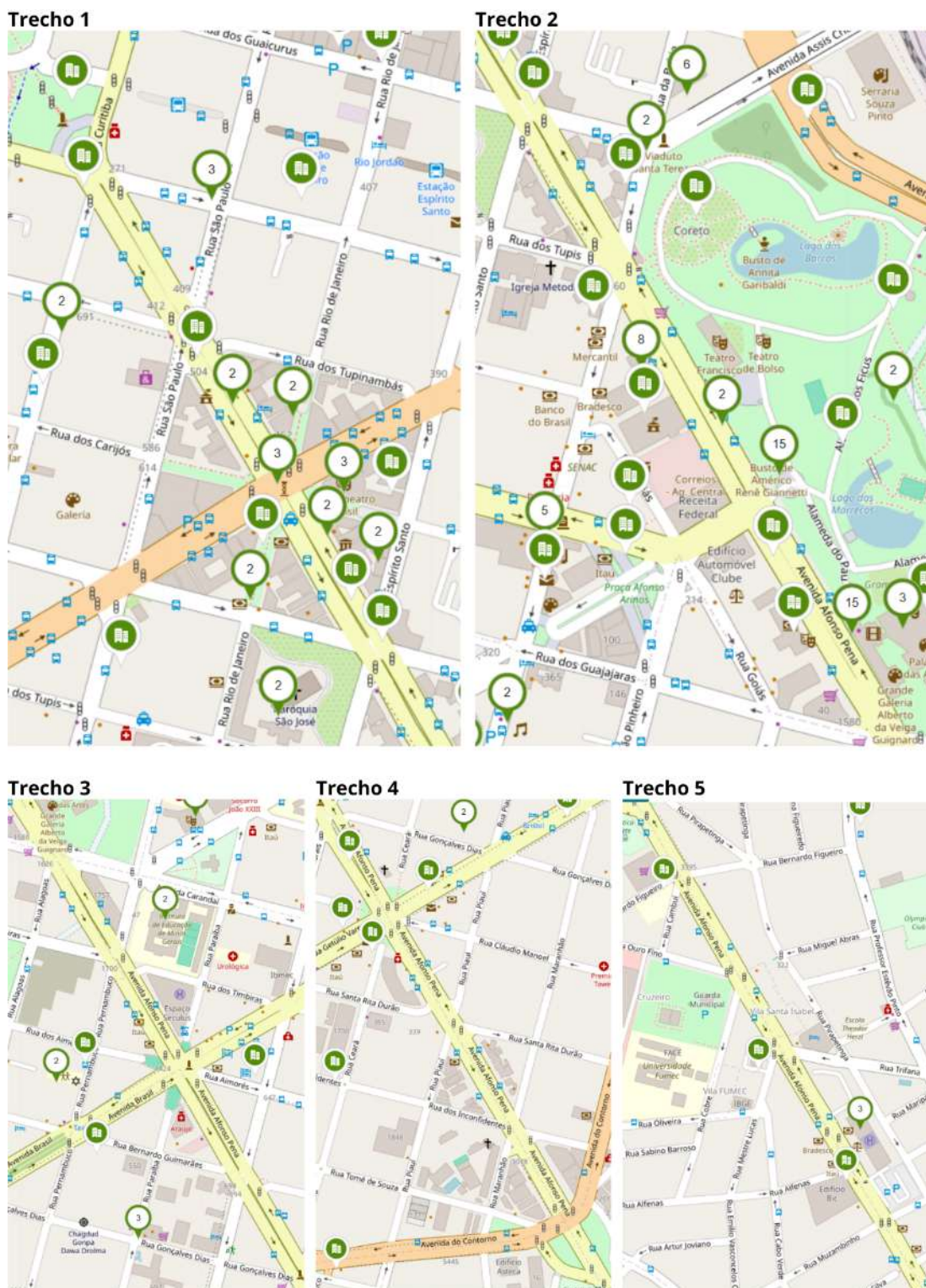


Figura 26 – Equipamentos culturais na Avenida Afonso Pena por trechos<sup>7</sup>.

Fonte: Mapa Cultural BH (2024), adaptado pela autora (2025).



<sup>7</sup> Os dados de equipamentos culturais apresentados nesta figura foram obtidos a partir do [Mapa Cultural BH](#), plataforma colaborativa da Fundação Municipal de Cultura. Ressalta-se que a quantidade de espaços mapeados não corresponde necessariamente ao número de edificações ou endereços distintos, uma vez que um mesmo local físico pode abrigar mais de um espaço cultural cadastrado (como teatros, galerias, salas de exposição, bibliotecas ou coletivos com registros independentes). Dessa forma, a contagem representa o total de cadastros de espaços culturais existentes na plataforma, e não o número de imóveis ou equipamentos físicos únicos.

A Feira de Arte e Artesanato, popularmente conhecida como Feira Hippie (FIGURAS 27 e 28), constitui outro caso paradigmático dessa camada de apropriação cultural. Instalada a partir de 1991 no trecho entre as ruas da Bahia e Guajajaras, ao longo de toda a face do Parque Municipal voltada para a avenida, a feira tornou-se, segundo Barbosa (2022), a maior exposição de artesanato da América Latina, atraindo visitantes de fora do município e articulando-se, no espaço, com os equipamentos culturais adjacentes — o Teatro Francisco Nunes e o Palácio das Artes, de um lado, e o Palácio da Justiça, a Prefeitura Municipal, o Conservatório de Música da UFMG e o Automóvel Clube, do outro.

Se a Feira Hippie ilustra a apropriação cultural e comercial de um trecho específico da avenida, a Praça Sete de Setembro<sup>8</sup> condensa, de forma ainda mais intensa, a diversidade de sujeitos que convivem — e disputam — o mesmo espaço público. Ao seu redor preservam-se edifícios de relevância histórica e arquitetônica, como ilustra a figura 29, entre eles o antigo Banco Mineiro da Produção, de autoria de Oscar Niemeyer (1953).

A pesquisa etnográfica de Sant'Anna (2008), realizada nos calçadões Xacriabá e Krenak, mapeia a coexistência entre grupos sociais distintos: jogadores de damas e xadrez (FIGURA 30), em sua maioria idosos e frequentadores de longa data, que descrevem o ponto de encontro como um “grande clube de convivência” (SANT'ANNA, 2008, p.126); artesãos itinerantes, informalmente chamados de “hippies”; skatistas, cuja permanência no local já gerou episódios de tensão com o policiamento; e vendedoras de cartões telefônicos que, em determinadas épocas do ano — como o período natalino —, chegavam a somar mais de duzentas trabalhadoras concentradas no mesmo cruzamento. Tais grupos, embora frequentemente estranhos entre si, compartilham a mesma espacialidade física, delimitada apenas por elementos construtivos mínimos, o que revela a Praça Sete não como um espaço monofuncional, mas como uma arena cotidiana de negociação e, por vezes, de conflito pelo direito de uso do espaço público (FIGURA 31).

---

<sup>8</sup> A Praça Sete de Setembro constitui o principal marco cívico, histórico e espacial de Belo Horizonte, localizada no cruzamento das avenidas Afonso Pena e Amazonas, eixo estruturador previsto no plano original de Aarão Reis. Ao longo de sua história, consolidou-se como referência de orientação urbana, ponto de convergência dos fluxos de pessoas, transporte e comércio, além de abrigar o emblemático Obelisco da Independência (“Pirulito”), um dos maiores símbolos da capital. Seu entorno reúne edifícios de grande relevância para a memória arquitetônica e econômica da cidade, reforçando o papel da Praça Sete como núcleo de centralidade e identidade urbana da Avenida Afonso Pena e de Belo Horizonte (BELOTUR, [s.d.]).

Figura 27 – Feira de arte e artesanato, “Feira Hippie”, em frente ao Palácio das Artes.  
Fonte: [ARQBH](#) (2015).



Figura 28 – Feira Hippie no trecho em frente ao Parque Municipal.  
Fonte: Flávio Tavares, [O Tempo](#) (2023).



Figura 29 – A Praça Sete de Setembro em diferentes ângulos.  
Fonte: [Qu4rto Studio/Acervo Belotur](#), [s.d].



Figura 30 – Jogadores de xadrez e dama, e os hippies, no segundo plano, no Calçadão Xacriabá - Praça Sete.  
Fonte: Sant'Anna (2008).



Figura 31 – Utilização do espaço público para manifestações no calçadão Xacriabá, Praça Sete.  
Fonte: Sant'Anna (2008).



A esse mosaico de usos formalizados soma-se a persistência do comércio informal como camada estruturante da vida cotidiana do hipercentro, incluindo o trecho da Afonso Pena. Vilela (2006) demonstra que, desde o início dos anos 1980, num contexto de crise econômica e de reforma dos passeios promovida pelo PACE/80, o comércio ambulante — camelôs e “toreros” — ocupou de forma persistente as vias centrais da cidade, dando origem a décadas de tentativas de regulamentação municipal, da criação de comissões de disciplinamento à implantação de shoppings populares e à delimitação de uma “Área Zero” de desocupação prioritária.

Ainda que as políticas de remanejamento tenham obtido resultados apenas parciais, a permanência desses agentes — inclusive fora dos espaços que lhes foram formalmente destinados — indica que a diversidade de usos da avenida não se reduz à sua dimensão festiva ou celebrativa, mas envolve também disputas de classe e de gestão do espaço público que dialogam diretamente com o referencial teórico da participação popular explorado no Capítulo 2 deste trabalho.

A convergência dessas camadas de uso — cívica, cultural, comercial formal e informal — permite compreender a Avenida Afonso Pena não apenas como suporte físico de equipamentos culturais, mas como espaço vivido por uma população heterogênea: moradores, comerciantes, artesãos, foliões de carnaval, manifestantes políticos, frequentadores da feira, população em situação de rua e trabalhadores do comércio ambulante compõem, em conjunto, o que Sant'Anna (2008) descreve como uma espacialidade internamente diferenciada e marcada por grande vitalidade social. É justamente essa multiplicidade de sujeitos e de práticas — muitas vezes convergentes, por vezes conflitantes entre si e com o poder público — que confere à avenida sua relevância cultural e simbólica para a população belorizontina, e que será retomada no capítulo de análise deste trabalho à luz do referencial de participação popular de Arnstein (1969) e Souza (2010).

## **4 COMPREENDENDO O PROCESSO DE APROVAÇÃO E CRIAÇÃO DO PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DA AVENIDA AFONSO PENA**

### **4.1 Histórico do projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena**

Para a realização deste tópico da pesquisa, estava sendo utilizado o site da Prefeitura de Belo Horizonte e seu portal de serviços ao cidadão como forma de se obter as informações relativas ao processo de participação e aprovação do projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena e sobre a cronologia do mesmo.

A reconstituição do histórico e da cronologia do processo de aprovação do projeto esbarrou, inicialmente, na indisponibilidade das informações no portal da Prefeitura de Belo Horizonte, então “temporariamente indisponíveis” em razão da legislação eleitoral (Lei Federal nº 9.504/1997). Recorreu-se, por isso, à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que assegura a qualquer pessoa o direito de solicitar informações públicas aos órgãos do Estado (BRASIL, 2023). O pedido foi protocolado no Portal de Serviços da Prefeitura de Belo Horizonte em 19 de julho de 2024 (protocolo nº 31.00558233/2024-03) e respondido em 30 de julho de 2024 (ANEXO B) pela Controladoria-Geral do Município<sup>9</sup>, que disponibilizou, na própria

---

<sup>9</sup> O pedido solicitava expressamente “projetos preliminares e projeto aprovado, documentos referentes aos registros de consultas públicas, audiências públicas, reuniões extraordinárias e atas de reuniões do processo de aprovação”. A resposta, contudo, não incluiu as atas nem os projetos: a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap) declarou-se responsável apenas pela supervisão e fiscalização das obras — remetendo “projetos [e] aprovações” a outros órgãos e fornecendo links do contrato de execução (Contrato DJ 075/23, da empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda., decorrente da Licitação Smobi nº 26.063/2023-CC) —, ao passo que o Ofício da SUMOB apresentou um resumo do histórico do projeto acompanhado de remissões a páginas e notícias institucionais. Os documentos primários da participação foram, posteriormente, localizados pela própria autora em busca autônoma: a ata da audiência pública realizada na Câmara Municipal e os projetos anexos aos materiais da Consulta Pública nº 001/2022. Registre-se, ainda, que parte desses conteúdos esteve temporariamente indisponível no portal da Prefeitura durante a fase inicial desta pesquisa, tornando-se acessível posteriormente.

tramitação — em ambiente de acesso restrito ao requerente —, o Ofício SUMOB/SUTRANSP nº 768/2024, de 26 de julho de 2024 (ANEXO A). É esse documento, tomado aqui como a versão institucional do processo, a ser posteriormente cotejada com as demais fontes, que se sintetiza e analisa a seguir.

Segundo a SUMOB, o projeto observaria as legislações federal e municipal aplicáveis à mobilidade urbana. No plano federal, o órgão invoca o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e obriga os municípios com mais de 500 mil habitantes a elaborar um Plano Diretor de Mobilidade abrangente dos modos motorizados e não motorizados, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que estabelece a prioridade do transporte não motorizado sobre o motorizado e do coletivo sobre o individual. É a esse marco que a Superintendência vincula a opção do projeto por calçadas, faixas exclusivas e preferenciais de ônibus, ciclovias e requalificação urbana (BELO HORIZONTE, 2024a).

No plano local, o ofício reconstitui uma trajetória de planejamento de longo prazo. O Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte (PlanMob-BH), elaborado pela BHTrans entre 2003 e 2010 e oficializado pelo Decreto Municipal nº 15.317/2013, teria orientado as políticas para os diferentes modais. Seu monitoramento e revisão, iniciados em 2014, incorporaram contribuições da IV Conferência Municipal de Política Urbana e do Observatório da Mobilidade — instâncias que a SUMOB apresenta como espaços de participação social na atualização do plano.

Dessa revisão, realizada em 2015 e 2016, resultou o Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta, que criou, entre outros, o Programa Pedala BH — voltado à ampliação do uso da bicicleta e à sua integração ao transporte coletivo — e o Programa Rede Estruturante, destinado à reorganização das linhas de ônibus em corredores exclusivos. Entre as medidas de curto prazo então previstas para até 2020 figuravam o “Boulevard Afonso Pena”, com prioridade ao BRT e requalificação das calçadas, e a implantação de uma rede ciclovária na qual a avenida já era identificada como eixo estruturante.

Essa trajetória culminou na incorporação do PlanMob-BH ao Plano Diretor do Município (Lei nº 11.181/2019). Nele, a Avenida Afonso Pena é reafirmada como eixo prioritário: o Anexo IX

inscreve-a integralmente no Programa Pedala BH; o Anexo X define, entre a Praça Rio Branco e a Praça Milton Campos, um corredor estruturante de transporte coletivo destinado a BRT ou tecnologia equivalente; e o Anexo II, referente à Estrutura Ambiental, classifica-a como Conexão Verde — categoria destinada a vias que interligam áreas de interesse ambiental, ampliar a cobertura arbórea e a constituir corredores ecológicos (BELO HORIZONTE, 2024a). A avenida consolida-se, assim, como eixo de mobilidade e elemento da estrutura ambiental da cidade.

Quanto ao processo participativo, a SUMOB relata que o projeto foi submetido a consulta pública no portal da Prefeitura em março de 2022 e discutido em reunião pública virtual em 25 de maio de 2022<sup>10</sup> — momentos apresentados como evidências do envolvimento da comunidade. Somaram-se a essas etapas reuniões setoriais com o Setra-BH (26 de abril e 25 de maio de 2022), a CDL-BH (11 de julho e 19 de agosto de 2022) e o GT Pedala<sup>11</sup> (20 de junho e 20 de julho de 2022), além da audiência pública realizada na Câmara Municipal em 25 de agosto de 2022<sup>12</sup> e da apresentação ao Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Comurb) em 21 de setembro de 2023. A figura 32, extraída da apresentação ao Conselho (ANEXO F), sintetiza essa linha do tempo da participação no processo de Revitalização da Av. Afonso Pena.

---

<sup>10</sup> A reunião pública virtual de 25 de maio de 2022 correspondeu à reunião extraordinária das Comissões Regionais de Transporte e Trânsito (CRTT), conduzida pela BHTrans/SUMOB para apresentar a 2ª etapa do projeto de prioridade ao transporte coletivo (faixas exclusivas) no conjunto do sistema viário municipal, da qual a Avenida Afonso Pena era um dos corredores. Dela não foi localizada gravação, apenas a respectiva ata (BELO HORIZONTE, 2022c). Registre-se, ainda, que essa mesma data é atribuída pelo ofício tanto à reunião pública quanto a uma das reuniões setoriais com o Setra-BH, arroladas como instâncias distintas; não foi possível esclarecer se os eventos foram efetivamente distintos ou se houve duplicidade no cômputo, uma vez que as atas das reuniões setoriais não foram disponibilizadas, nem mesmo em resposta ao pedido de acesso à informação. O conteúdo dessa reunião é descrito no item 4.3.1; seus limites, no que se refere ao processo da Av. Afonso Pena, são analisados nos itens 6.2 e 6.3.

<sup>11</sup> O Grupo de Trabalho Pedala BH (GT Pedala) é uma instância consultiva criada pela PBH em 2012 com o objetivo de promover o diálogo entre o poder público, associações da sociedade civil e cidadãos interessados na mobilidade por bicicleta. Trata-se de um fórum aberto, coordenado pela Prefeitura de Belo Horizonte/BHTrans, destinado à discussão de políticas, projetos e intervenções relacionados à mobilidade ativa. As reuniões ordinárias do GT costumam abordar simultaneamente diferentes projetos ciclovitários e temas relacionados à mobilidade por bicicleta em diversas regiões da cidade. No âmbito da revitalização da Avenida Afonso Pena, entretanto, foi realizada reunião extraordinária em 20 de junho de 2022, exclusivamente destinada à apresentação e discussão do projeto "Afonso Pena: ciclovias e transporte coletivo". Posteriormente, o tema voltou a ser debatido na reunião ordinária de 20 de julho de 2022, juntamente com outras pautas relativas à política ciclovitária municipal. (BELO HORIZONTE, 2024c).

<sup>12</sup> A audiência pública realizada em 25 de agosto de 2022 foi convocada em atendimento ao Requerimento de Comissão n.º 1.486/2022 (ANEXO C), de autoria dos vereadores Bráulio Lara, Fernanda Pereira Altoé e Marcela Trópia, integrantes da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte, com o objetivo de debater o projeto de revitalização da avenida e seus impactos.

Figura 32 – Linha do tempo da participação social no processo de Revitalização da Avenida Afonso.  
 Fonte: Apresentação da SUMOB ao Comurb - Belo Horizonte (2023).



A Superintendência afirma que, “de forma democrática e inclusiva”, o projeto foi revisto após essas reuniões, o que teria permitido reduzir o número de árvores a suprimir e reconfigurar as intervenções nas Praças Tiradentes, Benjamim Guimarães e Milton Campos; a versão final foi aprovada pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural, pelo Iepha-MG e pelo Conselho Deliberativo dos Direitos da Pessoa com Deficiência (BELO HORIZONTE, 2024a).

No que se refere ao conteúdo da intervenção, o órgão descreve um redesenho voltado a pedestres, ciclistas, usuários do transporte coletivo e motoristas. Preveem-se a implantação de faixas exclusivas e preferenciais de ônibus — com novos pontos de parada mais amplos —, a renovação de calçadas e travessias com ganhos de acessibilidade e a implantação de ciclovia contínua entre a Praça Rio Branco e a Praça da Bandeira. O paisagismo seria integralmente revisto, tanto no canteiro central quanto nas Praças Tiradentes, Benjamim Guimarães, Milton Campos e da Bandeira, articulando-se, na extremidade da Praça Rio Branco, ao programa municipal “Centro de Todo Mundo”.

O ofício apresenta ainda dados dos estudos técnicos que embasaram o projeto. A Contagem Classificada de Veículos de novembro de 2019 indicou que os ônibus correspondiam a cerca de 4% da frota em circulação, alcançando 472 ônibus/hora no pico da manhã, no trecho mais carregado, somados os dois sentidos. Com as faixas prioritárias, a SUMOB projeta elevação da velocidade média dos ônibus de 9,1 km/h para 13,4 km/h no sentido Centro-Bairro (aumento de 47%) e de 14,3 km/h para 15,1 km/h no sentido Bairro-Centro (6%), além de ganho no tráfego geral, de 11,7 km/h para 17,6 km/h (50%) — resultados que o órgão associa à redução do tempo de viagem, à maior pontualidade e à diminuição dos custos operacionais.

Quanto à malha cicloviária, a nova infraestrutura conectaria a avenida às ciclovias já existentes nas avenidas Paraná, Santos Dumont, Álvares Cabral e Bernardo Monteiro e nas ruas Professor Moraes e Gonçalves Dias, consolidando uma rede contínua. O impacto ambiental, avaliado com o software Aimsun Next, foi estimado em uma redução de 36% na emissão de Compostos Orgânicos Voláteis (BELO HORIZONTE, 2024a).

Por fim, quanto à execução, o ofício informa que a obra — então em andamento no trecho entre a Praça da Bandeira e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais — é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (Smobi), nos termos do Edital de Licitação

Smobi nº 26.063/2023-CC, cujo objeto abrange faixas para transporte coletivo, ciclovias, adequação geométrica, recapeamento, sinalização, mobiliário urbano e paisagismo; a fiscalização cabe à Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap).

#### **4.1.1 Rede cicloviária planejada para Belo Horizonte e o Plano Diretor como instrumento norteador**

A inserção da Avenida Afonso Pena como eixo prioritário do projeto de revitalização não pode ser compreendida como uma decisão pontual ou isolada. Ao contrário, ela resulta de um processo de planejamento técnico de longo prazo, que remonta ao início dos anos 2000 e que culminou em sua inscrição formal nos principais instrumentos normativos de mobilidade urbana do Município de Belo Horizonte. Compreender esse encadeamento é fundamental tanto para contextualizar as intervenções propostas quanto para avaliar, com precisão analítica, o momento e a profundidade da participação popular no processo.

O Plano de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte — PlanMob-BH — foi elaborado pela BHTrans entre 2003 e 2010 e institucionalizado pelo Decreto Municipal nº 15.317, de 3 de setembro de 2013. Concebido como instrumento estratégico de longo prazo, o PlanMob-BH estabeleceu diretrizes para os diferentes modais de transporte — coletivo, individual motorizado e não motorizado —, tendo como premissa central a necessidade de reequilibrar a matriz de mobilidade da capital mineira, historicamente orientada para o transporte individual. Nesse contexto, a valorização da mobilidade ativa — pedestre e ciclista — emergiu como diretriz incontornável, consonante com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), que estabelece a priorização dos modos não motorizados sobre os motorizados como princípio estruturante da política urbana.

A partir de 2014, a IV Conferência Municipal de Política Urbana desencadeou um processo de revisão participativa do PlanMob-BH, cujos resultados foram sistematizados entre 2015 e 2016 no Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta (PGDMO). Desse processo emergiram dois programas estruturantes diretamente relacionados à intervenção na Avenida Afonso Pena: o Programa de Mobilidade por Bicicleta — Pedala BH — e o Programa Rede Estruturante, voltado para a priorização do transporte coletivo por ônibus por meio da criação

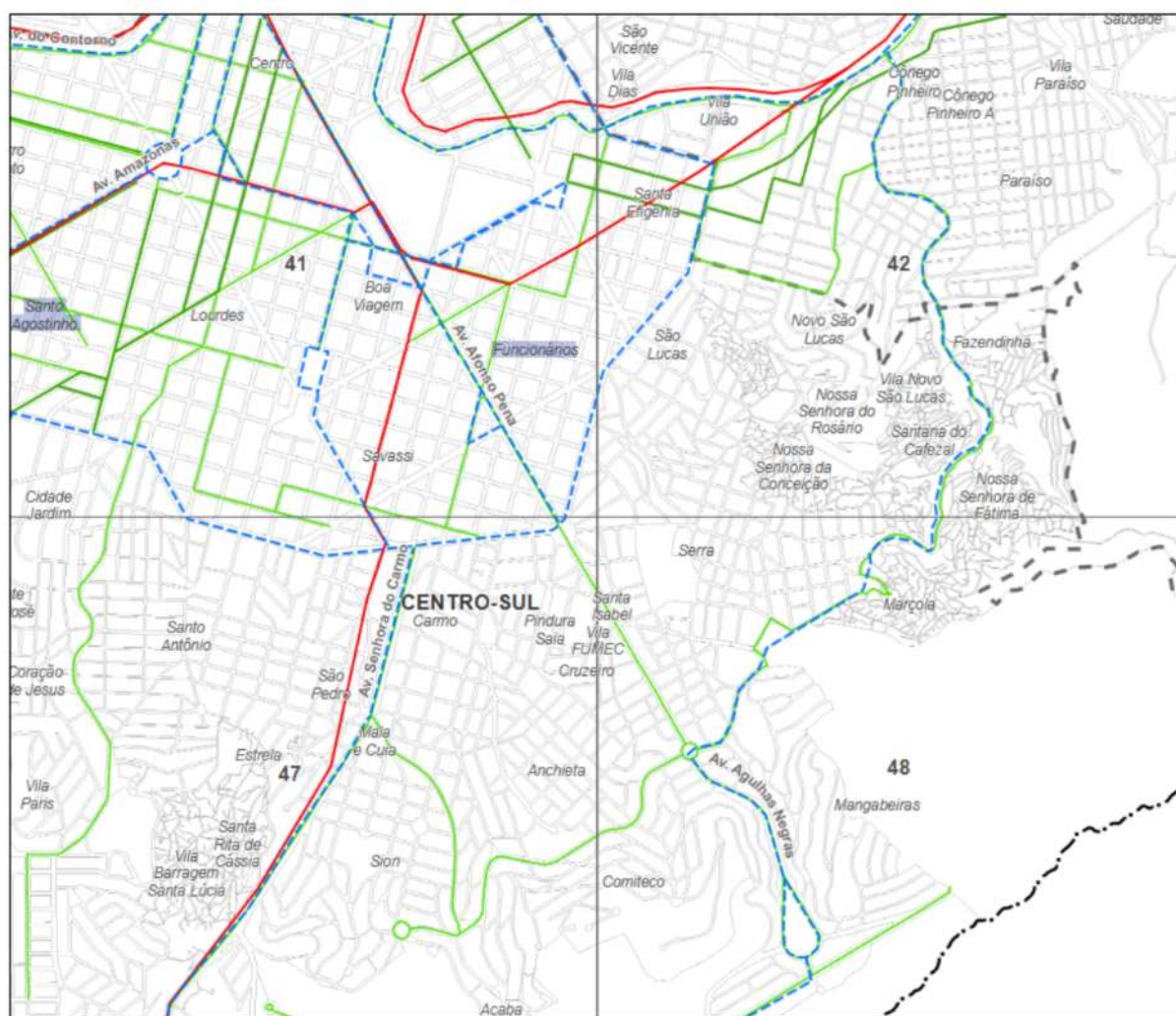
de corredores exclusivos (SUMOB, 2024). A Avenida Afonso Pena foi identificada, já nessa etapa, como eixo prioritário para a implantação de infraestrutura ciclovária e de faixas exclusivas de ônibus.

Em 2019, a incorporação do PlanMob-BH ao Plano Diretor do Município (Lei Municipal nº 11.181, de 08 de agosto de 2019) consolidou juridicamente essas diretrizes. O Anexo IX do Plano Diretor destaca a Avenida Afonso Pena como eixo prioritário em toda sua extensão dentro do Programa Pedala BH, enquanto o Anexo X (FIGURA 33), define um corredor estruturante de transporte coletivo no trecho entre a Praça Rio Branco e a Praça Milton Campos. O Anexo II, por sua vez, classifica a avenida como Conexão Verde — definida como via que interliga zonas de preservação ambiental, visando à melhoria da arborização urbana e à formação de corredores ecológicos (BELO HORIZONTE, 2024a) —, reforçando seu papel multidimensional no planejamento urbano da capital.

Do ponto de vista do arcabouço legal, o Plano Diretor estabelece, entre os princípios gerais da política urbana municipal, a gestão democrática "por meio dos instrumentos previstos nesta lei e de outros que venham a ser desenvolvidos" (BELO HORIZONTE, 2019, Art. 2º, IV). No âmbito específico da mobilidade, a Política Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU) elenca como princípios a gestão democrática e o controle social do planejamento (Art. 25, VIII), a equidade no uso do espaço público de circulação (Art. 25, X) e a universalidade do direito de se deslocar e de usufruir a cidade (Art. 25, II). O Art. 27 reforça, entre os objetivos da PMMU, a necessidade de "consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana" (BELO HORIZONTE, 2019, Art. 27, VII).

Figura 33 – Rede estruturante de transporte coletivo na Av. Afonso Pena e entorno imediato.

Fonte: PBH (2025) - Anexo X- Lei 11.181/2019, adaptado pela autora (2026).



- Metrô
- - - Rede estruturante de média capacidade (BRT ou outra tecnologia)
- Vias com faixas exclusivas para transporte coletivo
- - - Rotas ciclovias (Programa Pedala BH)

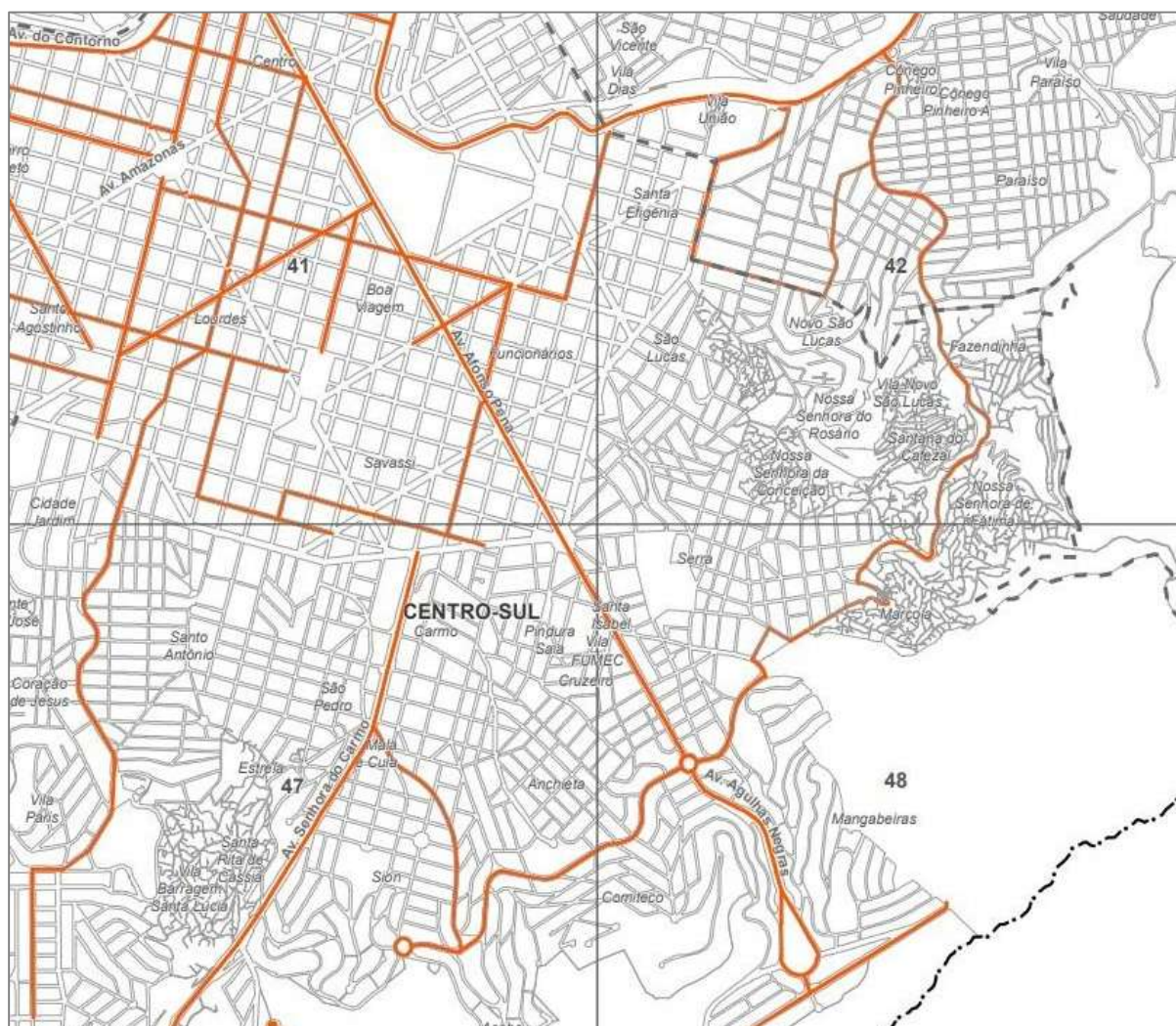
No que concerne à gestão democrática da cidade, o Título III do Plano Diretor determina que "os processos de construção e gestão da política urbana municipal deverão ocorrer de forma democrática, com a participação efetiva da sociedade civil por meio dos canais previstos nesta lei" (BELO HORIZONTE, 2019, Art. 82). Para tanto, o Plano institui o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) como órgão colegiado responsável pela discussão pública de matérias de política urbana, ao qual compete, entre outras atribuições, a convocação quadrienal da Conferência Municipal de Política Urbana (Art. 83, II) e a promoção de audiências públicas e seminários voltados ao debate de temas afetos à política urbana (Art. 83, III).

O conjunto dessas disposições estabelece um arcabouço normativo robusto de participação popular que, confrontado com os mecanismos efetivamente empregados no processo da Revitalização da Avenida Afonso Pena, constitui um dos eixos centrais da análise desenvolvida no Capítulo 5 deste trabalho.

A rede cicloviária planejada para Belo Horizonte (FIGURA 34), incorporada ao PlanMob-BH no eixo Mobilidade Ativa, consolida a Avenida Afonso Pena como o elo central de uma malha de ciclovias que inclui, em sua área de influência imediata, a Av. Paraná, a Av. Santos Dumont, a Av. Álvares Cabral, a Rua Professor Moraes, a Av. Bernardo Monteiro e a Rua Gonçalves Dias (BELO HORIZONTE, 2024a).

A implantação da ciclovia na Afonso Pena, portanto, não se apresenta como uma decisão autônoma, mas como a peça faltante de uma rede planejada ao longo de mais de uma década — o que, por um lado, confere ao projeto sólida legitimidade técnica e normativa; por outro, desloca a questão da participação popular para um plano anterior ao anteprojeto específico, suscitando o debate sobre em que medida os processos participativos que embasaram o PlanMob-BH e o Plano Diretor foram suficientemente amplos, inclusivos e representativos para legitimar uma intervenção de tal magnitude em um eixo de centralidade histórica e simbólica como a Avenida Afonso Pena.

Figura 34 – Trecho do Mapa Ciclovitário da região central de BH e Avenida Afonso Pena como elo central.  
 Fonte: PBH (2025) - Anexo IX – Lei 11.181/2019, adaptado pela autora (2026).



## 4.2 Atores envolvidos no processo de aprovação e criação do projeto

A estrutura do processo de aprovação e criação do projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena revela uma constelação de atores com interesses distintos e, por vezes, conflitantes. Identificá-los e compreender suas posições e graus de influência é condição prévia para qualquer avaliação do nível de participação alcançado, conforme preconiza o modelo analítico de Carpentier (2018), que orienta a análise para além da simples verificação da existência de mecanismos participativos, voltando-se para a distribuição efetiva de poder entre os agentes envolvidos.

No polo institucional-técnico, destacam-se a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), por meio da BHTrans — responsável pelo planejamento e pela elaboração do PlanMob-BH —, da SUMOB — Superintendência de Mobilidade, responsável pela condução do processo participativo e pela elaboração das respostas institucionais — e da Smobi — Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, responsável pela execução das obras. A empresa Fratar Engenharia Consultiva, contratada ainda em 2019 mediante o Contrato DJ047/2019, atuou como agente técnico especializado na elaboração dos projetos executivos. Compõem ainda esse polo os conselhos institucionais consultados ao longo do processo: o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Comurb), o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH), o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG) e o Conselho Deliberativo dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Belo Horizonte.

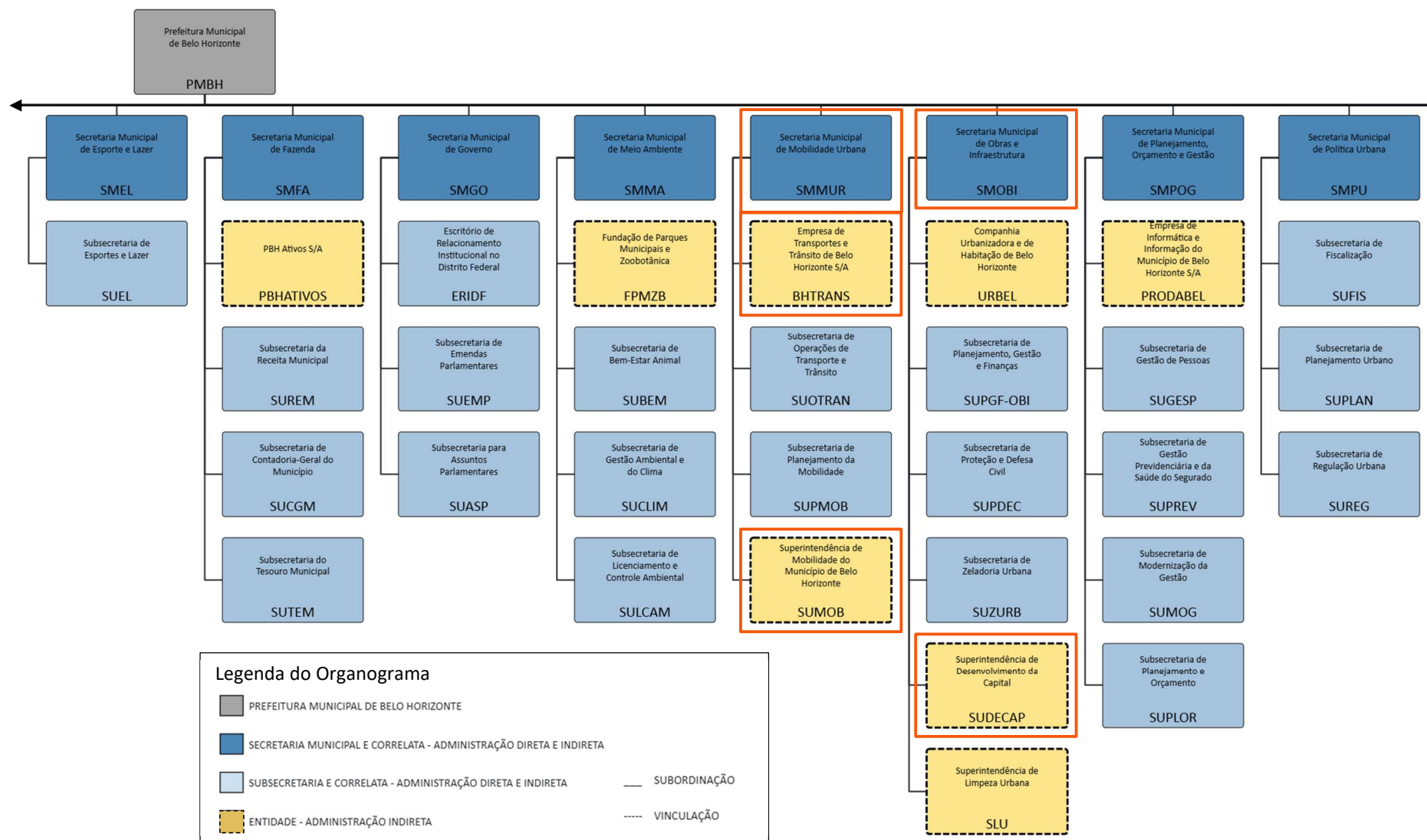
A compreensão do processo de aprovação e criação do projeto requer, preliminarmente, situar os órgãos municipais que nele intervieram e os instrumentos normativos que o sustentam. A administração municipal de Belo Horizonte organiza-se em secretarias, subsecretarias e entidades da administração indireta, entre as quais se distribuem as competências de planejamento, execução e fiscalização das intervenções urbanas. No caso da Avenida Afonso Pena, quatro estruturas concentram as atribuições decisivas. À **Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SMMUR)** vinculam-se a **Superintendência de Mobilidade (SUMOB)**, autarquia responsável pela condução do processo participativo, pela concepção das intervenções de prioridade ao transporte coletivo e pela prestação das informações institucionais sobre o projeto, e a **Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte**

(BHTrans), sociedade de economia mista que elaborou o Plano de Mobilidade Urbana (PlanMob-BH) e conduziu, em 2019, a Concorrência Pública nº 01/2019 para a contratação dos estudos técnicos e projetos executivos. À **Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura (SMOBI)** coube a execução das obras, licitadas por meio do Edital de Licitação Smobi nº 26.063/2023-CC, enquanto a **Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP)**, a ela vinculada, responde pela supervisão e fiscalização do contrato de execução. A Sutransp destaca, no organograma da Prefeitura, as unidades diretamente implicadas no projeto.

A essa estrutura executiva somam-se as instâncias colegiadas de caráter consultivo e deliberativo, acionadas em momentos distintos do trâmite: o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Comurb), ao qual o projeto foi apresentado em setembro de 2023; o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM-BH) e o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-MG), cuja anuência era indispensável em razão do tombamento da avenida como Conjunto Urbano; e o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD-BH), consultado quanto às condições de acessibilidade. O arcabouço normativo que legitima a intervenção compõe-se, por sua vez, do PlanMob-BH — instituído pelo Decreto Municipal nº 15.317/2013 — e do Plano Diretor do Município (Lei nº 11.181/2019), que inscreve a avenida simultaneamente como eixo cicloviário, corredor da rede estruturante de transporte coletivo e Conexão Verde. A dispersão das competências entre esses órgãos e conselhos, embora tecnicamente justificável, resulta em uma cadeia decisória fragmentada, cujos efeitos sobre a participação popular serão examinados nas seções seguintes.

Figura 35 – Organograma (trecho) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Fonte: PBH (2026) - [SIOM — Sistema de Informações Organizacionais do Município](#), adaptado pela autora (2026).



No polo dos atores econômicos organizados, situam-se o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte (Setra-BH) e a Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (CDL-BH), cujos interesses setoriais foram considerados em reuniões específicas, celebradas em datas distintas das demais instâncias de participação — o que já sinaliza uma diferenciação no tratamento dispensado a esses atores em relação à população em geral. A Associação dos Comerciantes do Hipercentro de Belo Horizonte, representada na audiência pública de agosto de 2022, também integra esse polo, tendo evocado de forma enfática as experiências pregressas de intervenção nas avenidas Paraná e Santos Dumont

No polo da sociedade civil organizada, o GT Pedala BH<sup>13</sup>, grupo de trabalho criado pela BHTrans em conjunto com a associação BH em Ciclo, participou de reuniões com a Prefeitura, representando os interesses dos usuários de bicicleta. Esse grupo, porém, encontrava-se em uma posição estruturalmente favorável ao projeto, uma vez que suas demandas históricas pela expansão da rede cicloviária se alinhavam às diretrizes centrais da intervenção. A população em geral foi formalmente convocada por meio de consulta pública online e de reunião pública virtual — constituindo-se, ao menos em tese, como o ator mais amplo do processo, mas dispondo dos menores recursos de acesso, influência e organização no conjunto.

Essa configuração multifatorial é consistente com o que Pereira (2017) denomina de "condições institucionais" da participação: a existência de diferentes canais não garante, por si só, a equivalência entre os atores. Aplicando o modelo de Carpentier (2018), verifica-se que os atores ocupavam posições de poder profundamente assimétricas no campo em que o processo se desenvolveu — o campo político-institucional da mobilidade urbana —, o que condicionou desde o início a distribuição das capacidades de influência sobre as decisões estruturantes do projeto.

---

<sup>13</sup> O GT Pedala BH ao ser criado em conjunto com a BH em Ciclo — Associação dos Ciclistas Urbanos de Belo Horizonte —, reúne técnicos do poder público e cicloativistas em torno das políticas de mobilidade por bicicleta (BH EM CICLO, 2024; BELO HORIZONTE, 2024a). Não constitui, portanto, uma organização autônoma da sociedade civil, mas o espaço institucionalizado de interlocução do movimento cicloativista com a Prefeitura. Movimentos de escopo mais amplo, como o Movimento Nossa BH, não integraram as instâncias conduzidas pela SUMOB, tendo sido convocados apenas posteriormente, em dezembro de 2022, para a audiência da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2022c).

A própria documentação da Prefeitura e da SUMOB permite identificar quem foi formalmente convidado e quem participou das instâncias de discussão, cada uma delas retomada adiante em maior detalhe:

- a **consulta pública eletrônica** (Consulta Pública nº 001/2022), aberta em abril de 2022 (BELO HORIZONTE, 2022a) e analisada na seção 4.3.1;
- a **reunião pública virtual** de 25 de maio de 2022, realizada com as Comissões Regionais de Transporte e Trânsito (BELO HORIZONTE, 2022c), examinada na seção 4.3.1;
- as **reuniões com o GT Pedala**, em junho e julho de 2022 (BELO HORIZONTE, 2024b);
- as **apresentações para entidades representativas** — Setra-BH, em abril e maio, e CDL-BH, em julho e agosto de 2022 (BELO HORIZONTE, 2024b);
- as **audiências públicas** na Câmara Municipal, em agosto de 2022 (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2022b) e em dezembro do mesmo ano (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2022c), tratadas nas seções 4.3.2 e 4.3.3;
- a apresentação ao **Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Comurb)**, em setembro de 2023 (BELO HORIZONTE, 2023c), retomada na seção 4.3.4.

A simples enumeração dessas instâncias, contudo, não informa sobre o peso decisório de cada uma. Como será demonstrado, a diferença entre os atores não residiu no acesso formal aos canais — franqueado, em tese, a todos —, mas no momento em que cada um foi chamado e na capacidade de inflectir decisões já tomadas.

### 4.3 A estrutura temporal do processo e o problema da participação *ex post*

Como demonstrado nas seções 4.1 e 4.1.1, a Avenida Afonso Pena foi inscrita como eixo prioritário de intervenção ao longo de mais de uma década de planejamento institucional, da elaboração do PlanMob-BH (entre 2003 e 2010), o Decreto Municipal nº 15.317 que instituiu o PlanMob-BH como instrumento oficial, a IV Conferência Municipal de Política Urbana em 2014 que iniciou um ciclo de debates que resultou na revisão do plano e na criação dos programas Pedala BH e Rede Estruturante (entre 2015 e 2016) até à sua incorporação ao PD Diretor de 2019.

É nessa sequência que reside a primeira e mais significativa tensão analítica do processo participativo no projeto de revitalização da Av. Afonso Pena. Em 22 de agosto de 2019 — apenas catorze dias após a promulgação do Plano Diretor —, foi firmado o Contrato DJ047/2019 com a empresa Fratar Engenharia Consultiva para a elaboração de estudos técnicos e projetos executivos de prioridade ao transporte coletivo, incluindo a Avenida Afonso Pena.

A consulta pública destinada a esse projeto foi divulgada em meados de março de 2022 no site da PBH (FIGURA 36) e oficialmente aberta em 04 abril de 2022, conforme divulgação de Ato Administrativo no Diário Oficial do Município (FIGURA 37), permanecendo aberta por 30 dias aos interessados, quando um anteprojeto já havia sido desenvolvido pela referida empresa.

Figura 36 – Consulta Pública nº 001/2022 citada pela PBH como referente à Revitalização da Av. Afonso Pena.  
Fonte: PBH (2024). Adaptado pela autora (2026).

| CONSULTA PÚBLICA 001/2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                     |                                                                                       | DATA DA PUBLICAÇÃO |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <p>Consulta Pública nº 001/2022 para contribuições pertinentes à segunda etapa do Projeto de implantação de intervenções para prioridade ao transporte coletivo, para os seguintes trechos: Av. Afonso Pena; Rua Prof. Moraes; Rua São Paulo; Rua Curitiba/ Rua Santa Catarina (único corredor); Av. João Pinheiro/ Praça da Liberdade/ Av. Cristóvão Colombo (único corredor); ciclovia da Rua Goiás/ Rua Sergipe.</p> <p><a href="#">Clique aqui e acesse os documentos.</a></p> <p><b>O prazo para contribuições foi até 06/05/2022.</b></p> |                                                                                     |                                                                                       | 18/03/2022         |
| Título                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Link                                                                                | Arquivo                                                                               | Data               |
| AVISO - CONSULTA PÚBLICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  | -                                                                                     | 18/03/2022         |
| CONTRIBUIÇÕES PARA CONSULTA PÚBLICA Nº 001/2022- FORUM DE DEBATE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  | -                                                                                     | 18/03/2022         |
| MATERIAL ILUSTRADO - ETAPA 2 - AV. AFONSO PENA → 32 páginas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | -                                                                                   |   | 22/03/2022         |
| MATERIAL ILUSTRADO - ETAPA 2 - DEMAIS VIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                   |  | 18/03/2022         |
| CORREDORES - RUA CURITIBA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |
| CORREDORES - RUA SÃO PAULO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |
| PROJETO EXECUTIVO - PRAÇA DA LIBERDADE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |
| PROJETO EXECUTIVO - RUA PROFESSOR MORAES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |
| PROJETO EXECUTIVO - AV. AFONSO PENA → 383 páginas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |
| PROJETO EXECUTIVO - RUA SERGIPE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |
| PROJETO PAISAGISMO - AV. AFONSO PENA → 14 páginas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | -                                                                                   |  | 21/03/2022         |

Figura 37 – Ato Administrativo: Consulta Pública nº 001/2022, referente à Revitalização da Av. Afonso Pena.  
Fonte: DOM (2022) – Edição 6493, 1ª Edição, Ano XXVIII. Adaptado pela autora (2026).



PREFEITURA MUNICIPAL  
DE BELO HORIZONTE

# BELO HORIZONTE

Ano XXVIII - N. 6.493

Diário Oficial do Município - DOM

6/4/2022

BHTRANS

## CONSULTA PÚBLICA 001/2022

A Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS, no uso de suas atribuições e conforme disposto na Portaria BHTRANS 039/2021, torna público, para conhecimento de quem possa interessar, a realização de consulta para recebimento de contribuições pertinentes à segunda etapa do projeto de implantação de intervenções para prioridade ao transporte coletivo, para os seguintes trechos: Rua Professor Moraes; Rua Curitiba/ Rua Guajajaras/Rua Santa Catarina (único corredor); Rua São Paulo; Av. João Pinheiro/ Praça da Liberdade/ Av. Cristóvão Colombo (único corredor); ciclovia da Rua Goiás e Rua Sergipe (em substituição à ciclovia da Av. João Pinheiro) e Av. Afonso Pena.

O acesso aos documentos, objeto desta Consulta, estará disponível aos interessados no endereço eletrônico: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/consultas-publicas>. A consulta pública será eletrônica e ficará aberta para o envio de contribuições e sugestões pelo prazo de 30 (trinta) dias contados da data da publicação deste aviso, por meio do fórum existente no mesmo endereço eletrônico acima.

Belo Horizonte, 04 de abril de 2022

*Diogo Oscar Borges Prosdocimi*  
**Presidente**

A contratação imediata, realizada poucos dias após a aprovação do instrumento normativo que lhe serviria de fundamento legal, sugere que as diretrizes do projeto estavam definidas em âmbito técnico-institucional antes mesmo da abertura de qualquer processo participativo voltado à população em geral.

Outro fato que chama a atenção é que tal consulta se destinou a receber “contribuições pertinentes à segunda etapa do projeto de implantação de intervenções para prioridade ao transporte coletivo” para trechos de vias diversas como ruas Professor Moraes, Curitiba, Guajajaras, Santa Catarina, São Paulo; Av. João Pinheiro, Av. Cristóvão Colombo, Rua Goiás, Rua Sergipe, Av. Afonso Pena e ainda Praça da Liberdade. Ou seja, apesar da divulgação realizada pela prefeitura focar na Revitalização da Avenida Afonso Pena, não houve consulta pública específica para este projeto.

Além disso, dos nove documentos disponibilizados para acesso da população dentro da consulta, três são referentes à Av. Afonso Pena, sendo um material ilustrado intitulado internamente como “Projeto faixas exclusivas” de 32 páginas — contendo também informações sobre outras regionais e outras vias de Belo Horizonte —, o projeto de paisagismo para a Av. Afonso Pena com 14 páginas e o “Projeto Viário Executivo de geometria e sinalização com alteração de ciclovia”, constando 383 páginas para apreciação.

Esse encadeamento cronológico — diretrizes legais → contratação de projeto técnico → consulta pública sobre anteprojeto pronto — constitui o dado central para a discussão desenvolvida no Capítulo 6, no qual se examina o nível de participação alcançado à luz das escadas de Arnstein (1969) e Souza (2010) e se estabelece o paralelo com o processo do PUI-nor de Medellín, analisado no Capítulo 5.

Como aponta Souza (2010, p. 207), esse tipo de arranjo enquadra-se nos níveis intermediários da escala de participação — situando-se entre a informação e a consulta —, nos quais o poder decisório permanece centralizado no aparato técnico-estatal, e a participação cumpre, fundamentalmente, uma função de legitimação. Essa lógica é análoga à descrita por Sánchez Mazo em sua análise do PUI-nor de Medellín (tal análise será abordada no capítulo 5), na qual a participação operou sobre um “molde já preestabelecido” e as decisões macro foram tomadas antes da abertura dos canais de consulta à população.

#### 4.3.1 As instâncias de participação: alcance e limites

A Consulta Pública nº 001/2022 constitui o primeiro mecanismo formal de envolvimento da população no projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena (BELO HORIZONTE, 2024a). Disponibilizada no portal da Prefeitura de Belo Horizonte por trinta dias, entre 6 de abril e 6 de maio de 2022, e divulgada por meio do Diário Oficial do Município de 6 de abril de 2022, a consulta registrou dez manifestações referentes ao conjunto das vias contempladas no documento. Seu objeto, contudo, não era exclusivamente a Avenida Afonso Pena: o fórum de contribuições dizia respeito à segunda etapa do Projeto de Implantação de Intervenções para Prioridade ao Transporte Coletivo, que abrangia simultaneamente seis eixos viários distintos (BHTRANS, 2022b)<sup>14</sup>. Das dez manifestações registradas, portanto, apenas parte refere-se especificamente à avenida — dado cujo alcance analítico é retomado no item 6.2.

Como parte das estratégias de divulgação e participação social, a Prefeitura de Belo Horizonte criou, em 11 de maio de 2022, uma página específica para divulgação das reuniões extraordinárias da Comissão Regional de Transportes e Trânsito (CRTT), data bastante próxima da realização da reunião pública virtual ocorrida em 25 de maio de 2022. Além de informar sobre a Consulta Pública nº 001/2022, a página passou a reunir os documentos referentes ao processo participativo da segunda etapa do Projeto de Implantação de Intervenções para Prioridade ao Transporte Coletivo, incluindo a ata da reunião pública (BELO HORIZONTE, 2022d). Tais informações podem ser conferidas na Figura 38, reprodução da página da Prefeitura com os elementos e datas destacados em vermelho.

---

<sup>14</sup> A delimitação da segunda etapa varia conforme o documento consultado, embora todos remetam ao mesmo Projeto de Implantação de Intervenções para Prioridade ao Transporte Coletivo. O aviso publicado no Diário Oficial do Município, com fundamento na Portaria BHTRANS nº 039/2021, arrola seis trechos: Rua Professor Moraes; Rua Curitiba/Rua Guajajaras/Rua Santa Catarina (único corredor); Rua São Paulo; Av. João Pinheiro/Praça da Liberdade/Av. Cristóvão Colombo (único corredor); ciclovia da Rua Goiás e Rua Sergipe — esta, segundo o próprio aviso, em substituição à ciclovia originalmente prevista para a Av. João Pinheiro — e, por último, a Av. Afonso Pena (BELO HORIZONTE, 2022d). Já o resumo divulgado no portal da Prefeitura e a página das reuniões extraordinárias das Comissões Regionais de Transporte e Trânsito omitem a Rua Guajajaras e a menção à substituição da ciclovia, além de deslocarem a Av. Afonso Pena para o primeiro lugar da relação (BELO HORIZONTE, 2022b; 2022c). A ata da reunião pública de 25 de maio de 2022, por sua vez, registra debates sobre corredores estranhos àquela lista, como a Av. Cristiano Machado e a Estação São Gabriel (BELO HORIZONTE, 2022a). Tais discrepâncias entre o ato oficial e os materiais de divulgação dificultam ao cidadão identificar com precisão o objeto sobre o qual é chamado a manifestar-se — sobretudo quando a informação suprimida, como a alteração do traçado cicloviário, é justamente aquela que poderia suscitar contribuições —, o que contribui para explicar o reduzido número de manifestações registradas.

Figura 38 – Página das Reuniões Extraordinárias da Comissão Regional de Transportes e Trânsito (CRTT).  
Fonte: [PBH \(2022\)](#); adaptado pela autora (2026).

https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/participacao-popular/crtt/reunioes-extraordinarias

**BELO HORIZONTE**  
PREFEITURA DO POVO  
AQUI O TRABALHO NÃO PARA

INÍCIO NOTÍCIAS ESTRUTURA DE GOVERNO ▾ SERVIÇOS TRANSPARÊNCIA

INÍCIO - BHTRANS - INFORMAÇÕES - PARTICIPAÇÃO POPULAR - CRTT - REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS

## BHTRANS

- EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE
- QUEM É QUEM
- AGENDA DE AUTORIDADES
- PROGRAMAS E PROJETOS
- NOTÍCIAS BHTRANS
- LICITAÇÕES E EDITAIS
- CONSULTAS PÚBLICAS
- SERVIÇOS
- PRÊMIOS
- CONTATO | ESTRUTURA

## REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS

Criado em 11/05/2022 - atualizado em 16/03/2026 | 09:25

### AGENDA DE REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS - CRTT

Para as reuniões virtuais, as inscrições devem ser feitas até as 18h do dia anterior.

| REGIONAL | DATA | PAUTA                                                                                             | TIPO    | MAIS INFO                                      |
|----------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------------------------------------------------|
| Norte    | 2/3  | Apresentação da proposta de mudança de circulação na Rua Desembargador Arthur Albino, no Floramar | Virtual | Horário: 19h<br>Participe! Cliq sua inscrição. |
| Oeste    | 3/3  | Apresentação da proposta de mudança de circulação na Rua Daniel de Carvalho, no Gutierrez         | Virtual | Horário: 19h<br>Participe! Cliq sua inscrição. |
| Barreiro | 4/3  | Apresentação da proposta de mudança de circulação na Rua Gilmar Pereira Rosa, no Cardoso          | Virtual | Horário: 19h<br>Participe! Cliq sua inscrição. |

## INFORMAÇÕES

- Regional Leste
- Regional Nordeste
- Regional Noroeste
- Regional Norte
- Regional Oeste
- Regional Pampulha
- Regional Venda Nova

## DESTAQUES

### ► REUNIÃO PÚBLICA VIRTUAL PROJETO PRIORIDADE AO TRANSPORTE COLETIVO - SEGUNDA ETAPA

Após publicar a [Consulta Pública 001/2022](#) (6/4 a 6/5/22), foi realizada no dia 25/5/22 uma reunião pública que recebeu contribuições para a segunda etapa do Projeto de Implantação de Intervenções para Prioridade ao Transporte Coletivo. A 2ª etapa irá contemplar as seguintes vias:

Av. Afonso Pena;  
Rua Professor Moraes  
Rua São Paulo  
Rua Curitiba/Rua Santa Catarina (corredor único)  
Av. João Pinheiro/Praça da Liberdade/Av. Cristóvão Colombo (corredor único)  
Ciclovía da Rua Goiás/Rua Sergipe

A reunião aconteceu por meio da plataforma Zoom Meetings. Os participantes fizeram inscrição antecipada em função da capacidade da plataforma.

• [ATA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA VIRTUAL – CRTT - 2ª Etapa - Prioridade ao transporte coletivo \(Faixas Exclusivas\)](#)

Embora a Avenida Afonso Pena figurasse entre as vias contempladas pelo projeto, a análise da ata da reunião (ANEXO G) demonstra que as discussões concentraram-se nas intervenções voltadas à implantação de faixas exclusivas para o transporte coletivo e na priorização operacional dos corredores viários, não havendo debate específico sobre o projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena, cuja apresentação detalhada ocorreu posteriormente em fóruns próprios, como o GT Pedala BH e as audiências públicas.

A reunião pública virtual de 25 de maio de 2022 constituiu a segunda instância formal do ciclo participativo conduzido pelo Executivo. Realizada exclusivamente em ambiente digital, não foi gravada nem disponibilizada para consulta posterior, conforme informado pela própria Superintendência de Mobilidade em resposta ao pedido formulado com fundamento na Lei de Acesso à Informação (BELO HORIZONTE, 2024a) — circunstância cujas implicações para a transparência e para a inclusão do processo são examinadas no item 6.3.

Somam-se a esses canais as reuniões setoriais realizadas com o Setra-BH (26 de abril e 25 de maio de 2022), com a CDL-BH (11 de julho e 19 de agosto de 2022) e com o GT Pedala BH (20 de junho e 20 de julho de 2022), conduzidas em datas e formatos distintos daqueles oferecidos à população em geral e restritas a atores organizados com capacidade de representação corporativa (BELO HORIZONTE, 2024a). A natureza desse tratamento diferenciado, bem como seu significado à luz das tipologias de participação adotadas nesta pesquisa, é analisada nos itens 6.3 e 6.5.

#### **4.3.2 A audiência pública de agosto de 2022: o projeto revelado pela mídia**

A audiência pública realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte em 25 de agosto de 2022, convocada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário a pedido dos Vereadores Braulio Lara, Fernanda Pereira Altoé e Marcela Trópia (CMBH, 2022a), constitui a instância participativa de maior formalidade e amplitude do processo. Sua análise, com base na Ata aprovada da reunião, revela tensões que não haviam emergido de forma igualmente explícita nos canais anteriores.

O elemento mais revelador da sessão talvez tenha sido o depoimento da Vereadora Fernanda

Pereira Altoé, que afirmou integrar o Grupo de Trabalho para Discussão da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte (GT-MOB-BH) e, ainda assim, ter tomado conhecimento do projeto exclusivamente por meio da imprensa, não por meio do canal institucional do qual fazia parte (CMBH, 2022a). O Superintendente de Mobilidade, André Dantas, reconheceu a omissão em relação ao GT-MOB e alegou que o projeto já vinha sendo discutido internamente no âmbito do GT Pedala BH. Essa distinção é analiticamente significativa: ela evidencia que o processo de discussão foi segmentado entre instâncias com diferentes níveis de acesso à informação, e que representantes do Poder Legislativo com atribuições específicas na área de mobilidade foram preteridos em favor de grupos técnicos alinhados às premissas do projeto.

Representantes da Associação dos Comerciantes do Hipercentro relataram situação análoga: a Prefeitura havia comunicado a imprensa sobre as obras em 2 de agosto, ao passo que a sinalização aos representantes do comércio ocorreu somente em 19 de agosto (CMBH, 2022a). O vice-presidente de relações institucionais da CDL-BH acrescentou, ainda, que durante a formulação do PlanMob-BH, em 2009, o setor comercial havia sido excluído das discussões — o que sugere que o padrão de baixa inclusão dos atores econômicos locais nas decisões de planejamento não é circunstancial, mas estrutural. Essas evidências corroboram o argumento de Nassif (2022) sobre o "desafio da linguagem técnica" como barreira de acesso: projetos formulados em ambiente técnico-especializado tendem a permanecer invisíveis ao público amplo até que uma instância formal os torne publicamente conhecidos — frequentemente quando as decisões estruturantes já foram tomadas.

Os comerciantes evocaram ainda experiências pregressas de intervenção nas avenidas Paraná e Santos Dumont como referências de impacto negativo sobre o comércio local, manifestando preocupação com os efeitos da redução de faixas de rolamento e com a ausência de um cronograma detalhado das obras. André Dantas reconheceu que ainda não havia um cronograma disponível naquele momento (CMBH, 2022a). A ausência de informações operacionais básicas numa audiência pública convocada exatamente para debater o projeto é, por si só, um indicador dos limites da transparência institucional no processo.

A Vereadora Altoé concluiu sua intervenção enunciando a que deveria ser a premissa de qualquer processo participativo substantivo: "é preciso criar uma cultura de diálogo anterior à elaboração de projetos e intervenções" (CMBH, 2022a). Essa afirmação encapsula, com

precisão, o principal déficit identificado no processo da Afonso Pena: a participação ocorreu *ex post* — após a definição das premissas estruturantes —, e não anteriormente, como condição da própria concepção do projeto. A figura 39<sup>15</sup> condensa em uma linha do tempo os acontecimentos precursores à aprovação do projeto e destaca, em vermelho, com ênfase na proximidade temporal entre a Lei 11.181 de 08/08/2019 e o Contrato DJ047/2019 de 22/08/2019, indicando possível encadeamento institucional prévio que explica a existência de um projeto-base já em janeiro de 2022, a partir da qual se sucedem consultas e audiências públicas, apreciação em conselho, execução das obras e suspensão por decisão judicial, compondo o quadro de implementação e controvérsias de tal empreendimento.~

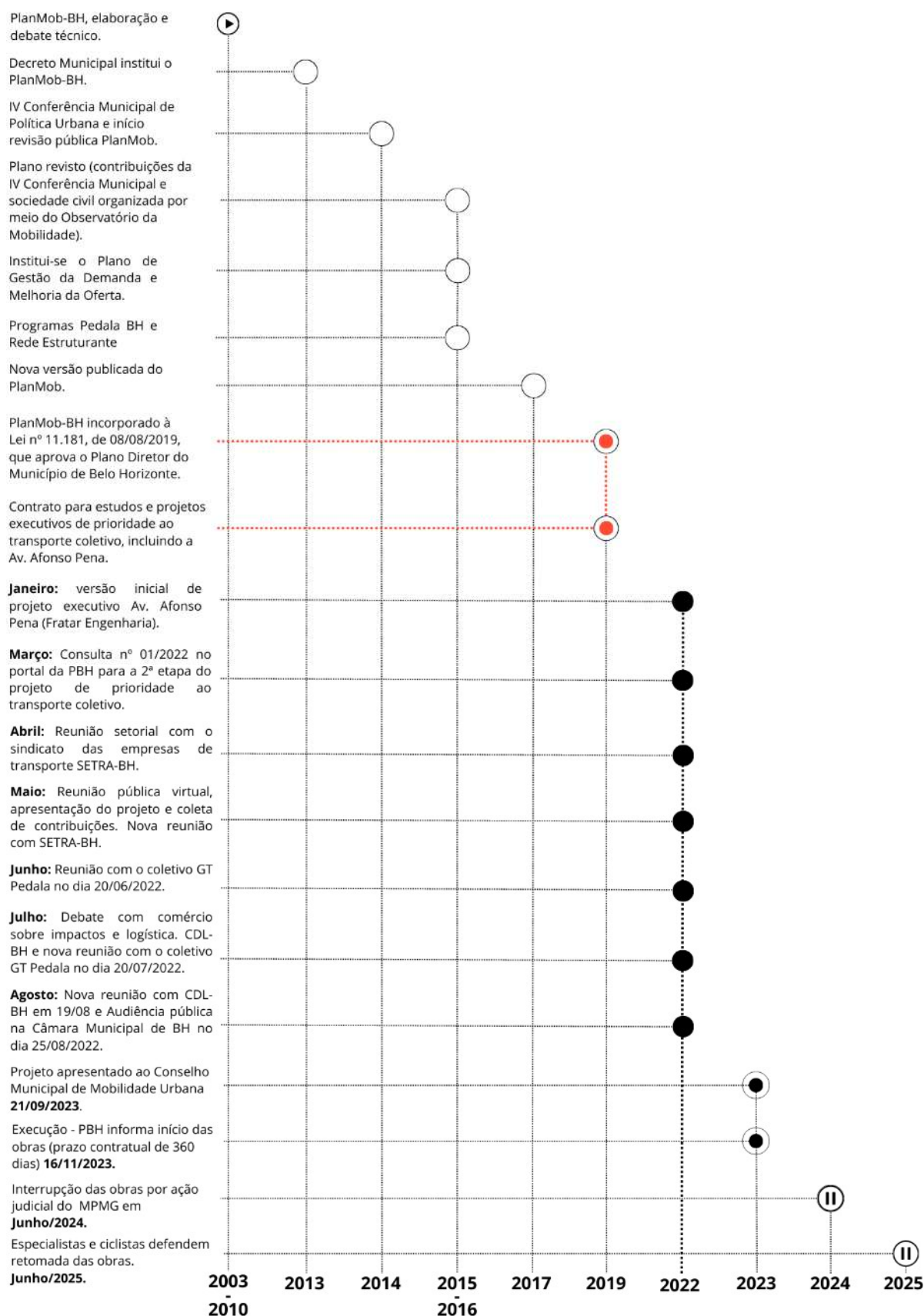
A leitura conjunta da linha do tempo permite observar que os canais de participação foram abertos em um intervalo comprimido, posterior à contratação do projeto executivo e anterior ao início das obras, sem que nenhum deles antecederesse a definição das premissas estruturantes da intervenção.

---

<sup>15</sup> A linha do tempo da Figura 39 baseia-se em documentos disponíveis até meados de 2025, quando se previa que as obras estivessem concluídas antes do término desta pesquisa. O processo, porém, continuou: em setembro de 2025, a Justiça autorizou a retomada das obras, antes paralisadas desde abril de 2024 (ESTADO DE MINAS, 2025); ainda assim, o contrato foi encerrado em novembro de 2025 com apenas cerca de 12% da ciclovia central implantada, mesmo com 88,55% do valor já pago (O TEMPO, 2026). Em junho de 2026, sob nova gestão municipal, a Prefeitura iniciou unilateralmente o desmanche do trecho remanescente, sem autorização judicial específica para a remoção, o que gerou ações judiciais de entidades cicloativistas e pedidos de esclarecimento na Câmara Municipal (o tem, 2026; CMBH, 2026). Esses desdobramentos, posteriores ao recorte desta pesquisa, reforçam o diagnóstico central do trabalho: as decisões estruturantes sobre a Afonso Pena continuam sendo tomadas unilateralmente pelo Executivo — agora também na remoção da intervenção, e não apenas em sua implantação.

Figura 39 – Linha do tempo do projeto de “Revitalização” da Avenida Afonso Pena.

Fonte: Belo Horizonte (2019); BH (2024a); DOM (2022); CMBH (2022a, 2022b, 2024, 2025); Diário do Transporte (2023). Elaborado pela autora (2025).



#### **4.3.3 A segunda audiência da Câmara Municipal e a pluralização dos atores críticos**

Em dezembro de 2022, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa dos Animais e Política Urbana da Câmara Municipal aprovou a realização de nova audiência pública, requerida pelas Vereadoras Macaé Evaristo (PT) e Bella Gonçalves (PSOL), para debater especificamente os impactos ambientais e urbanísticos do projeto — tema considerado como não recebendo a devida atenção por parte da Prefeitura (CMBH, 2022b), pelos motivos que serão apresentados a seguir.

A composição prevista para a sessão era consideravelmente mais plural: além de representantes institucionais como Iepha-MG e Iphan, foram incluídos o Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais (Sinarq-MG), o Observatório das Metrópoles, o Movimento Nossa BH e coletivos ambientais como Mais Árvores, Verdejar e Pomar BH, além de pesquisadores acadêmicos da área. Essa composição ampliada indica que, paralelamente ao processo conduzido pelo Executivo, instâncias do Legislativo municipal buscavam alargar a base participativa do debate — o que também evidencia que o ciclo conduzido pela PBH havia deixado lacunas percebidas como significativas por outros atores políticos.

As contribuições desse ciclo resultaram em ajustes pontuais (por exemplo, revisão de supressão arbórea e reconfigurações em praças), enquanto o núcleo do projeto se manteve alinhado às diretrizes do PlanMob/Plano Diretor, contando com a qualificação do espaço do de pedestre, priorização do transporte coletivo ônibus, estrutura ciclovária contínua e melhoria da acessibilidade.

#### **4.3.4 A aprovação pelo CDPCM-BH e o contexto da judicialização**

Entre 2023 e 2025, o processo de revitalização entrou na fase decisória e de obras: houve apresentação em conselho, início da execução da obra, judicialização e suspensão dos serviços em 2024, seguida de novas audiências em 2025 defendendo a retomada dos mesmos. Esses eventos recentes evidenciam tensões típicas de intervenções em eixos centrais — conciliar fluidez do transporte coletivo, permanência qualificada no espaço público, logística do comércio e preservação ambiental.

A apresentação do projeto ao Conselho Municipal de Mobilidade Urbana (Comurb), realizada em 21 de setembro de 2023, acrescenta uma dimensão institucional relevante ao processo de aprovação da revitalização da Avenida Afonso Pena. Embora mencionada pela SUMOB em resposta à Lei de Acesso à Informação (BELO HORIZONTE, 2024a), essa etapa ocorreu quando as diretrizes estruturantes do projeto já haviam sido definidas, debatidas em audiências públicas e, inclusive, aprovadas pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte (CDPCM-BH). Nesse sentido, a apreciação pelo Comurb não representou uma abertura de participação voltada à construção coletiva das soluções de mobilidade, mas sim uma instância consultiva e institucional de validação técnica do projeto já consolidado. A temporalidade desse encaminhamento reforça o padrão identificado ao longo desta pesquisa: a participação social ocorreu predominantemente de forma *ex post*, incidindo mais sobre a legitimação e ajustes pontuais da proposta do que sobre a definição de suas premissas estruturantes.

Em 24 de maio de 2023, o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte aprovou o projeto por unanimidade em reunião extraordinária convocada especificamente para essa finalidade (DIÁRIO DO TRANSPORTE, 2023). A aprovação unânime pelo conselho patrimonial — organismo de composição mista, integrado por representantes do poder público e da sociedade civil — constitui um dado relevante para a análise, na medida em que indica que o projeto superou um crivo institucional de natureza distinta das consultas e audiências anteriores. No entanto, é necessário situar esse resultado em seu contexto específico: tratava-se de uma instância de avaliação técnico-patrimonial, centrada na compatibilidade do projeto com o tombamento do Conjunto Urbano da Avenida Afonso Pena e Adjacências, e não de uma deliberação popular sobre as opções estruturantes de mobilidade urbana.

A judicialização que se seguiu, com a suspensão das obras pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais em 2024 por meio de ação civil pública impetrada pelo Ministério Público, agrega uma nova dimensão ao diagnóstico do processo participativo. A ação questionava o projeto em pelo menos cinco pontos: a previsão de supressão de árvores, a necessidade de licenciamento ambiental, a possibilidade de aumento do número de acidentes envolvendo ciclistas, a redução de faixas de trânsito e aspectos de segurança viária. A dimensão ambiental da

contestação — especialmente a questão da supressão arbórea — é reveladora: o impacto sobre a arborização havia sido um dos pontos críticos levantados no ciclo de consultas de 2022, e a revisão do projeto resultara em ajustes nesse aspecto. Não obstante, o tema emergiu novamente como fundamento de uma ação judicial dois anos depois, indicando que os ajustes realizados não foram suficientes para construir o consenso legítimo e duradouro que Pereira (2017) identifica como objetivo central dos processos participativos substantivos.

Coletivos de ciclistas, por sua vez, mobilizaram-se na Câmara Municipal para exigir a retomada imediata das obras, argumentando que a suspensão judicial representava um retrocesso para a segurança dos usuários de bicicleta em Belo Horizonte (CMBH, 2024). Esse episódio evidencia que os diferentes grupos com interesses no projeto não compartilhavam uma avaliação uniforme sobre seus impactos — e que esse dissenso não havia sido adequadamente processado nas instâncias participativas formais. A judicialização, nesse sentido, revelou o que as audiências e consultas não conseguiram resolver: a existência de tensões legítimas e irredutíveis que demandavam um processo de negociação mais aprofundado do que o que foi ofertado.

#### **4.4 Outras experiências de participação popular**

A literatura brasileira sobre participação no planejamento urbano é extensa e, em larga medida, convergente quanto ao diagnóstico: os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade foram amplamente incorporados aos ritos formais, sem que disso decorresse, automaticamente, redistribuição do poder decisório (LIMA et al., 2023). Os estudos de caso disponíveis documentam essa distância entre a norma e a prática em contextos diversos.

Em Florianópolis, Pereira (2017) demonstra que a revisão do Plano Diretor iniciada em 2006 alcançou, em seus primeiros anos, um grau incomum de participação — a ponto de a população, na audiência de lançamento, reconfigurar o desenho institucional proposto pela Prefeitura, ampliando o Núcleo Gestor e criando instâncias distritais de debate que produziram mais de três mil propostas —, mas que esse processo foi interrompido em 2009, quando a elaboração do plano foi transferida a uma empresa de consultoria sob a justificativa de uma "fase técnica"; o conflito subsequente culminou na suspensão judicial do plano e na

exigência de novas audiências públicas. Em Palmas, Rodovalho, Silva e Rodrigues (2019) identificam desafios análogos na articulação entre gestão democrática e democracia deliberativa. Na própria Belo Horizonte, Almeida, Nizza e Diniz (2018) mostram, a propósito da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste, que a participação foi convocada depois de definidas as diretrizes estruturantes da intervenção.

Esses estudos compartilham com o caso da Avenida Afonso Pena o mesmo arcabouço normativo e o mesmo diagnóstico de fundo. Sua utilidade, porém, é sobretudo confirmatória: reiteram um padrão já suficientemente descrito. Por essa razão, este capítulo não os toma como termo principal de comparação, elegendo, em seu lugar, três experiências mobilizadas por razões deliberadamente distintas.

A primeira é o Plano de Revitalização da Área Central de Campo Grande/MS (OLIVEIRA; CASTILHO, 2022), escolhido por semelhança: mesmo objeto — a requalificação de uma área central —, mesmo marco legal e escala municipal comparável, o que permite isolar as escolhas metodológicas do processo belorizontino de qualquer determinação jurídica ou de porte. Por se tratar de parâmetro direto, esse caso é mobilizado nos pontos de comparação, no item 4.3.1 e, sobretudo, no item 6.4. A segunda é o Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste de Medellín, escolhido por analogia: um projeto urbano de grande porte, em contexto latino-americano, cuja metodologia participativa é internacionalmente reputada como exemplar e que já figura, no Capítulo 2 deste trabalho, como contraponto positivo ao caso brasileiro (ALMEIDA; NIZZA; DINIZ, 2018). A leitura crítica de Sánchez Mazo (2017) permite qualificar esse elogio e formular a pergunta decisiva desta pesquisa: se, mesmo ali, onde a metodologia era robusta, a decisão política estruturante permaneceu preestabelecida, então o problema da participação não se resolve apenas no plano do instrumento. A terceira é a experiência das caminhadas exploratórias em Pequim (CHEN et al., 2025), escolhida por contraste: um contexto institucional inteiramente diverso — governança centralizada, propriedade estatal da terra, ausência de obrigação legal de participação — no qual, ainda assim, se produziram formatos participativos mais territorializados e dialógicos do que os adotados em Belo Horizonte. É justamente a dissimilaridade que confere valor analítico ao caso: ela permite separar a variável metodológica da variável normativa e verificar que a qualidade da participação não decorre mecanicamente do regime jurídico.

Semelhança, analogia e contraste: os três casos não constituem uma amostra representativa, a comparação aqui empreendida tem caráter qualitativo. Ela não busca generalização, mas oferecer parâmetros que permitam situar o processo da Avenida Afonso Pena em um campo mais amplo de práticas participativas, evidenciando alternativas metodológicas efetivamente adotadas em outros contextos

#### **4.4.1 O Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste (PUI-nor) em Medellín**

A tese de doutorado de Liliana María Sánchez Mazo oferece uma análise profunda e crítica da experiência de participação popular no Projeto Urbano Integral da zona nordeste de Medellín (PUI-nor), implementado entre 2004 e 2011. A pesquisa expõe uma complexa disputa sociopolítica subjacente ao que foi amplamente celebrado como o "Modelo Medellín" de urbanismo social.

Longe de ser um processo linear ou genuinamente horizontal, a participação no PUI-nor é revelada como um campo de forças em constante tensão, onde a retórica da democracia participativa se choca com a realidade de um projeto cujas diretrizes macro foram preestabelecidas por um interesse institucional híbrido, voltado tanto para a dívida social histórica quanto para a inserção competitiva da cidade no mercado global.

A investigação de Sánchez Mazo detalha a "arquitetura da participação" construída durante a intervenção, destacando uma metodologia que emergiu do contato com a realidade local e que combinou formatos institucionais com iniciativas populares. As estratégias incluíam oficinas de imaginários – utilizadas como "ferramenta protocolo" para consultar os moradores sobre o desenho de espaços públicos pré-definidos –, comitês comunitários que atuavam como espaços de informação, discussão e negociação, e per cursos pelos bairros para reconhecimento territorial. A qualidade do processo residiu, em parte, na convergência de múltiplos agentes, desde entidades governamentais e a elite empresarial até organizações sociais e moradores, em um esforço que a autora classificou como "corresponsabilidade". Essa articulação permitiu a qualificação do projeto, com a incorporação de demandas pontuais como a contratação de mão de obra local, a alteração de desenhos de praças e a denominação de equipamentos, além de ter servido como um importante exercício pedagógico e de

fortalecimento de novas lideranças.

Contudo, a análise crítica da tese expõe o limite fundamental desta participação, cunhado por um dos entrevistados como "participação imaginária". A decisão política central – a ênfase na construção de um espaço público monumental e icônico, como o Parque Biblioteca España, em detrimento da histórica e prioritária demanda por moradia – já estava tomada pela estrutura governamental. A disputa foi a tônica do processo, tornando-se visível quando o interesse institucional se sobrepôs às prioridades sociais, gerando conflitos como os despejos para a construção da biblioteca. A participação, nesse contexto, ressignificou-se como uma estratégia de resistência e luta social para a reivindicação de direitos, transcendendo os formatos institucionais. A tese demonstra, portanto, que o sucesso participativo do "Modelo Medellín" foi parcial, eficaz em legitimar a transformação urbana e fomentar o diálogo, mas falho em redistribuir efetivamente o poder de decisão sobre os elementos estruturantes do território, um desafio central para o planejamento urbano contemporâneo.

A consciência urbana despertada pelo processo, no entanto, não foi anulada. A pesquisa documenta o surgimento de novas trilhas de luta social e de (re)apropriação dos espaços públicos por um viés cultural e artístico, protagonizado por jovens que buscam ressignificar os territórios a partir de suas próprias linguagens e necessidades. Esta "reação identitária" e de resistência constitui uma possibilidade concreta de construir uma democracia participativa mais substantiva, que parta do "lugar apropriado socialmente" e não da imposição externa. A experiência de Medellín, conforme retratada na tese, fornece um rico aprendizado, pois demonstra que a existência de uma metodologia participativa robusta não garante, por si só, a partilha efetiva do poder.

Para o estudo da revitalização da Avenida Afonso Pena, este caso adverte sobre a necessidade de se examinar criticamente não apenas os mecanismos de consulta utilizados, mas também os interesses que definem o projeto em sua origem, o grau de poder real delegado à população e as estratégias de longo prazo para assegurar a gestão democrática do espaço após a intervenção física.

#### 4.4.2 Caminhadas exploratórias mediadas por planejadores em Pequim

Uma perspectiva metodológica inovadora para a participação popular no planejamento urbano é oferecida pela experiência chinesa documentada por Chen et al. (2025) no artigo "*Mobilizing spatial capital through planner-mediated exploratory walks: a participatory approach to community renewal in Beijing*", publicado na revista *Planning Practice & Research*. O estudo apresenta e aplica uma abordagem participativa centrada em caminhadas exploratórias mediadas por planejadores — as chamadas "*exploratory walks*" —, testada em dois casos de renovação urbana em Pequim: o distrito histórico de Shichahai e o centro de negócios de Guomao.

A experiência de Pequim deve ser compreendida a partir de seu contexto institucional específico. Em 2019, o governo de Pequim instituiu o mecanismo do "Planejador Responsável", através do qual planejadores urbanos profissionais são designados para cobrir todas as ruas e bairros da cidade, atuando como mediadores entre governos, mercados e comunidades (CHEN et al., 2025). O sistema visa promover a renovação urbana e a construção de infraestrutura em um modelo de cogestão compartilhada, com os planejadores responsáveis por facilitar comunicações entre os diferentes atores e fornecer pareceres técnicos independentes sobre projetos e intervenções. Chen et al. (2025) situam esse mecanismo no debate teórico sobre o papel dos planejadores como mediadores entre especialistas, autoridades e comunidades, adaptado ao contexto de uma estrutura de governança essencialmente de cima para baixo como a chinesa.

Os autores identificam, contudo, os limites desse modelo: no planejamento urbano chinês, os governos locais detêm o poder de determinar o grau e o procedimento da participação popular, e os planejadores responsáveis tendem a desempenhar um papel de suporte e supervisão, priorizando habilidades técnicas especializadas em detrimento das necessidades tácitas e coletivas da comunidade. É justamente para superar essas limitações que os pesquisadores propõem as caminhadas exploratórias como metodologia complementar, capaz de ampliar o alcance e a qualidade do engajamento comunitário dentro das restrições estruturais do sistema.

O processo participativo segue três etapas principais. Na preparação, os planejadores

selecionam participantes — buscando diversidade de faixas etárias, ocupações e perfis sociais —, definem rotas e temas de observação, e organizam grupos de trabalho. Durante a caminhada, os participantes percorrem rotas pré-definidas, observando e documentando por meio de fotografias e vídeos os elementos do espaço urbano relacionados às formas de capital, interagindo com moradores locais e registrando as práticas cotidianas e o comportamento espacial da comunidade. Na oficina de coprodução, os achados das caminhadas são sintetizados por mapeamentos coletivos, os participantes recebem apresentações de especialistas que preenchem lacunas de informação técnica e o debate se orienta para a identificação de problemas e proposição de estratégias espaciais e sociais de intervenção.

Uma das inovações metodológicas da abordagem é o uso do *role-playing* durante a oficina: os participantes são convidados a assumir papéis de diferentes grupos sociais — estudantes, idosos, pessoas com deficiência, trabalhadores informais — para observar o espaço urbano a partir de perspectivas distintas das suas, ampliando o alcance empático do processo. Outro elemento distintivo é a combinação entre conhecimento técnico — transmitido pelos planejadores e pelos palestrantes convidados — e conhecimento experiencial — trazido pelos moradores e usuários do espaço —, em uma configuração que se aproxima do que Healey (1997) denomina planejamento colaborativo: o reconhecimento de que diferentes formas de conhecimento são igualmente válidas e necessárias para produzir decisões robustas.

#### **4.4.3 Resultado e limites nos casos de Shichahai e Guomao e contribuições analíticas para o caso de Belo Horizonte**

Os dois estudos de caso apresentados por Chen et al. (2025) revelam resultados promissores e limitações importantes. No distrito histórico de Shichahai — caracterizado por paisagens naturais, vida comunitária intensa e tensões entre turismo e habitação —, as caminhadas permitiram identificar práticas cotidianas invisíveis nos processos convencionais de consulta: moradores que nadavam em locais proibidos pela regulamentação, idosos que utilizavam espaços públicos para atividades não previstas pelo projeto original, vendedores informais que dinamizavam a orla com economia de pequena escala. Essas observações *in situ*

revelaram formas de capital<sup>16</sup> social e cultural que os mecanismos tradicionais de participação — como audiências públicas e consultas online — não são capazes de captar.

No caso do centro de negócios de Guomao — marcado pela gentrificação acelerada, pela escassez de espaços de permanência para grupos de baixa renda e por conflitos entre capital econômico e capital social —, os participantes mapearam as sinergias e os conflitos do desenvolvimento orientado para o mercado, identificando, por exemplo, a inadequação das calçadas para pessoas com deficiência e a ausência de espaços recreativos para jovens. A metodologia revelou, segundo os autores, que um mesmo espaço pode ser percebido de formas radicalmente distintas a depender do perfil do observador — uma constatação que dialoga diretamente com a tipologia de Fung (2006) sobre a dimensão de quem participa como variável determinante da qualidade do processo participativo.

Os próprios autores, contudo, reconhecem limitações relevantes. A representatividade dos participantes recrutados é questionada: quem se dispõe a participar de caminhadas exploratórias tende a ser uma fração já engajada da população, potencialmente não representativa do conjunto da comunidade. A dificuldade de integrar os achados das oficinas de coprodução aos planos urbanos oficiais — dada a estrutura de governança *top-down* predominante na China — é igualmente apontada como desafio central. Como admite um dos planejadores entrevistados na pesquisa: "sem integração em processos de tomada de decisão de maior escala, as iniciativas podem ter um impacto limitado a melhorias pontuais da comunidade, sem alcançar o nível da cidade" (CHEN et al., 2025, p. 22).

A experiência de Pequim oferece ao estudo de caso da Avenida Afonso Pena um ângulo comparativo de dupla natureza: metodológico e estrutural. Do ponto de vista metodológico, as caminhadas exploratórias representam um contraponto direto aos formatos empregados no processo belorizontino.

---

<sup>16</sup> Emprega-se aqui o conceito de capital no sentido ampliado de Bourdieu (1986, 2015), para quem o capital não se reduz à dimensão econômica, manifestando-se também sob a forma cultural — conhecimentos, competências técnicas e credenciais — e social — as redes de relações e os canais de interlocução que um agente pode mobilizar. Neste trabalho, a expressão designa a desigual distribuição desses recursos entre os atores do processo participativo: enquanto entidades setoriais e grupos organizados dispunham de capital cultural e social, a população não organizada carecia dessas formas de capital, o que condicionou seu acesso efetivo às instâncias decisórias.

A consulta online e a reunião virtual adotadas pela SUMOB em 2022 são, precisamente, o tipo de mecanismo que Chen et al. (2025) identificam como insuficiente para garantir a inclusão de vozes diversas: dependentes de acesso digital, baseados em jargão técnico, sem contato com o território e incapazes de captar as práticas e necessidades cotidianas dos usuários do espaço. As caminhadas exploratórias, ao contrário, levam o processo participativo ao território, permitem a observação de práticas invisíveis aos planejadores e criam espaços de aprendizagem mútua entre técnicos e comunidades — condições que a literatura identifica como determinantes para a efetividade da participação (PEREIRA, 2017; HEALEY, 1997).

Do ponto de vista estrutural, a comparação com a China é analiticamente útil em razão das diferenças, e não apenas das semelhanças. O contexto institucional chinês — com sua estrutura de governança centralizada e a propriedade estatal da terra — elimina uma das principais fontes de conflito presentes no caso brasileiro: a disputa entre interesses privados sobre o solo urbano. No Brasil, a propriedade privada da terra cria uma multiplicidade de atores com interesses legítimos mas frequentemente divergentes — proprietários, incorporadores, comerciantes, moradores —, o que torna a mediação participativa ao mesmo tempo mais necessária e mais complexa.

Como argumentam Souza (2010) e Pereira (2017), a legislação urbanística brasileira, ao reconhecer esses atores, também abre espaço para que grupos com maior poder econômico e de articulação política exerçam influência desproporcional sobre as decisões, muitas vezes nos bastidores dos processos formais de participação. A comparação com Pequim não implica um juízo normativo sobre os sistemas políticos, mas oferece um ângulo analítico útil para compreender como as estruturas jurídicas e de propriedade condicionam as possibilidades e os limites da participação popular em contextos distintos.

Paradoxalmente, a experiência de Pequim demonstra que é possível introduzir metodologias participativas mais substantivas mesmo dentro de estruturas de governança centralizadas — desde que haja vontade institucional e mediação qualificada. Esse é, talvez, o ensinamento mais diretamente aplicável ao contexto belorizontino: a qualidade da participação não é determinada exclusivamente pelo quadro normativo ou pela estrutura de propriedade, mas também pelas escolhas metodológicas dos planejadores e pela disposição política das instituições públicas de criar espaços de engajamento genuíno com a população.

## **5 ANÁLISE DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO NO PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DA AVENIDA AFONSO PENA**

O percurso desenvolvido nos capítulos precedentes permite, neste momento, empreender a análise do processo participativo do projeto de Revitalização da Avenida Afonso Pena à luz do referencial teórico construído no Capítulo 2. A articulação entre os dados levantados no Capítulo 4 e as tipologias de participação discutidas anteriormente não se pretende mecânica: o objetivo não é simplesmente "classificar" o processo em um degrau da escada, mas compreender as dinâmicas de poder, as escolhas metodológicas e os fatores estruturais que produziram o grau de participação observado. Essa análise dialoga, ademais, com os casos comparados apresentados no Capítulo 4, que oferecem parâmetros de avaliação para além do contexto belorizontino.

### **5.1 A distinção planejamento-gestão como chave interpretativa**

A hipótese central desta pesquisa — de que o envolvimento popular na Revitalização da Avenida Afonso Pena se restringiu a um caráter predominantemente informativo e consultivo, operando como mecanismo de legitimação de diretrizes preestabelecidas — encontra, na distinção proposta por Souza (2010) entre planejamento e gestão urbanos, seu primeiro instrumento de análise.

O planejamento — entendido como a formulação de diretrizes de longo prazo orientadas para o futuro — foi construído ao longo de mais de uma década, do PlanMob-BH (2003-2010) ao Plano Diretor de 2019, com algum grau de participação social, especialmente por meio da IV Conferência Municipal de Política Urbana (2014) e do Observatório da Mobilidade. Esse

processo acumulou legitimidade técnica e normativa, culminando na inscrição da Avenida Afonso Pena como eixo prioritário em múltiplos instrumentos legais — o Programa Pedala BH (Anexo IX do Plano Diretor), o corredor estruturante de transporte coletivo (Anexo X) e a Conexão Verde (Anexo II).

A gestão, por sua vez — entendida como a implementação operacional dessas diretrizes no presente —, seguiu uma trajetória distinta. O encadeamento temporal entre a promulgação do Plano Diretor (08/08/2019) e a assinatura do Contrato DJ047/2019 com a empresa Fratar Engenharia Consultiva (22/08/2019) — apenas catorze dias depois — indica que a definição do projeto executivo já se encontrava avançada em âmbito técnico-institucional antes da abertura dos processos participativos voltados à população em geral. A consulta pública referente à revitalização da Av. Afonso Pena ocorreu em março de 2022, quando o projeto já havia sido desenvolvido pela empresa contratada. A documentação analisada indica que a participação popular ingressou, portanto, já na fase de gestão em caráter *ex post*, sobre um projeto executivo previamente desenvolvido.

Essa assimetria temporal é analiticamente decisiva. Como afirma Souza (2010, p. 46), planejamento e gestão são "distintos e complementares": o primeiro prepara as condições, o segundo as efetiva. O que a análise do processo da Afonso Pena revela é que a participação social ocorreu de forma mais consistente no âmbito do planejamento pretérito — ainda que, como se verá, em níveis predominantemente consultivos —, ao passo que a gestão presente, responsável pelas decisões que mais concretamente afetam a vida cotidiana dos habitantes, contou com participação reduzida e em momento posterior à definição das diretrizes.

## **5.2 Posicionamento na Escada da Participação: Arnstein (1969) e Souza (2010)**

Aplicando a Escada da Participação de Arnstein (1969) ao processo documentado, é possível identificar a distribuição das instâncias participativas ao longo dos seus degraus, com resultados que confirmam a hipótese inicial da pesquisa.

A Consulta Pública nº 001/2022, disponibilizada online por trinta dias, registrou dez manifestações referentes a múltiplos eixos viários — e não exclusivamente à Avenida Afonso

Pena. Na tipologia de Arnstein, esse instrumento enquadra-se no degrau da consulta: os cidadãos são formalmente convocados a opinar, mas sem garantias de que suas contribuições serão incorporadas às decisões finais. A análise das respostas institucionais da BHTrans às manifestações registradas no fórum (BELO HORIZONTE, 2022) confirma essa leitura: os retornos têm caráter predominantemente técnico e padronizado, sem incorporar questionamentos às premissas estruturantes do projeto. Como observam Oliskovicz, Sobral e Le Bourlegat (2016, p. 289), esses mecanismos tendem a "privilegiar as soluções técnicas", correndo o risco de "apenas induzir a população a aceitar o plano e acatar as decisões e as intervenções ditadas pelos planejadores."

O escopo do instrumento agrava esse diagnóstico. Ao reunir, em um único fórum, contribuições relativas a seis eixos viários distintos, a consulta diluiu o objeto da participação: dificultou o engajamento de cidadãos interessados especificamente na Avenida Afonso Pena e reduziu ainda mais a representatividade do número de contribuições registradas, que, já distribuídas por múltiplas vias, resultam em manifestações específicas sobre a avenida em número ainda mais escasso do que o total agregado sugere. Na escada de Arnstein (1969), a indefinição do objeto sobre o qual se convoca a manifestação opera como um limitador prévio da própria consulta: não há como aferir a incorporação de contribuições que o desenho do instrumento desestimula.

A reunião pública virtual de 25/05/2022, apesar de representar uma instância de maior visibilidade, não transcendeu esse mesmo patamar: foi realizada exclusivamente em ambiente digital — o que, em um contexto marcado por desigualdades no acesso à internet, implica exclusão de segmentos sociais relevantes —, e não há registro de que tenha sido gravada e disponibilizada para consulta posterior (BELO HORIZONTE, 2024a), o que limita a transparência do processo.

A audiência pública realizada na Câmara Municipal em 25/08/2022 representa a instância de maior formalidade do processo e é, também, a que melhor revela os limites da participação realizada. Representantes do Poder Legislativo com atribuições específicas na área de mobilidade urbana tomaram conhecimento do projeto por meio da imprensa, não por canais institucionais; comerciantes relataram a ausência de comunicação prévia; e a própria vereadora Fernanda Pereira Altoé sintetizou o diagnóstico ao afirmar que "é preciso criar uma

cultura de diálogo anterior à elaboração de projetos e intervenções" (CMBH, 2022a). Na escada de Arnstein, uma audiência pública que ocorre sobre um projeto já formulado situa-se no degrau da consulta — podendo, a depender do contexto, aproximar-se do apaziguamento, quando a função principal é demonstrar a existência de um processo participativo sem que isso implique alterações substantivas no projeto.

A SUMOB, em resposta à solicitação via Lei de Acesso à Informação (Ofício SUMOB/SUTRANSP nº 768/2024), afirma que o projeto passou por revisão após as instâncias participativas, resultando em ajustes como a redução do número de árvores suprimidas e a reconfiguração das intervenções nas Praças Tiradentes, Benjamim Guimarães e Milton Campos (BELO HORIZONTE, 2024a). A existência desses ajustes é analiticamente relevante e não deve ser desconsiderada: ela indica algum grau de responsividade institucional às contribuições recebidas, situando o processo acima do nível da mera informação na Escada de Arnstein (1969).

No entanto, é necessário examinar criticamente a natureza e a substancialidade dessas alterações. As modificações realizadas foram pontuais, incidindo sobre elementos secundários do projeto — o número de árvores, a configuração de algumas praças — sem alterar as premissas estruturantes da intervenção.

A estrutura modal da intervenção — faixas exclusivas/preferenciais para ônibus, ciclovia no eixo central, reconfiguração viária — deriva de diretrizes consolidadas em instrumentos anteriores à consulta pública, nesse sentido, quando o processo participativo foi aberto ao público, essas premissas já estavam fixadas tecnicamente.

Essa configuração é coerente com o que Arnstein (1969) classifica como consulta na sua Escada da Participação: os cidadãos são ouvidos, e eventualmente alguns elementos pontuais são ajustados, mas o poder de decisão sobre os elementos estruturantes permanece nas mãos das autoridades.

Essa constatação dialoga com a análise de Oliskovicz, Sobral e Le Bourlegat (2016, p. 289), que identificam, como característica recorrente dos mecanismos participativos formais no planejamento urbano brasileiro, "a tendência de privilegiar as soluções técnicas", correndo o

risco de "apenas induzir a população a aceitar o plano e acatar as decisões e as intervenções ditadas pelos planejadores". A distinção entre participação autêntica e pseudoparticipação, nos termos de Pateman (1970), reside precisamente nesse ponto: a primeira pressupõe que os cidadãos possam influenciar ou determinar as decisões; a segunda restringe-se à comunicação de decisões já tomadas, sem abertura real ao debate sobre seus fundamentos.

A Figura 40 sintetiza graficamente esse enquadramento. Nela, as instâncias participativas documentadas no Capítulo 4 são distribuídas ao longo dos degraus da escada de Arnstein (1969) e da escala revisada por Souza (2010), evidenciando a concentração do processo nos níveis de informação e consulta e a ausência de qualquer instância situada acima do limiar da parceria.

Figura 40 – O nível da participação popular no projeto da Afonso Pena.

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas escadas de Arnstein (1969) e Souza (2010).



Na revisão proposta por Souza (2010), o processo como um todo posiciona-se entre os níveis de informação e consulta, com elementos pontuais de cooptação na relação com grupos setoriais organizados — o Setra-BH, a CDL-BH e o GT Pedala —, que dispuseram de canais de interlocução mais diretos do que os disponíveis à população em geral. Esse padrão é coerente com o que o autor denomina de "participação simbólica" ou "tokenismo" na tradição de Arnstein: formas de envolvimento que conferem aparência de legitimidade democrática sem redistribuir efetivamente o poder decisório.

Os ajustes realizados após o ciclo de consultas de 2022 — como a revisão do número de árvores suprimidas e a reconfiguração das intervenções nas Praças Tiradentes, Benjamim Guimarães e Milton Campos — indicam algum grau de responsividade institucional. Contudo, como argumenta Arnstein (1969), o critério definidor dos níveis superiores de participação não é a realização de ajustes pontuais, mas a partilha efetiva do poder de decisão sobre as premissas estruturantes do projeto. O núcleo do projeto — a priorização do transporte coletivo por ônibus, a implantação de ciclovias e a reconfiguração do espaço viário — permaneceu inalterado, pois era sustentado por diretrizes técnicas e normativas consolidadas ao longo de mais de uma década, e não submetido à deliberação popular no momento da definição do projeto de revitalização. Nas categorias de Souza (2010), o processo situa-se inequivocamente abaixo do limiar da parceria — que, como tratado no Capítulo 2, o autor considera o primeiro nível de participação autêntica<sup>17</sup>.

### 5.3 Contribuições analíticas complementares: poder, finalidade e inclusão na participação

Se as escadas de Arnstein e Souza permitem identificar o nível da participação alcançada, três contribuições complementares deslocam a pergunta para outras dimensões — a finalidade a que a participação serve, quem de fato dela participa e como o poder se distribui entre os atores —, refinando o diagnóstico construído até aqui.

---

<sup>17</sup> Na revisão da Escada de Arnstein (1969) proposta por Souza (2010), a parceria (*partnership*) corresponde ao primeiro degrau da participação autêntica: o primeiro nível em que há efetiva redistribuição do poder decisório entre Estado e sociedade civil, e não apenas concessão simbólica de espaços de escuta. Situar o processo abaixo desse limiar significa afirmar que ele não alcançou o patamar mínimo a partir do qual a participação deixa de ser meramente consultiva para tornar-se codecisão.

A tipologia proposta por White (1996) desloca o foco da quantidade para a finalidade da participação: a quais interesses ela serve? Sob essa ótica, a consulta pública online e a reunião virtual de 2022 enquadram-se predominantemente como participação nominal, cumprindo a função de legitimar o processo perante a opinião pública e satisfazer requisitos formais, sem que o engajamento gerado seja real ou representativo; a essa se soma uma dimensão instrumental, na medida em que os mecanismos participativos foram utilizados como meio para viabilizar a implementação de um projeto já concebido com maior eficiência, reduzindo a probabilidade de resistência social.

A relação com o GT Pedala aproxima-se, por sua vez, da participação representativa: o grupo representava legitimamente os interesses dos ciclistas, e seu envolvimento influenciou aspectos do projeto relacionados à infraestrutura ciclovária — embora, dado que as demandas históricas do movimento cicloativista estavam estruturalmente alinhadas às diretrizes centrais da intervenção, esse caso não tenha gerado tensão com as premissas institucionais, diferentemente do ocorrido com os comerciantes e com os atores que questionavam os impactos ambientais.

Nenhuma das instâncias documentadas alcança, contudo, o nível da participação transformativa, aquele que visa ao empoderamento e à mudança estrutural das relações de poder: a ausência de espaços de formulação coletiva de alternativas, de mecanismos de prestação de contas sobre o que foi e o que não foi incorporado e de estruturas permanentes de acompanhamento cidadão — todos identificados pela literatura como elementos de boas práticas participativas (em , 2017; OLIVEIRA; CASTILHO, 2022) — confirma que o processo operou dentro dos limites da participação instrumental e nominal.

Essa leitura sobre a finalidade da participação articula-se com a questão de quem dela participa, dimensão central do "Cubo da Democracia" proposto por Fung (2006), que complementa a análise linear das escadas ao examinar simultaneamente três eixos: quem participa, como os participantes se comunicam e qual o grau de influência da participação sobre as decisões.

Quanto a quem participa, o processo da Afonso Pena revela um padrão de participação concentrada em determinados atores: os com acesso efetivo foram, em sua maioria, aqueles

dotados de maior capital cultural (expertise técnica) e social — entidades setoriais (Setra-BH, CDL-BH), grupos organizados de ativismo urbano junto ao GT Pedala, conselhos institucionais (Comurb, CDPCM-BH) e representantes do Poder Legislativo —, ao passo que a população em geral, sobretudo os grupos menos organizados, como moradores dos bairros atravessados pela avenida, trabalhadores informais e usuários cotidianos do espaço público, acessou o processo pelos canais de maiores barreiras de entrada, a consulta online sem ampla divulgação e a reunião virtual. Esse padrão é consistente com o que Fung (2015 apud CHEN et al., 2025) identifica como a tendência de atores com mais recursos a ocupar posição predominante nos processos participativos, enquanto grupos com menos recursos encontram maiores barreiras de acesso.

Quanto à dimensão comunicativa, os mecanismos foram predominantemente unidirecionais ou, no melhor dos casos, consultivos: a consulta online permitia o envio de formulários sem garantia de resposta qualificada; a reunião virtual organizou-se em torno da apresentação do projeto pela equipe técnica, com espaço limitado para debate; e as audiências na Câmara Municipal, ainda que mais dialógicas, ocorreram em caráter extraordinário e não integraram o ciclo participativo formal conduzido pelo Executivo — distantes, portanto, do que Innes e Booher (2004) denominam participação colaborativa, baseada em processos dialógicos nos quais informação, poder e recursos são efetivamente compartilhados.

Essa fragilidade comunicativa é agravada pela ausência de registro acessível da reunião pública virtual de 25 de maio de 2022. Healey (1997) argumenta que processos participativos bem-sucedidos dependem da criação de redes de comunicação inclusivas, nas quais diferentes formas de conhecimento — técnico, prático e experiencial — sejam igualmente acessíveis a todos os interessados. Innes e Booher (2004), por sua vez, sustentam que a participação genuína requer espaços de comunicação autêntica, nos quais a informação seja efetivamente compartilhada, em contraste com os formatos tradicionais de audiência, que tendem a ser unidirecionais e a privilegiar quem já dispõe de acesso direto ao processo. A realização da reunião exclusivamente em ambiente digital, em um contexto marcado por desigualdades no acesso à internet e nas habilidades digitais, já restringia o universo de participantes; a inexistência de gravação inverte, ademais, a lógica da inclusão: quem não pôde participar em tempo real ficou excluído não apenas do momento deliberativo, mas

também do acesso posterior ao conteúdo debatido — um déficit de transparência que restringe, retroativamente, a inclusão que se pretendia garantir.

Quanto ao grau de influência, os ajustes realizados após o ciclo de consultas incidiram sobre elementos secundários, e não sobre as premissas estruturantes, situando o processo, na terminologia de Fung (2006), na região de baixa influência: a participação foi formalmente garantida, mas com capacidade mínima de alterar as decisões centrais.

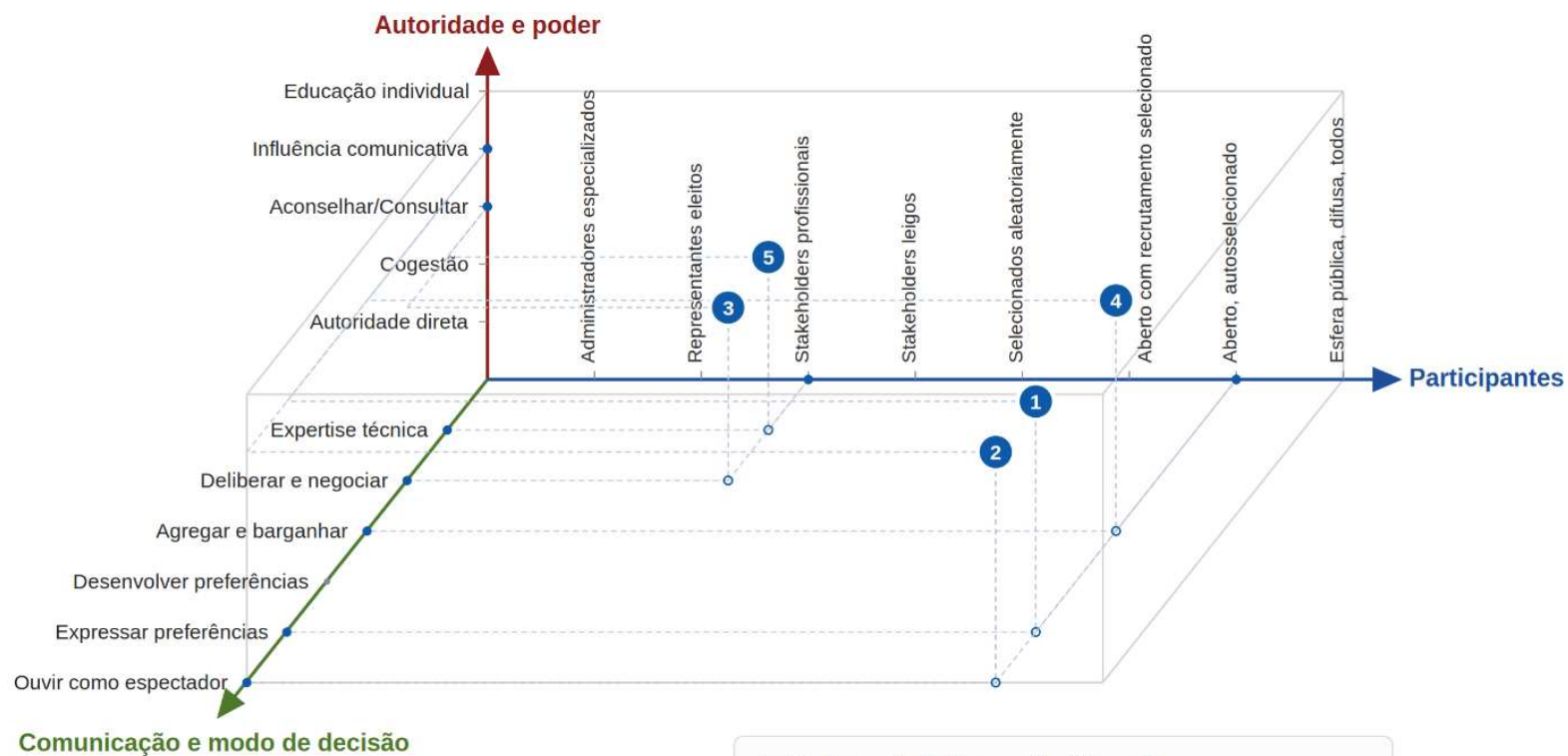
A Figura 41 representa graficamente esse resultado. Em vez de um ponto único — solução que suporia, incorretamente, que o processo constituiu um mecanismo participativo homogêneo —, plotam-se cinco marcadores, correspondentes às instâncias documentadas no Capítulo 4, cada um projetado sobre os três eixos do cubo<sup>18</sup>.

A leitura conjunta revela um padrão que a análise linear das escadas não torna imediatamente visível: os eixos dos participantes e da autoridade percorrem sentidos opostos. A Consulta Pública nº 001/2022, a reunião pública virtual da CRTT e as audiências na Câmara Municipal (marcadores 1, 2 e 4) situam-se na face mais aberta do cubo — público autosselecionado, sem barreiras formais de acesso —, mas no degrau mais baixo do eixo da autoridade, o da influência comunicativa. As reuniões setoriais com o Setra-BH, a CDL-BH e o GT Pedala BH (marcador 3) e a apreciação pelo Comurb e pelo CDPCM-BH (marcador 5) deslocam-se para a esquerda, junto ao vértice dos administradores especializados e dos stakeholders profissionais: mais capital de interlocução e maior densidade deliberativa, em troca de menor abertura — configuração que, na tipologia de Souza (2010), corresponde precisamente à cooptação. Nenhum dos cinco marcadores ocupa a região do cubo em que se combinariam público difuso, deliberação e cogestão. Essa ausência — e não a posição individual de qualquer uma das instâncias — é o achado central que o modelo de Fung (2006) permite explicitar: a abertura do processo à população foi inversamente proporcional ao poder decisório que lhe foi conferido.

---

<sup>18</sup> Os três eixos do Cubo da Democracia são ordinais, e não métricos: a distância gráfica entre dois degraus consecutivos de um mesmo eixo não é comparável à de outro par de degraus, nem à de eixos distintos; as linhas tracejadas indicam a projeção de cada instância sobre os eixos, não deslocamento mensurável. O marcador 5 situa-se em "aconselhar/consultar" porque se refere às premissas de mobilidade — objeto desta análise. O CDPCM-BH exerceu autoridade deliberativa efetiva, mas sobre a compatibilidade da intervenção com o tombamento do Conjunto Urbano, e não sobre o modelo de mobilidade, cujas diretrizes já estavam consolidadas.

Figura 41 – O processo participativo do projeto da Avenida Afonso Pena representado no Cubo da Democracia  
 Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base em Fung (2006).



#### Instâncias participativas — Av. Afonso Pena

- 1 Consulta Pública nº 001/2022 · abr.–mai. 2022
- 2 Reunião pública virtual (CRTT) · 25 maio 2022
- 3 Reuniões setoriais: Setra-BH, CDL-BH, GT Pedala · 2022
- 4 Audiências públicas na CMBH · ago. e dez. 2022
- 5 Apreciação: Comurb e CDPCM-BH · 2023

Linhas pontilhadas: projeção de cada instância sobre os três eixos.  
 Os eixos são ordinais; distâncias não são mensuráveis.

É justamente essa assimetria entre abertura e autoridade que o modelo de Carpentier (2018), com seus quatro níveis e doze etapas, permite examinar de forma mais granular ao longo de todo o processo. Identificado o processo — a criação e aprovação do projeto executivo de revitalização — e o campo em que se desenvolveu — o campo político-institucional da mobilidade urbana municipal —, a análise das identidades e posições dos atores revela assimetrias estruturais profundas: no polo institucional-técnico concentravam-se os agentes de maior capital cultural (equipe da Fratar Engenharia, BHTrans, SUMOB), normativo (respaldo do PlanMob-BH e do Plano Diretor) e político (poder executivo municipal); no polo da sociedade civil, os atores organizados — GT Pedala, Setra-BH, CDL-BH — dispunham de capital social suficiente para acessar reuniões setoriais específicas, mas sem poder de veto sobre as premissas estruturantes; e a população em geral ocupava a posição de menor capital, sem organização prévia, sem acesso antecipado à informação e sem canais de influência equivalentes.

A análise dos momentos de decisão confirma a concentração de poder no polo institucional-técnico: as definições sobre o modelo de mobilidade — priorização do transporte coletivo, implantação de ciclovias, reconfigurações do espaço viário — foram tomadas internamente, em articulação entre a equipe técnica municipal e a empresa contratada, antes da abertura de qualquer consulta pública, de modo que os canais participativos incidiram sobre espaços de decisão já definidos, e não sobre os momentos de formulação das premissas. Na avaliação final proposta por Carpentier (2018), o resultado aproxima-se do que Carpentier (2018) classifica como minimalista: poucos agentes exerceram controle efetivo sobre as decisões estruturantes, enquanto o amplo universo de atores formalmente convocados dispunha de capacidade de influência restrita aos ajustes pontuais.

#### **5.4 O processo da Afonso Pena em perspectiva comparada**

A comparação com as experiências estudadas no Capítulo 5 permite situar o processo da Afonso Pena em um espectro mais amplo de práticas participativas, evidenciando tanto seus limites específicos quanto suas características estruturais.

Em relação ao Plano de Revitalização da Área Central de Campo Grande/MS (OLIVEIRA;

CASTILHO, 2022), a diferença é notável em termos metodológicos: em Campo Grande, a participação ocorreu ao longo de todas as etapas do processo, desde os estudos de viabilidade. Uma única consulta pública presencial reuniu noventa e dois participantes e foi amplamente divulgada em jornal local, no sítio eletrônico da Prefeitura, na Câmara Municipal, no Diário Oficial e em mídias digitais; criaram-se, ainda, um Escritório Local permanente de atendimento às demandas da população e uma Comissão de Acompanhamento com representação da sociedade civil.

A Consulta Pública nº 001/2022 de Belo Horizonte, com suas dez manifestações distribuídas por seis eixos viários e sem estratégias ativas de mobilização, representa um patamar qualitativo significativamente inferior. A diferença não é apenas quantitativa: revela uma distinção nas estratégias de mobilização e no compromisso institucional com a inclusão de vozes diversas no processo.

A comparação com o Projeto Urbano Integral da Zona Nordeste de Medellín (PUI-nor) é mais matizada, mas igualmente instrutiva. Como demonstrado pela análise de Sánchez Mazo, o processo de Medellín combinou metodologias participativas mais robustas — oficinas de imaginários, comitês comunitários, percursos de reconhecimento territorial —, mas também apresentou o que a autora denomina de "participação imaginária": a decisão política central estava preestabelecida antes da abertura dos canais de consulta à população.

Esse ponto de convergência com o caso belorizontino é relevante: em ambos os casos, a participação operou sobre um "molde já preestabelecido" (SÁNCHEZ MAZO apud CAPÍTULO 5), o que limita sua substancialidade independentemente da sofisticação metodológica dos mecanismos empregados. A diferença central reside na qualidade das metodologias participativas efetivamente adotadas: Medellín investiu em formatos diversificados, territorializados e pedagógicos, enquanto o processo da Afonso Pena limitou-se a formatos digitais e a audiências formais.

A experiência de Pequim, por sua vez, oferece um ângulo distinto: o artigo de Chen et al. (2025) documenta como caminhadas exploratórias mediadas por planejadores — um formato de participação in situ, dialógico e territorialmente enraizado — foram capazes de revelar

desigualdades de capital espacial<sup>19</sup> invisíveis nos formatos convencionais de consulta. A comparação intercultural é epistemologicamente produtiva: ela demonstra que a inovação metodológica na participação não é privativa de contextos democráticos consolidados, podendo emergir mesmo em estruturas de governança centralizadas, desde que exista vontade institucional e mediação qualificada por parte dos planejadores. No caso de Belo Horizonte, a ausência de qualquer mecanismo equivalente — de percursos territoriais, de dinâmicas de coprodução ou de espaços dialógicos presenciais com grupos vulneráveis — representa uma lacuna metodológica relevante.

### 5.5 Síntese e causas estruturais do nível de participação alcançado

Um último indicador empírico da insuficiência do processo participativo é a judicialização que se seguiu à retomada das obras em 2023-2024. A suspensão das obras pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio de ação civil pública do Ministério Público, questionando ao menos cinco pontos do projeto — a supressão de árvores, o licenciamento ambiental, a segurança dos ciclistas, a redução de faixas de trânsito e aspectos de segurança viária —, revela que tensões legítimas e relevantes permaneceram irresolvidas nas instâncias participativas formais (CMBH, 2024).

Particularmente significativo é o fato de que a questão da supressão arbórea — um dos fundamentos da ação judicial — havia sido identificada como ponto crítico no ciclo de consultas de 2022, e que os ajustes realizados pelo Executivo foram apresentados como demonstração de responsividade institucional. O retorno do tema como fundamento judicial dois anos depois sugere que tais ajustes não foram suficientes para construir o consenso legítimo e duradouro que Pereira (2017) identifica como objetivo central dos processos participativos substantivos. A judicialização, nesse sentido, pode ser interpretada como um indicador da densidade participativa do processo: quando o envolvimento da população nas

---

<sup>19</sup> O conceito de capital espacial é mobilizado por Chen *et al.* (2025) como lente para examinar a justiça espacial na renovação urbana. Ancorado na teoria dos capitais de Bourdieu (1986) e na formulação de Lévy (2014), designa a capacidade desigual dos agentes de se beneficiarem do espaço e sobre ele agirem, decorrente da distribuição espacial das demais formas de capital. Articula-se a ele a noção bourdieusiana de *habitus* — sistema de disposições duráveis e socialmente constituídas que orienta as percepções e as práticas dos agentes. Os autores operacionalizam o conceito mapeando quatro formas de capital — econômica, social, cultural e ecológica —, cujo desequilíbrio revela as disparidades espaciais existentes; como o *habitus* não é diretamente observável, propõem apreendê-lo pelas práticas espaciais cotidianas dos moradores (CHEN *et al.*, 2025).

decisões é mais limitado, tende a ser maior a probabilidade de que conflitos não resolvidos se manifestem em outras arenas, inclusive a judicial.

Identificados os limites do processo em suas múltiplas dimensões — de finalidade, de inclusão e de poder — e confirmada, pela via judicial, a persistência de conflitos não resolvidos nas instâncias participativas formais, resta perguntar o que explica o nível de participação efetivamente alcançado.

A análise desenvolvida neste capítulo permite identificar, em articulação com os referenciais teóricos adotados, ao menos quatro ordens de causas, articuladas aos referenciais teóricos adotados.

O fator técnico-metodológico diz respeito à insuficiência dos mecanismos empregados para garantir a inclusão de vozes diversas. A consulta online sem ampla divulgação, a reunião virtual sem gravação acessível e a ausência de estratégias territorializadas de mobilização configuram um repertório de ferramentas que, como adverte Nassif (2022), tende a restringir a participação a públicos já organizados e tecnicamente habilitados, excluindo sistematicamente os segmentos menos organizados e com maior dificuldade de acesso às plataformas digitais.

O fator político manifesta-se no encadeamento temporal entre a aprovação do Plano Diretor e a contratação imediata do projeto executivo, sugerindo que a decisão de implementar a revitalização estava tomada em âmbito técnico-institucional antes da abertura dos processos participativos formais. Esse padrão é característico do que Pereira (2017) identifica como a "tradição tecnocrática fortemente enraizada no patrimonialismo" do urbanismo brasileiro, na qual a participação é prevista formalmente, mas contida dentro dos limites de um projeto já concebido.

É analiticamente significativo que a única deliberação com autoridade efetiva em todo o processo tenha se dado em âmbito patrimonial. A aprovação do projeto pelo CDPCM-BH, por unanimidade, incidiu sobre a compatibilidade da intervenção com o tombamento do Conjunto Urbano da Avenida Afonso Pena, e não sobre as premissas de mobilidade — as faixas exclusivas, a ciclovia no eixo central, a reconfiguração viária —, que chegaram à instância já

definidas. Nenhum órgão com poder decisório sobre o modelo de mobilidade submeteu essas premissas à deliberação: elas resultaram da articulação técnica entre a SUMOB, a BHTrans e a empresa contratada. O sistema ofereceu, assim, deliberação real apenas onde ela não tocava o núcleo das decisões contestadas — o trânsito, as árvores, as faixas de rolamento —; onde tocava, ofereceu consulta.

O fator econômico evidencia-se no tratamento diferenciado dispensado aos atores com maior representação corporativa organizada. As reuniões setoriais com o Setra-BH e com a CDL-BH, realizadas em datas e formatos distintos dos demais canais participativos, configuram uma assimetria de acesso ao processo decisório. Essa diferenciação não é, em si, ilegítima — tais grupos são diretamente afetados pela intervenção e detêm conhecimento setorial relevante —, mas a ausência de mecanismos equivalentes para outros segmentos igualmente afetados, como moradores dos bairros atravessados pela avenida, trabalhadores informais e usuários cotidianos do espaço público, aponta para uma assimetria na representação dos interesses envolvidos. Na tipologia de Souza (2010), essa configuração aproxima-se da cooptação: determinados atores são incluídos em canais participativos sem que isso implique redistribuição real de poder, e em detrimento da participação ampla da sociedade civil não organizada.

Por fim, o fator jurídico-estrutural remete ao arcabouço da propriedade privada do solo urbano no Brasil, que cria uma multiplicidade de atores com interesses conflitantes, cuja mediação pela democracia representativa tende a beneficiar os grupos com maior capacidade de articulação política e econômica (SOUZA, 2010; PEREIRA, 2017). Essa dimensão jurídico-estrutural, contudo, não se esgota na constatação da assimetria de poder entre atores. Ela remete a um limite mais profundo, situado no próprio modo de produção do espaço urbano. Como argumenta Carrasco (2011), em um contexto de modernização retardatária, a arquitetura, o urbanismo e o planejamento urbano brasileiros dispõem de autonomia reduzida diante das determinações da acumulação capitalista, da propriedade privada do solo e da especulação imobiliária — de modo que os instrumentos de participação, quaisquer que

sejam, operam no interior de uma estrutura que não controlam. Essa observação não invalida a análise procedimental aqui empreendida, mas delimita seu alcance e antecipa a reflexão retomada nas considerações finais. A comparação com o contexto chinês, no qual a propriedade estatal da terra elimina uma das principais fontes de conflito presentes no caso brasileiro, é analiticamente útil precisamente por revelar como as estruturas jurídicas e de propriedade condicionam as possibilidades e os limites da participação popular em contextos distintos.

O conjunto dessas causas configura um quadro em que a participação popular no processo da Revitalização da Avenida Afonso Pena foi, ao mesmo tempo, formalmente garantida e substantivamente limitada — correspondendo, na síntese de Pereira (2017, p. 238-239), à tradição do urbanismo brasileiro de prever a participação dos atores sociais mas "frequentemente contê-la dentro dos limites de um projeto já concebido".

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E APONTAMENTOS

A trajetória analítica desenvolvida neste trabalho permite reunir, nas considerações finais, os fios que atravessam a história da Avenida Afonso Pena desde sua concepção por Aarão Reis, em 1895, até o projeto de revitalização lançado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2022. Essa costura não é meramente retórica: ela revela uma continuidade de fundo que perpassa mais de um século de decisões urbanísticas sobre o principal eixo da capital mineira — uma continuidade marcada pela prevalência da racionalidade técnica sobre a participação social.

Belo Horizonte nasceu como um projeto positivista, concebido por engenheiros que acreditavam na superioridade moral da técnica e da ciência como instrumentos de organização social. Aarão Reis projetou a Avenida Afonso Pena como o "centro obrigatório" da cidade — uma decisão unilateral, inscrita no traçado geométrico da capital, que não foi objeto de qualquer consulta aos habitantes do arraial de Curral del Rei, demolido para que a nova cidade pudesse existir. A exclusão socioespacial presente na origem da cidade não foi um acidente: foi uma consequência da lógica tecnocrática que orientava o planejamento urbano da época, segundo a qual os especialistas e os governantes sabiam, melhor do que os habitantes, o que era necessário para o progresso.

Ao longo do século XX, a Avenida Afonso Pena continuou a ser objeto de decisões tomadas predominantemente no âmbito técnico-institucional: a verticalização das décadas de 1950 e 1960, a modernização viária dos anos 1970, as intervenções paisagísticas sucessivas — todas respondendo a lógicas de modernização e progresso definidas por especialistas, sem mecanismos robustos de participação popular. O tombamento do Conjunto Urbano da

Avenida Afonso Pena e Adjacências, em 1994, representou um avanço no reconhecimento do valor histórico e simbólico do eixo, mas não alterou substantivamente essa dinâmica de decisão tecnocrática.

O processo de redemocratização e, especialmente, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, inauguraram um novo paradigma normativo: a participação popular tornou-se obrigação legal, e não mera opção política. O Plano Diretor de Belo Horizonte de 2019 reafirma essa obrigação de forma inequívoca, estabelecendo a gestão democrática como princípio e os conselhos e conferências como instrumentos de sua operacionalização. No entanto, como demonstra este trabalho, a distância entre o avanço normativo e a prática institucional permanece considerável.

A análise do processo participativo da revitalização da Avenida Afonso Pena revelou que a participação popular incidiu predominantemente sobre o planejamento pretérito — cujas diretrizes foram definidas ao longo de mais de uma década, com alguma participação social, por meio da IV Conferência Municipal de Política Urbana e do Observatório da Mobilidade —, e não sobre a gestão presente: a implementação concreta do projeto executivo, contratada em 2019 e submetida à consulta pública somente em 2022, com o anteprojeto já elaborado. Mesmo no âmbito do planejamento, o grau de participação alcançado tendeu a situar-se nos níveis intermediários da Escada de Arnstein (1969) revisada por Souza (2010), aproximando-se mais das categorias de informação e consulta do que de formas genuínas de parceria ou delegação de poder.

As instâncias participativas empregadas — consulta online de escopo ampliado com dez manifestações, reunião pública virtual sem gravação, audiências públicas com projeto já concebido, reuniões setoriais com atores organizados — revelam um padrão que a literatura identifica como característico do planejamento urbano brasileiro: a participação que é formalmente cumprida, mas que não implica redistribuição real do poder decisório sobre os elementos estruturantes do projeto. A judicialização posterior, com a suspensão das obras em 2024 e a emergência de tensões irresolvidas nos canais institucionais disponibilizados, corrobora esse diagnóstico: a participação que não resolve os conflitos nos seus canais formais tende a deslocá-los para arenas externas ao planejamento — sejam elas judiciais, sejam políticas.

A comparação com o Plano de Revitalização da Área Central de Campo Grande/MS e com o PUI-nor de Medellín — este último, apesar de sua metodologia participativa mais robusta, igualmente marcado pela lógica da decisão top-down sobre os elementos estruturantes — permite concluir que o desafio da participação autêntica no planejamento urbano é estrutural, e não meramente procedimental. Não se trata apenas de ampliar o número de audiências ou de diversificar os canais de consulta: trata-se de deslocar, de forma efetiva, o momento e o poder da participação, envolvendo os cidadãos antes da definição das premissas do projeto, e não apenas após a concepção de um anteprojeto técnico que já delimita o espaço do debate. A experiência de Pequim, por sua vez, acrescenta a esse diagnóstico um elemento decisivo: a inovação metodológica na participação não é privativa de contextos democráticos consolidados, o que desloca a explicação do resultado observado do plano do regime jurídico para o plano das escolhas institucionais.

Esse deslocamento requer, conforme aponta Pereira (2017), a conjunção de três condições: vontade política dos governantes para abrir o processo decisório além dos círculos técnicos; densidade associativa da sociedade civil para que vozes diversas possam ser organizadas e ouvidas; e um desenho institucional que garanta continuidade temporal, transparência ativa, acesso equânime à informação e mecanismos claros de incorporação das contribuições populares. Nenhuma dessas condições foi plenamente satisfeita no processo da Revitalização da Avenida Afonso Pena — o que não significa que o projeto careça de mérito técnico ou de legitimidade normativa, mas que sua legitimidade social foi construída de forma insuficiente e tardia.

Retomando a tradição tecnocrática que atravessa a história da Avenida Afonso Pena desde Aarão Reis, é possível formular uma hipótese de fundo: a Avenida nasceu de uma decisão técnica sobre o que seria o "centro obrigatório" da cidade, e continuou sendo objeto de decisões técnicas ao longo de sua história. O projeto de revitalização de 2022 se insere nessa linhagem: tecnicamente bem fundamentado, normativamente respaldado por mais de uma década de planejamento e juridicamente aprovado pelas instâncias competentes, ele reproduz, no entanto, o padrão histórico de uma participação que vem depois — quando o projeto já está definido, quando os cronogramas estão comprometidos e quando o espaço real de influência da população se restringe aos ajustes secundários.

A superação desse padrão requer mais do que o cumprimento formal das obrigações legais de participação. Requer, como propõe Souza (2006), uma transformação da cultura política do planejamento urbano — na qual a participação deixe de ser um mecanismo de legitimação de decisões previamente tomadas e passe a ser, efetivamente, uma condição da própria formulação dessas decisões. Requer, também, o reconhecimento de que a legitimidade social de uma intervenção em um espaço de tal centralidade histórica e simbólica como a Avenida Afonso Pena não pode ser derivada apenas da consistência técnica do projeto ou do cumprimento de audiências formais: ela precisa ser construída no diálogo contínuo, transparente e genuinamente aberto com a população que habita, trabalha e se identifica com esse espaço.

Esse deslocamento, contudo, não deve ser lido como se o aperfeiçoamento do desenho institucional dos instrumentos participativos bastasse, por si só, para que a participação se realizasse em sua concepção mais plena. Os instrumentos — audiências, consultas, conselhos e conferências — estão a serviço de um processo que os antecede e os excede: o próprio processo de produção do espaço urbano, determinado, em última instância, pela lógica da acumulação capitalista, pelo regime da propriedade privada do solo e pela dinâmica da especulação imobiliária. É nesse ponto que a análise aqui desenvolvida reconhece seus próprios limites e reclama um horizonte crítico mais amplo. Carrasco (2011), ao interpretar a produção da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano brasileiros à luz do conceito de modernização retardatária, argumenta que essa produção não se realiza senão criticamente — não como desvio pontual a ser corrigido pela boa técnica ou pelo bom instrumento, mas como condição crônica, inerente à forma particular assumida pela modernização em um contexto periférico. Nessa chave, o autor desloca a crítica do registro da “modernização incompleta” ou “excludente” — que a suporia, em princípio, passível de correção — para a crítica das próprias categorias que estruturam essa produção (a propriedade, o plano, o projeto), radicalizando análises consagradas do pensamento urbano crítico brasileiro. O que daí se extrai, para os fins deste trabalho, é o reconhecimento de que há um substrato comum que atravessa todos os instrumentos participativos e condiciona seu alcance: nenhum deles controla a estrutura fundiária e o processo de valorização do solo no interior dos quais opera.

Assumir esse limite não implica, entretanto, concluir pela inutilidade do aperfeiçoamento dos instrumentos, nem retirar sentido do diagnóstico procedimental construído ao longo desta pesquisa. Implica, antes, requalificar o que se entende por “aperfeiçoar”. Se a estrutura que confina a participação aos degraus da informação e da consulta é conjuntural — e não meramente um defeito de desenho de um processo isolado —, o aprimoramento e a difusão dos instrumentos podem ser compreendidos como o esforço de explorar, ao máximo, as lacunas que essa conjuntura deixa em aberto, sustentando o horizonte de uma transformação mais profunda das próprias condições que hoje limitam a participação. É nesse sentido que se deve ler a afirmação, feita anteriormente, de que o alcance de níveis mais elevados de participação — como a autogestão — depende de uma transformação social que ultrapassa os limites de uma única cidade e da democracia representativa tradicional. O caso da revitalização da Avenida Afonso Pena, examinado neste trabalho, ilustra não apenas um déficit de método, mas o modo como esse limite estrutural se manifesta em uma experiência concreta; e o aperfeiçoamento dos instrumentos participativos, embora necessário e defensável, deve ser situado como uma frente insuficiente por si só, cujo horizonte último é a própria disputa em torno da estrutura de produção do espaço urbano.

Espera-se que este trabalho contribua para a reflexão crítica sobre os processos de participação popular no planejamento urbano brasileiro, iluminando, a partir de um caso concreto e paradigmático, os mecanismos pelos quais a distância entre o avanço normativo e a prática institucional se reproduz — e, sobretudo, as condições sob as quais essa distância poderia ser progressivamente reduzida em experiências futuras.

Cabe registrar, por fim, os limites que a própria natureza do objeto impôs a esta análise. Avaliar o nível de participação em um processo decisório é operação de alta complexidade, porque o dado relevante é qualitativo e, em larga medida, não se deixa capturar pelos registros formais disponíveis. Contar audiências, manifestações e reuniões é insuficiente: o que determina o degrau da escada de Arnstein (1969) não é a quantidade de instâncias, mas o teor do que nelas se discutiu — quem falou, o que foi acolhido, o que foi descartado e por quais razões. Esse teor, contudo, permaneceu parcialmente inacessível. A reunião pública virtual de 25 de maio de 2022 não foi gravada, restando dela apenas a ata; as atas das reuniões setoriais com o Setra-BH, a CDL-BH e o GT Pedala BH não foram disponibilizadas, nem mesmo em resposta ao pedido formulado com fundamento na Lei de Acesso à Informação (BELO

HORIZONTE, 2024a); e os documentos efetivamente consultados — atas, ofícios, avisos e páginas institucionais — registram deliberações e resultados, não os processos deliberativos que os produziram. Esta pesquisa trabalhou, portanto, sobre um corpus documental que informa sobre a forma da participação com muito mais precisão do que sobre o seu conteúdo. Tal assimetria não invalida as conclusões — a estrutura temporal do processo e o escopo dos instrumentos são, por si sós, evidências suficientemente robustas —, mas recomenda cautela quanto ao que se pode afirmar a respeito do que efetivamente se passou no interior de cada instância. Registre-se, ademais, que a própria indisponibilidade desses registros é um achado da pesquisa, e não apenas uma limitação dela: a transparência ativa é condição, e não consequência, da participação substantiva.

É também por essa razão que os casos comparados cumprem, neste trabalho, função que não é ilustrativa nem acessória. Campo Grande, Medellín e Pequim foram mobilizados intencionalmente e por razões distintas: o primeiro por semelhança de objeto e de marco normativo; o segundo por analogia — uma metodologia participativa reputada como exemplar que, ainda assim, operou sobre um molde preestabelecido; o terceiro por contraste — um contexto institucional inteiramente diverso no qual, mesmo assim, se produziram formatos participativos mais territorializados e dialógicos do que os adotados em Belo Horizonte. Tomados em conjunto, esses casos demonstram que outras abordagens são possíveis, e que a configuração observada na Avenida Afonso Pena não decorre de impossibilidade técnica, normativa ou orçamentária, mas de escolhas metodológicas e políticas identificáveis. Sem esse repertório comparativo, o diagnóstico aqui formulado correria o risco de naturalizar como inevitável um resultado que é contingente — e que, precisamente por sê-lo, pode ser diferente em experiências futuras.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Tito Flávio. **Conhecer o Arraial Para Projetar a Cidade: Uma análise do projeto urbano de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de; NIZZA, Juliana Balbino Lamego; DINIZ, Amanda. **Participação Popular nos Instrumentos de Planejamento Urbano: o Caso Belorizontino das Operações Urbanas e o de Medellín dos Planes Parciales**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo - Paranoá 21, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/24053/22211>. Acesso em: 02 de abril de 2024.

ANGOTTI-SALGUEIRO, Heliana. **Engenheiro Aarão Reis: o progresso como missão**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997.

ARAÚJO, Daila Coutinho de. **As avenidas da metrópole, as ruas do lugar [manuscrito]**: produção social do espaço a partir das transformações da Lagoinha e da Avenida Presidente Antônio Carlos. (2016). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ARAÚJO FILHO, R. **Aspectos do incremento de densidade e ocupação imobiliária no Hipercentro de Belo Horizonte**. UFMG, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/f8528bdb-7374-4701-8416-46f101ccbe59/content>. Acesso em: 30 de abril de 2026.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**. *Journal of the American Institute of Planners*, n. 35, v. 4, pp. 216–224, 1969.

AVRITZER, L. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a Democracia: os Caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003. p. 561-597.

BAND. PBH anuncia revitalização da Avenida Afonso Pena, no Centro de BH. *Band Minas*, Belo Horizonte, 2 ago. 2022. Disponível em: <https://www.band.com.br/minas-gerais/noticias/pbh-anuncia-revitalizacao-da-avenida-afonso-pena-no-centro-de-bh-16526371>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

BAPTISTA, Jéssica Pereira Alves. **Revitalização do hipercentro de Belo Horizonte e seus impactos nas relações econômicas e sociais: uma análise do Programa 'Centro de Todo Mundo' da Prefeitura de Belo Horizonte**. Monografia (Especialização em Sustentabilidade em Cidades, Edificações e Produtos) — Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

BARBOSA, Tatiana Pimentel. **Identidade e sociedade-espaço: transformação e permanência na Avenida Afonso Pena**. 2022. 141 f. Dissertação (Mestrado) — Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 28 ago. 1996. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/Lei\\_7165\\_Planos\\_Diretor.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/Lei_7165_Planos_Diretor.pdf). Acesso em: 22 de abril de 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010**. Altera as Leis nº 7.165/1996 e nº 7.166/1996. Belo Horizonte, 2010.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019.** Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2019.

BELO HORIZONTE. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans). **Consulta Pública nº 001/2022 – Segunda etapa do projeto de implantação de intervenções para prioridade ao transporte coletivo – BHTRANS.** Belo Horizonte, 18 de março de 2022a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/licitacao/consulta-publica-001-2022>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

BELO HORIZONTE. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans). **Contribuições sobre a Consulta Pública nº 001/2022.** Belo Horizonte, 11 de abril de 2022b. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/forum/5042/contribuicoes-sobre-consulta-publica-no-012022>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

BELO HORIZONTE. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans). Assessoria de Mobilização Social. **Ata de reunião extraordinária virtual – CRTT: 2ª etapa – prioridade ao transporte coletivo (faixas exclusivas).** Belo Horizonte, 25 maio 2022c. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/bhtrans/2022/Ata-Reuniao-Extraordinaria-2022-CRTT%20-%20Faixasexclusivas.pdf>. Acesso em: 01 de setembro de 2025.

BELO HORIZONTE. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans). **Reuniões extraordinárias – CRTT.** Belo Horizonte, 2022d. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/participacao-popular/crtt/reunioes-extraordinarias>. Acesso em: 11 de maio de 2026.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Prefeitura anuncia projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena.** Belo Horizonte: PBH, 2 de agosto 2022e. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-anuncia-projeto-de-revitalizacao-da-avenida-afonso-pena>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Revitalização da Avenida Afonso Pena.** Belo Horizonte: PBH/SUMOB, 2023a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sumob/revitalizacao-da-avenida-afonso-pena>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena é aprovado pelo patrimônio.** Belo Horizonte: PBH, 24 maio 2023b. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/projeto-de-revitalizacao-da-avenida-afonso-pena-e-aprovado-pelo-patrimonio>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Conselho Municipal de Mobilidade Urbana de BH faz quinta reunião do ano.** Belo Horizonte: PBH, 2023c. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/conselho-municipal-de-mobilidade-urbana-de-bh-faz-quinta-reuniao-do-ano>. Acesso em: 30 de agosto de 2025.

BELO HORIZONTE. Superintendência de Mobilidade (SUMOB). **Ofício SUMOB/SUTRANS nº 768/2024:** esclarecimentos acerca do projeto de requalificação da Avenida Afonso Pena. Belo Horizonte: SUMOB, 26 de julho de 2024a. Anexo à resposta do pedido de acesso à informação nº 31.00558233/2024-03 (Lei nº 12.527/2011), protocolado no Portal de Serviços da Prefeitura de Belo Horizonte em 19 jul. 2024 e respondido em 30 jul. 2024. Documento de acesso restrito ao requerente. (Anexo A).

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. BHTrans. **Grupo de Trabalho – GT Pedala BH**. Atualizado em: 28 out. 2024b. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/transportes/bicicletas/grupo-de-trabalho>. Acesso em: 20 de setembro de 2025.

BETANCUR, Laura. Entrevista Ermínia Maricato. **‘La vida en las ciudades empeora’: experta en planeación**. Jornal El Tiempo, Bogotá. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14504781>. Acesso em: 12 de setembro de 2024.

BH EM CICLO — Associação dos Ciclistas Urbanos de Belo Horizonte. **GT Pedala BH**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://bhemciclo.org.br/gt-pedcalca-bh/>. Acesso em: 30 de maio de 2026.

BH NOSTALGIA. **Avenida Afonso Pena: arborização da avenida**. *BH Nostalgia* [blog], abr. 2010. Disponível em: <https://bhnostalgia.blogspot.com/2010/04/avenida-afonso-pena-arborizacao-da.html>. Acesso em: 18 de maio de 2024.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Coleção Primeiros Passos).

BORSAGLI, Alessandro. **Metamorfoses urbanas: Avenida Afonso Pena**. *Curral Del Rei*, setembro de 2012. Disponível em: <https://curraldelrei.blogspot.com/2012/09/metamorfoses-urbanas-avenida-afonso-pena.html>. Acesso em: 30 de maio de 2026.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, John G. (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood Press, 1986. p. 241-258.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n.10.257, de 10/07/2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. **Acesso à Informação: Aspectos gerais - Lei de Acesso à Informação**. Lei n.12.527, de 18/11/2011.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (CMBH). **Revitalização da avenida Afonso Pena pode custar até R\$ 20 milhões para o município**. Belo Horizonte: CMBH, 19 agosto 2022a. Disponível em: <https://cmbh.mg.gov.br/comunicação/noticias/2022/08/revitalizacao-da-avenida-afonso-pena-pode-custar-ate-20-milhoes-para-o>. Acesso em: 18 de maio de 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (CMBH). Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário. **Ata — 27ª Reunião Ordinária da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário: Audiência Pública sobre o projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena**. Belo Horizonte: CMBH, 25 ago. 2022b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-reunioes/2c907f767e8bc384017e9b84608f0146>. Acesso em: 10 de setembro de 2025. (ANEXO D).

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (CMBH). **Vereadores querem dados sobre plano de requalificação da Av. Afonso Pena.** Belo Horizonte: CMBH, 6 dez. 2022c. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunicacao/noticias/2022/12/vereadores-querem-dados-sobre-plano-de-requalificacao-da-av-afonso-pena>. Acesso em: 05 de março de 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (CMBH). **Coletivos de ciclistas pedem mais segurança e respeito no trânsito em BH.** Belo Horizonte: CMBH, 26 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunicacao/noticias/2024/06/coletivos-de-ciclistas-pedem-mais-seguranca-e-respeito-no-transito-em>. Acesso em: 18 de setembro de 2025.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Belo Horizonte ontem e hoje: poder legislativo sempre presente.** [Exposição cultural]. Belo Horizonte: CMBH, [s. d.]. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 05 de março de 2026.

CÂMARA DE DIRIGENTES LOJISTAS DE BELO HORIZONTE (CDL/BH). **Projeto de revitalização da avenida Afonso Pena é apresentado para lideranças dos setores de Comércio e Serviços.** Belo Horizonte: CDL/BH, 19 ago. 2022. Disponível em: [CDL/BH](https://www.cdlobh.org.br). Acesso em: 20 de março de 2026.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. **Os limites da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano em um contexto de modernização retardatária: as particularidades desse impasse no caso brasileiro.** 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16136/tde-02022012-101349/publico/TESE\\_ANDRE\\_CARRASCO.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16136/tde-02022012-101349/publico/TESE_ANDRE_CARRASCO.pdf). Acesso em: 17 de julho de 2026.

CARPENTIER, Nico. **Além da Escada da Participação: Ferramentas Analíticas para a Análise Crítica dos Processos Midiáticos Participativos.** Revista Mídia e Cotidiano, v. 12, n. 3, p. 245-258, 2018. DOI: 10.1080/13183222.2016.1149760.

CHALAS, Yves. **O Urbanismo: pensamento “fraco” e pensamento prático.** In: PEREIRA, E. (org). Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos. 2008. p. 19-42.

CHEN, Shiyang; SHENG, Tong; WEI, Tao; ZHANG, Haoran; DEN HARTOG, Harry; RAUCH, Wolfgang; KLEIDORFER, Manfred. **Mobilizing spatial capital through planner-mediated exploratory walks: a participatory approach to community renewal in Beijing.** Planning Practice & Research, 2025. DOI: 10.1080/02697459.2025.2521352.

COMTE, Auguste, 1798-1857. **Curso de filosofia positiva; Discurso sobre o espírito positivo; Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo; Catecismo positivista** / Auguste Comte; seleção de textos de José Arthur Giannotti; traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os pensadores).

COSTA, Fernando Nogueira da. **Origem do capital bancário no Brasil: o caso RUBI.** Campinas: IE/Unicamp, mar. 2002. (Texto para Discussão, n. 106).

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento.** São Paulo: Pini, 1990.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa.** São Paulo: Cortez, 1988.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Revitalização da Afonso Pena terá investimentos de R\$ 24,8 milhões.** Belo Horizonte, 13 de novembro de 2023. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/economia/avenida-afonso-pena-revitalizacao-obras-investimentos/>. Acesso em: 12 de março de 2024.

DIÁRIO DO TRANSPORTE. **Projeto de revitalização da avenida Afonso Pena é aprovado em reunião extraordinária.** 24 maio 2023. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/05/24/projeto-de-revitalizacao-da-avenida-afonso-pena-e-aprovado-em-reuniao-extraordinaria/>. Acesso em: 12 de março de 2026.

ESTADO DE MINAS. **Caderno Cidades**, Belo Horizonte, página 20, 25 de janeiro 1991. Disponível em: APCBH (Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte).

ESTADO DE MINAS. **Passeando pela Avenida Afonso Pena.** 20 dez. 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/feminino-e-masculino/2020/12/20/interna\\_feminino\\_e\\_masculino,1222085/passeando-pela-avenida-afonso-pena.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/feminino-e-masculino/2020/12/20/interna_feminino_e_masculino,1222085/passeando-pela-avenida-afonso-pena.shtml). Acesso em: 18 de maio de 2024.

ESTADO DE MINAS. **Pegar o bonde ou ir a Sears: moradores contam do que tem saudade em BH.** 3 abr. 2022. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/04/03/interna\\_gerais,1357397/pegar-o-bonde-ou-ir-a-sears-moradores-contam-do-que-tem-saudade-em-bh.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/04/03/interna_gerais,1357397/pegar-o-bonde-ou-ir-a-sears-moradores-contam-do-que-tem-saudade-em-bh.shtml). Acesso em: 12 de agosto de 2024.

ESTADO DE MINAS. **Revitalização da Afonso Pena é aprovada, e obras começam em 2024.** Belo Horizonte, 24 maio 2023. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2023/05/24/interna\\_gerais,1498256/revitalizacao-da-afonso-pena-e-aprovada-e-obras-comecam-em-2024.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2023/05/24/interna_gerais,1498256/revitalizacao-da-afonso-pena-e-aprovada-e-obras-comecam-em-2024.shtml). Acesso em: 20 de março de 2024.

ESTADO DE MINAS. **A história da Praça Sete e suas mudanças desde a construção de BH.** jan. 2025. Disponível em: <https://www.em.com.br/gerais/2025/01/7027812-a-historia-da-praca-sete-e-suas-mudancas-desde-a-construcao-de-bh.html>. Acesso em: 18 de março de 2025.

FERNANDES, Patrícia Capanema Álvares. **A Fundação de Belo Horizonte: Um estudo sobre a Cidade de Minas e suas contradições.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

FUNG, Archon. *Varieties of participation in complex governance*. Public Administration Review, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667>.

G1 MINAS GERAIS. **Projeto de revitalização que prevê faixas exclusivas para ônibus e ciclovias na Avenida Afonso Pena é aprovado em BH.** Belo Horizonte, 24 maio 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/05/24/projeto-de-revitalizacao-que-preve-faixas-exclusivas-para-onibus-e-ciclovias-na-avenida-afonso-pena-e-aprovado-em-bh.ghtml>. Acesso em: 15 de março de 2024.

GOMES, Leonardo José Magalhães. **Memórias de Ruas:** Dicionário Toponímico da Cidade de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Cultura. Museu Abílio Barreto, 1992. 232p.

GONÇALVES, Patrícia Garcia et al. **Zoneamento.** Belo Horizonte: Divisão de Consultoria Legislativa/Câmara Municipal de Belo Horizonte, abr. 2024. Série Políticas Públicas em Linguagem Cidadã, v. 1. Disponível em: [www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes](http://www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes). Acesso em: 10 de junho de 2024.

2026.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. São Paulo: Martins Fontes, 2012 [Original: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981].

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HEALEY, Patsy. **Collaborative planning: shaping places in fragmented societies**. Vancouver: UBC Press, 1997.

HOJE EM DIA, **Caderno Minas**. Avenida Afonso Pena sempre foi a principal. Belo Horizonte, página 10, 11 de setembro de 2000. Disponível em: APCBH (Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte).

HOJE EM DIA, **Caderno Memória**, Belo Horizonte, página 11, 26 de dezembro de 2010. Disponível em: APCBH (Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte).

HOJE EM DIA. **Obras de revitalização da Afonso Pena começam nesta terça; avenida terá ciclovias e faixas exclusivas**. Belo Horizonte, 13 de novembro 2023. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/minas/obras-de-revitalizac-o-da-afonso-pena-comecam-nesta-3-avenida-tera-ciclovias-e-faixas-exclusivas-1.987953>. Acesso em: 12 de março de 2024.

HOJE EM DIA. **Ciclistas entram na Justiça para tentar impedir remoção de ciclovia na avenida Afonso Pena, em BH**. Belo Horizonte, 15 jun. 2026. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/minas/ciclistas-entram-na-justica-para-tentar-impedir-remoc-o-de-ciclovias-na-avenida-afonso-pena-em-bh-1.1121029>. Acesso em: 19 de junho de 2026.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. **Reframing public participation: strategies for the 21st century. Planning Theory & Practice**, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS (IEPHA-MG). **Bens tombados: Monumento comemorativo do centenário da independência nacional**. Disponível em: <https://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoes/patrimonio-cultural-protetido/bens-tombados/details/1/83/bens-tombados-monumento-comemorativo-do-centenario-da-independencia-nacional>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001 [Original de 1968].

LEMONS, Celina Borges. **A modernidade arquitetônica em Belo Horizonte**. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). *Arquitetura da modernidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2017. p.175-219.

LIMA, Débora Reis Leal de et al. **Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades**. PerCursos, Florianópolis, v. 24, p. e0313, 2023.

LÜCHMANN, L. **Redesenhando as relações da sociedade e do Estado: o tripé da democracia deliberativa**. *Katálysis*, v. 6, n. 2, p. 165-178, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6450/6301>. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

MARICATO, Ermínia. **Impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINS, Nilseu. *Gardênias para ti: breve passeio pelas ruas de BH*. Belo Horizonte: Edições C.L.A, 2001.

MOBILIZE BRASIL. **Aprovada a revitalização da av. Afonso Pena em BH**. [S. l.], 25 maio 2023. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/13641/aprovada-a-revitalizacao-da-av-afonso-pena-em-bh-no-projeto-ciclovias-e-faixas-de-onibus.html>. Acesso em: 15 de março de 2024.

MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. **Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção**. In: MONTE-MÓR, R. L. de M. (Coord.) Belo Horizonte: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 11-27.

MORATO, Ulisses. **Avenida Afonso Pena, uma majestosa via arquitetônica de BH!** Coluna Memória Arquitetônica de BH. BHAZ, [2025]. Disponível em: <https://bhaz.com.br/colunas/memoria-arquitetonica-bh/avenida-afonso-pena-uma-majestosa-via-arquitetonica-de-bh/>. Acesso em: 28 de novembro 2025.

MOREIRA, Maria da Graça Santos Antunes - **Requalificação urbana: alguns conceitos básicos**. Artitextos. ISBN 978-972-9346-03-3. Nº 5 (Dez. 2007), p.117-129. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/1802>>. Acesso em: 22 de abril de 2024.

NASSIF, Thaís. **Planejamento urbano participativo: o desafio da linguagem técnica**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, 2022.

OLISKOVICZ, Natacha; SOBRAL, Ramão; LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. **Parque Linear Orla Ferroviária de Campo Grande, MS: projeto e condições atuais de revitalização do centro**. In: Org. MARQUES, Heitor Romero; CASTILHO, Maria Augusta. Desenvolvimento local no contexto de territorialidades. Campo Grande, MS: Gráfica Mundial, 2016.

OLIVEIRA, Lina Yule Queiroz; CASTILHO, Maria Augusta de. **O plano de revitalização urbana da área central de Campo Grande, MS**. Interações (Campo Grande), Campo Grande, v. 23, n. 1, p. 133–148, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.20435/inter.v23i1.3205>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/BNmCDKdySWqsGF3wCQ9sBKKn/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 28 de abril de 2024.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. **Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de Estatuto da Cidade**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 10, n. 2, p. 322-334, 2018. DOI: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/20737>.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Democracia e participação popular: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade**. In: *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Brasília: Ipea, 2011. p. 47-62. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2026.

O TEMPO. **PBH pagou R\$ 23 milhões por revitalização incompleta da Afonso Pena**. Belo Horizonte, 12 jun. 2026. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/2026/6/12/pbh-pagou-r-23-milhoes-por-revitalizacao-incompleta-da-afonso-pena>. Acesso em: 19 de junho de 2026.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>

PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Elson Manoel. **Como anda a participação? As condições para a elaboração de planos diretores participativos**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Online)*, v. 19, n. 2, p. 235-250, 2017. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n2p235>

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH – v. 1 – O processo de formação do espaço urbano, 1897-1985**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

PONTES, M. M. **Requalificação do Hipercentro de Belo Horizonte: possibilidades de inserção do uso residencial**. UFMG, 2006.

QUINTÃO, Thales Torres. **Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?** Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 16, n. 26, p. 53-89, ago./dez. 2014. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/135/105>. Acesso em: 27 de março de 2026.

RIBEIRO JUNIOR, João. **O que é Positivismo**. 10ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1992. (Coleção Primeiros Passos).

RODOVALHO, S. A.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, W. **Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa**. *Urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2019. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190072>.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÁNCHEZ MAZO, Liliana Maria. **Medellín: uma cidade construída a "várias mãos"? Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea**. 2017. Tese (Doutorado em Habitat) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2017. Disponível em: [Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP](#). Acesso em: 21 de abril de 2026.

SANT'ANNA, M. V. **Entre o projeto urbano e o lugar: práticas, representações e usos do espaço público no processo contemporâneo de renovação do Hipercentro de Belo Horizonte**. UFMG, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SOLÁ-MORALES, Manuel de. **Ações Estratégicas de Reforço do Centro**. In: MEYER, Regina Maria Prosperi (Org.). *Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Associação Viva o Centro; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Editora Terceiro Nome, 2001.

SOTRATTI, Marcelo Antônio. **Revitalização**. In: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015. (verbete). ISBN 978-85-7334-279-6. Disponível em: <https://encurtador.com.br/tJEHZ>. Acesso em: 12 de setembro de 2024.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Participação popular no planejamento e na gestão orçamentária**

**municipal no Brasil: um balanço e algumas questões.** In: Harmanns, K. Participação cidadã: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 556p.

VILELA, N. M. **Hipercentro de Belo Horizonte: movimentos e transformações espaciais recentes.** UFMG, 2006.

WHITE, Sarah C. ***Depoliticising development: the uses and abuses of participation.*** *Development in Practice*, v. 6, n. 1, p. 6-15, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>.

**ANEXO A - Ofício SUMOB/SUTRANSP nº 768/2024**



**PREFEITURA  
BELO HORIZONTE**



**Ofício SUMOB/SUTRANSP Nº 768/2024**

Ref.: LAI 31.00558233.4/2024-03 com pedido de informações acerca do projeto de requalificação da Av. Afonso Pena.

Belo Horizonte, 26 de julho de 2024.

Senhora Subcontroladora,

Com nossos cordiais cumprimentos, trata-se de pedido de munícipe, via Lei de Acesso à Informação, solicitando as informações em referência.

Visando total transparência em relação aos projetos desta Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte (Sumob), as informações sobre o projeto de requalificação da Av. Afonso Pena são disponibilizadas no portal da PBH, no endereço eletrônico: <https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/revitalizacao-afonso-pena>. Contudo, considerando a Lei Federal nº 9.504/1997, esse conteúdo está temporariamente indisponível.

Por fim, encaminhamos em anexo um resumo das informações referentes ao projeto.

Atenciosamente,

  
**Lucas Colen**  
Superintendente de Mobilidade  
SUMOB

Ilma. Senhora.

**Cláudia Costa de Araújo Fusco**

Subcontroladora de Transparência e Prevenção da Corrupção



## **ANEXO: Projeto de Requalificação da Av. Afonso Pena e implantação da ciclovia**

O projeto de requalificação da Avenida Afonso Pena decorre da base legal federal e municipal. Na esfera federal, as diretrizes nacionais para intervenções de mobilidade urbana são apontadas na lei federal Nº 10.257, de 10/07/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo o Estatuto da Cidade, que determina que todas as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes elaborem um Plano Diretor de Mobilidade. Esse plano deve contemplar não apenas os temas tradicionalmente tratados em Planos Diretores de Transporte, tais como trânsito e transporte público, mas incorporar também os modos não motorizados e o transporte de mercadorias.

A lei federal Nº 12.587, de 13/01/2012, institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Destaca-se que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada por diretrizes de prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os modos motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Assim, a Prefeitura de Belo Horizonte tem atuado para viabilizar intervenções em alinhamento com as legislações federal e municipal. A priorização da circulação do transporte coletivo por ônibus e do transporte não motorizado na Av. Afonso Pena está alinhada com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, sendo o projeto um conjunto de calçadas, faixas exclusivas e preferenciais, ciclovias e mais reurbanização.

As próximas seções descrevem o histórico, estudos e projetos, participação da sociedade civil.

### **1. Histórico**

A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da BHTrans, realizou o Plano de Mobilidade de Belo Horizonte – PlanMob-BH, entre os anos de 2003 e 2010. O PlanMob-BH constituiu importante instrumento orientador das políticas e ações em transporte coletivo, individual e não motorizado que deverão ser conduzidas pela Prefeitura do Município de Belo Horizonte para atender às necessidades atuais e futuras de mobilidade da população de Belo Horizonte.



**PREFEITURA  
BELO HORIZONTE**



Em 03/09/2013, o Decreto Municipal Nº 15.317 instituiu o Plano Diretor de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - PlanMob-BH - e estabeleceu as diretrizes para o acompanhamento e o monitoramento de sua implementação, avaliação e revisão periódica, que foi iniciada em 2014, por meio de debate com a sociedade, na IV Conferência de Política Urbana.

As diretrizes do PlanMob-BH estão definidas no Decreto Municipal Nº 15.317, de 03/09/2013, com destaque para a priorização dos pedestres e dos modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Em 2015 e 2016, o plano foi revisto pela BHTrans com base nas contribuições coletadas na IV Conferência Municipal de Política Urbana e na participação da sociedade civil organizada por meio do Observatório da Mobilidade. Nessa revisão foi instituído o Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta e os seguintes programas:

- Programa Pedala BH, com os objetivos de inserir e ampliar o transporte por bicicleta nos deslocamentos urbanos, elevando, de forma gradual, a participação do modo bicicleta na matriz de viagens; promover a integração do modo bicicleta aos sistemas de transporte coletivo; implantar infraestrutura cicloviária e promover ações que garantam a segurança dos ciclistas nos deslocamentos urbanos; difundir o conceito de mobilidade urbana sustentável, estimulando os modos ativos de transporte e inserindo-os no desenho urbano; e
- Programa Rede Estruturante, com o objetivo de reestruturar as linhas do sistema convencional em sistemas tronco-alimentados, com tratamento do sistema viário para a operação em pistas/faixas exclusivas, proporcionando a racionalização do volume de ônibus em circulação, a redução dos tempos de viagem, visando a melhoria da qualidade do serviço ofertado aos usuários atuais e a atração de novos usuários oriundos do transporte individual. Como medida de curto prazo, prevista para implantação até 2020, estava prevista a implantação do chamado Boulevard Afonso Pena, com prioridade para ônibus - Serviço Rápido por Ônibus - e tratamento das calçadas.



Nesse Plano de Gestão da Demanda e Melhoria da Oferta, foi definido o mapa da rede cicloviária planejada. Sendo que, na rede de curto prazo, prevista para implantação até 2020, define toda a Av. Afonso Pena como um eixo cicloviário.

Em 2019, o PlanMob-BH foi incorporado à Lei Nº 11.181, de 08/08/2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. O Anexo IX do Plano Diretor de Belo Horizonte define a rede cicloviária, onde destaca-se a Av. Afonso Pena, em toda a sua extensão, como um eixo cicloviário do Programa Pedala BH.

O Anexo X do Plano Diretor de Belo Horizonte define o mapa da Rede Estruturante de Transporte Coletivo, onde destaca-se a Av. Afonso Pena, entre a Praça Rio Branco e a Praça Milton Campos, como um eixo da rede estruturante de média capacidade, para implantação de um corredor de BRT ou outra tecnologia.

O Anexo II do Plano Diretor de Belo Horizonte define o mapa de Estrutura Ambiental, onde a Av. Afonso Pena é definida como Conexão Verde. As conexões verdes são definidas em vias que interligam zonas de preservação ambiental e áreas de diretrizes especiais ambientais, visando à melhoria da arborização urbana e à formação de corredores ecológicos.

O projeto foi alvo de intensa discussão entre vários setores da sociedade. Primeiramente foi colocado em consulta pública no portal da Prefeitura de Belo Horizonte em março de 2022 e após a consulta pública, foi realizada reunião pública, em 25/05/2022, em ambiente virtual.

<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/licitacao/consulta-publica-001-2022>.

Além dessa reunião pública, foram realizadas reuniões com o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte - Setra-BH nos dias 26/04/2022 e 25/05/2022, com a Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte - CDL-BH nos dias 11/07/2022 e 19/08/2022 e reuniões com o GT Pedala nos dias 20/06/2022 e 20/07/2022.

<https://www.cdlbh.com.br/noticia/projeto-de-revitalizacao-da-avenida-afonso-pena-e-apresentado-para-liderancas-dos-setores-de-comercio-e-servicos/>.

<https://www.youtube.com/watch?v=uoYb4Fs3TkY>.

Em 25/08/2022, foi realizada a audiência pública na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Onde o projeto foi apresentado e debatido.



**PREFEITURA  
BELO HORIZONTE**



<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2022/08/reforma-da-afonso-pena-inclui-faixas-para-%C3%B4nibus-e-instala%C3%A7%C3%A3o-de>.

O projeto de requalificação da Av. Afonso Pena também foi apresentado, em 21/09/2023, ao Conselho Municipal de Mobilidade Urbana - Comurb.

<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/conselho-municipal-de-mobilidade-urbana-d-e-bh-faz-quinta-reuniao-do-ano>

É importante destacar que, de forma democrática e inclusiva, após as reuniões, o projeto passou por revisão, para acolher mudanças sugeridas, o que possibilitou a alteração do número de árvores que seriam suprimidas, a revisão do projeto nas praças Tiradentes, Benjamim Guimarães e Milton Campos. O projeto final foi aprovado no Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural, pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – Iepha-MG e Conselho Deliberativo dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Belo Horizonte.

<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/projeto-de-revitalizacao-da-avenida-afonso-pena-e-aprovado-pelo-patrimonio>.

## **2. Estudos e projetos**

Em 2019, a Prefeitura de Belo Horizonte, através da BHTrans - Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, conduziu a Concorrência Pública Nº 01/2019, cujo objeto foi a contratação de empresa(s) para Elaboração e Desenvolvimento de Estudos Técnicos e Projetos Executivos de Prioridade ao Transporte Coletivo no Sistema Viário do Município de Belo Horizonte.

Ainda em 2019, foram contratados os projetos executivos para vários dos trechos da rede estruturante de transporte coletivo prevista no PlanMob-BH.

Foram estudados diversos trechos da rede estruturante do transporte coletivo, que resultaram em projetos executivos como o da requalificação da Av. Afonso Pena, que conta com sustentação e embasamento técnico, a partir de diversos estudos e análises realizados:

- Estudos de tráfego;
- Pesquisa de contagem classificada de veículos;



- Pesquisa de velocidade média de veículos do transporte individual e do transporte coletivo;
- Diagnóstico dos sinistros de trânsito com vítimas;
- Diagnóstico das condições das calçadas e dos estacionamentos;
- Avaliações técnicas e operacionais de cada uma das interseções semaforizadas das vias envolvidas; e
- Avaliação de cada ponto de ônibus.

A proposta de requalificação da Av. Afonso Pena visa tornar a avenida mais confortável e segura para pedestres, ciclistas, usuários do transporte coletivo e motoristas. O redesenho da avenida vai oferecer mais oportunidades e variedades de deslocamentos para todos, além de criar uma infraestrutura que promove a mobilidade sustentável.

Entre as benfeitorias propostas há a implantação de faixas exclusivas e de faixas preferenciais para ônibus, que vão permitir o aumento da velocidade do transporte coletivo, diminuindo o tempo de espera nos pontos. Novos pontos de ônibus, mais amplos, serão implantados, com o objetivo de melhorar o conforto e a segurança no embarque e desembarque dos passageiros. As medidas previstas visam promover viagens mais rápidas e um transporte público mais eficiente e atrativo, em comparação com o transporte individual.

As calçadas e travessias vão ser renovadas, com mais acessibilidade e segurança, priorizando o pedestre. Na perspectiva da mobilidade ativa, a implantação de ciclovia ao longo de toda a Av. Afonso Pena cria uma alternativa para deslocamentos ao longo da avenida, trazendo ainda benefícios para a economia local (entregadores), para o meio ambiente e para a saúde da população. A ciclovia planejada vai da Praça Rio Branco até a Praça da Bandeira, trazendo mais proteção para quem anda de bicicleta na cidade e para quem anda de carro, já que quando o ciclista ocupa uma ciclovia deixa de disputar espaço com carros.

As intervenções contemplam a revisão de todo o paisagismo, que será refeito não somente no canteiro central, como também na Praça Tiradentes, na Praça Benjamin Guimarães, na Praça Milton Campos e na Praça da Bandeira. A Praça Rio Branco (praça da rodoviária) já está sendo totalmente reformada pelo projeto da Prefeitura municipal de Belo Horizonte "Centro de Todo Mundo".



**PREFEITURA  
BELO HORIZONTE**



Entre os vários estudos realizados, vale destacar alguns resultados. De acordo com as pesquisas de Contagem Classificada de Veículos realizadas no período de concepção dos projetos, em novembro de 2019, o ônibus representava cerca de 4% na composição da frota em circulação na Avenida Afonso Pena. No pico da manhã, no trecho mais carregado, somando os dois sentidos de tráfego, chegou-se a 472 ônibus/hora.

A análise da velocidade média dos ônibus na avenida indicou a necessidade de implementação de prioridade ao transporte público. Com as faixas exclusivas e preferenciais, estima-se que a velocidade média dos ônibus na Av. Afonso Pena, que é de cerca de 9,1 km/h, vai passar para 13,4 km/h no sentido Centro-Bairro (aumento de 47%) e de 14,3 km/h para 15,1 km/h no sentido Bairro-Centro (aumento de 6%). Conforme projeções realizadas, até a velocidade média do tráfego geral melhorou com as faixas prioritárias, saltando de 11,7 km/h para 17,6 km/h (aumento de 50%).

Estes resultados implicam na redução do tempo de viagem do passageiro, na melhoria da pontualidade do cumprimento das viagens e na redução dos custos operacionais do transporte coletivo.

Em relação à implantação da ciclovia, a instalação de uma infraestrutura cicloviária na referida avenida, permitirá a conexão com as seguintes ciclovias já implantadas: av. Paraná; av. Santos Dumont; av. Álvares Cabral; rua Professor Moraes; av. Bernardo Monteiro, rua Gonçalves Dias. Dessa forma, os trechos conectados passam a configurar uma rede, o que, necessariamente, atrai novos ciclistas na cidade.

A migração de uma parte de usuários do transporte motorizado individual para um modo limpo de transporte, como a bicicleta, é fundamental para a sustentabilidade das nossas cidades. Esse é um processo que precisa ser estimulado e a oferta de infraestrutura segura é fundamental para que tenha êxito.

O impacto ambiental também foi avaliado por meio do software Aimsun Next, que calculou a emissão de poluentes. Foi estimada uma redução de 36% na emissão de Compostos Orgânicos Voláteis.

A obra encontra-se em execução, no trecho da Av. Afonso Pena, entre Praça da Bandeira e o TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, localizado na Av. Afonso Pena, 4001.



**PREFEITURA  
BELO HORIZONTE**



A obra é de responsabilidade da Smobi – Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura de Belo Horizonte, conforme Edital de Licitação Smobi 26.063/2023-CC da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, com objeto “Serviços para requalificação de mobilidade da Avenida Afonso Pena, compreendendo a implantação de faixas para transporte coletivo e ciclovia com adequação de geometria, fresagem e recapeamento de asfalto, sinalizações vertical e horizontal, mobiliário urbano e paisagismo, incluindo sistema de irrigação”. A documentação está disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

A fiscalização da obra está sendo realizada pela Sudecap - Superintendência de Desenvolvimento da Capital.

### **3. Rede cicloviária planejada para Belo Horizonte**

Após a concepção da primeira versão da rede cicloviária planejada para Belo Horizonte, o mapa resultante desse processo foi incorporado ao PlanMob-BH, no eixo Mobilidade Ativa, como integrante do Programa de Mobilidade por Bicicleta – Pedala BH. O mapa cicloviário de Belo Horizonte pode ser acessado no link a seguir:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/transportes/bicicletas/rotas-cicloviarias>

O PlanMob-BH foi concebido, discutido, aprimorado e referendado por meio de amplas discussões com a sociedade civil.

Desde sua finalização, o PlanMob-BH está disponível para consulta no portal da Prefeitura de Belo Horizonte, assim como o mapa que contém a rede cicloviária de Belo Horizonte, por meio do link a seguir:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/bhtrans/informacoes/planmob-bh/apresentacao>.

## ANEXO B - Pedido de Acesso à Informação (LAI)

04/08/2024, 13:20

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

### Lei de Acesso à Informação - LAI - 31.00558233/2024-03

Protocolo: 31.00558233/2024-03  
Data da Abertura: 19/07/2024 14:58  
Data da Última Atualização: 30/07/2024 12:44  
Fase: Em andamento  
Situação Atual: Aguardando resposta do solicitante  
Canal de Captação: Portal  
Código de Acesso: 94B0B2



Novo



Em andamento

Aguardando resposta do solicitante



Encerrado

#### Formulário

Demanda será realizada em nome de pessoa jurídica?



Descreva aqui o seu pedido de forma clara e precisa

Solicito acesso para consulta de materiais referentes ao projeto de revitalização da Avenida da Pena, como projetos preliminares e projeto aprovado, documentos referentes aos registros de consultas públicas, audiências públicas, reuniões extraordinárias e atas de reuniões do processo de aprovação.

Anexos

vazio

Pedido relacionado à COVID-19?



Por regra, todos os pedidos de LAI são sigilosos, e não permitem o acesso do órgão respondente aos seus dados pessoais



04/08/2024, 13:20

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

## Atividades



<https://servicos.pbh.gov.br/t/669aa94ce9efc77ab87f543e>

2/5

04/08/2024, 13:20

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

**ROSE CABRAL MARTINS DA COSTA** 30 de jul. de 2024, 12:44

Órgão/Unidade: DITR -

Fase: Em andamento

Situação: Aguardando resposta do solicitante

Informação: Caso deseje recorrer do seu pedido, clique abaixo no botão ATENDER.

Resposta: CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO  
SUBCONTROLADORIA DE TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA  
CORRUPÇÃO

Prezado Sr.(a) DANIELLE STUART OLIVEIRA,

Ref.: 31.00558233/2024-03.

Informamos que de acordo com a Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP, em atendimento à demanda, após consulta à Gerência de Suporte Técnico de Informações de Empreendimentos - GSTIE/SD, ao Plano de Obras do Município/SGEE e aos controles internos informamos que foi identificado o empreendimento 3153:CS-S-URB-23 - AV. Afonso Pena - Requalificação, cujas obras estão sendo executadas pela empresa RFJ Construção e Engenharia Ltda, por meio do Contrato DJ 075/23, decorrente da Licitação SMOBI 26.063/2023 - CC - Processo Licitatório 01-041.769/23-47.

Ressaltamos que a SUDECAP é a responsável pela supervisão/fiscalização das obras, os demais temas como projetos, aprovações e outros assuntos, não constam como de responsabilidade deste órgão.

Em complemento, tem-se que a cópia do contrato DJ 075/23, de execução da obra, pode ser consultada pelo link:  
<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/sudecap/contrato-dj-075-2023-rfj-construtora-ltda-tarjado.pdf>

A cópia do cronograma, referente ao contrato DJ 075/23, pode ser consultada pelo link:  
<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/sudecap/dj-075-23-cronograma.pdf>

A cópia da planilha, referente ao contrato DJ 075/23, pode ser consultada pelo link: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/sudecap/dj-075-23-planilha.pdf>

Os projetos, desenvolvidos sob a supervisão da BHTrans, podem ser



04/08/2024, 13:20

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

acessados pelo link do processo licitatório, no Apêndice VIII, a saber:  
<https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/licitacao/concorrenca-26063-2023>

Sendo o que se apresenta para o momento, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Informamos também que de acordo com a Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte- SUMOB, em anexo o Ofício SUMOB/SUTRANSP N° 768/2024 com esclarecimentos acerca da demanda.

No caso de indeferimento de acesso a informação, poderá ser interposto recurso no sistema no prazo de 10 (dez) dias, conforme disposto no artigo 13 e seguintes do Decreto nº 14.906/2012. Para tal, acessar <https://prefeitura.pbh.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao> e clicar em "registrar recurso".

Ajude-nos a aprimorar o atendimento da Prefeitura de Belo Horizonte às demandas da Lei de Acesso à Informação.

Basta clicar no link abaixo e responder a pesquisa de satisfação. (tempo estimado: 01 minuto)

Sua participação é muito importante para a PBH.

<https://forms.gle/3qUdoQ7zVD8hjH9H7>

Obrigado por entrar em contato com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Atenciosamente,

Subcontroladoria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

 768\_2024\_OF.SUMOB-SUTRANSP N° 7682024.pdf

Atender



04/08/2024, 13:20

Lei de Acesso à Informação - LAI | Portal de Serviços

**DANIELLE STUART OLIVEIRA** 19 de jul. de 2024, 14:58

Caso deseje desistir do seu pedido, clique abaixo no botão ATENDER.

Atender

## Histórico

SS

**Sistema** 30 de jul. de 2024, 12:44

Órgão/Unidade: DITR -

Fase: Em andamento

Situação: Em análise

Informação: Data limite para recurso: 09/08/2024  
23:59:59

SS

**Sistema** 19 de jul. de 2024, 14:58

Órgão/Unidade: DITR -

Fase: Novo

Situação: Novo

Informação: Data prevista para resposta: 08/08/2024  
23:59:59



## ANEXO C - Requerimento de Comissão nº 1.486/2022



### Requerimento de Comissão

REQUERIMENTO Nº **1486/2022** -

Senhor Presidente,

Requeiro a esta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, nos termos do art. 76, § 4º da Lei Orgânica, combinado com o art. 48, inciso II, seja realizada audiência pública, no dia 25/08/2022, às 13h30, no Plenário Camil Caram, com a finalidade de discutir o projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena.

Tal pleito se justifica, uma vez que o Executivo Municipal anunciou, no último dia 03 de agosto, um amplo projeto para revitalização da Avenida Afonso Pena. O projeto envolve tratamento paisagístico com irrigação diferenciada, tratamento das calçadas com normas de prioridade e acessibilidade universal, privilegiando o deslocamento a pé. Além disso, serão implantadas faixas exclusivas e preferenciais para o transporte coletivo, num trecho de 4,2 km que vai da Praça Rio Branco à Praça da Bandeira.

A Avenida Afonso Pena é uma das principais avenidas da cidade de Belo Horizonte. Inaugurada à época da fundação da nova capital de Minas Gerais, é o coração econômico e um dos referenciais urbanos belo-horizontinos. Encontra-se nessa avenida grande riqueza arquitetônica em estilos de diferentes épocas. Ao longo de seus 4,3 km estão localizados vários pontos históricos e culturais importantes, órgãos dos poderes públicos municipal, estadual e federal. Destacam-se o Cine-Teatro Brasil, o Café Nice, o Centro Cultural do Instituto Moreira Salles, o Edifício Acaiaca, o Othon Palace Hotel, a Igreja de São José, o prédio da Prefeitura Municipal, o Parque Municipal, o Teatro Francisco Nunes, o Palácio da Justiça Rodrigues Caldas, o Edifício Automóvel Clube, o antigo Conservatório da Universidade Federal de Minas Gerais e o Palácio das Artes. Aos domingos, a área compreendida entre as ruas dos Guajajaras e da Bahia abriga a Feira de Artes e Artesanato.

O objetivo desta audiência é compreender o projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena, que tem custo estimado em R\$ 20 milhões. Ademais, as

PROTOCOLIZADO CONFORME  
DELIBERAÇÃO Nº 14/2021  
DATA: 08/08/22  
HORA: 12:58:47



informações que serão prestadas pela Prefeitura de Belo Horizonte, são essenciais para a transparência das ações do executivo municipal.

Sugiro sejam convidados para a Audiência Pública:

- Representante da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura
- Representante da Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte (SUMOBH)
- Representante da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP)
- Representante da Regional Centro Sul

Belo Horizonte, 08 de agosto de 2022.

FERNANDA PEREIRA  
ALTOE:04519898641

Assinado de forma digital por FERNANDA PEREIRA ALTOE:04519898641  
Dados: 2022.08.08 11:30:56 -03'00'

**Vereadora Fernanda Pereira Altoé**  
Líder do NOVO

MARCELA DE  
LACERDA

TROPIA:12393283625

Assinado de forma digital por MARCELA DE LACERDA  
TROPIA:12393283625  
Dados: 2022.08.08 11:07:26 -03'00'

**Vereadora Marcela Trópia**  
NOVO

Assinado de forma digital por BRAULIO ALVES SILVA  
LARA:04610469626  
Dados: 2022.08.08 12:23:14 -03'00'

**Vereador Bráulio Lara**  
NOVO

Ao Senhor

Vereador Wesley

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário

[INÍCIO](#) [TERMOS DE USO](#) [F.A.Q.](#)

## RELATÓRIO

- ▼ RELATÓRIO 1 - Arquivo de assinatura aprovado, em conformidade com [MP 2.200-2/2001](#)
- |                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| <b>Data de verificação</b> | 08/08/2022 16:03:49 UTC |
| <b>Versão do software</b>  | 2.9-59-g146ff02         |
- ▼ Informações do arquivo
- |                                            |                                                                                     |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nome do arquivo</b>                     | 03_08_22 - Req. Audiência Pública - Revitalização da Av. Afonso Pena-1 ASSINADO.pdf |
| <b>Resumo SHA256 do arquivo</b>            | c137ba56e5598242630db18ab1a88d71c0a64ae190455f790032325299116ee3                    |
| <b>Tipo do arquivo</b>                     | PDF                                                                                 |
| <b>Quantidade de assinaturas</b>           | 3                                                                                   |
| <b>Quantidade de assinaturas ancoradas</b> | 3                                                                                   |
- ▼ Assinatura por CN=MARCELA DE LACERDA TROPIA:\*\*\*932836\*\*, OU=Certificado PF A3, OU=Presencial, OU=20828519000170, OU=AC SOLUTI Multipla v5, O=ICP-Brasil, C=BR
- ▼ Informações da assinatura
- |                                |                                        |
|--------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Tipo de assinatura</b>      | Destacada                              |
| <b>Status da assinatura</b>    | Aprovado                               |
| <b>Caminho de certificação</b> | Aprovado                               |
| <b>Estrutura da assinatura</b> | Conformidade com o padrão (ISO 32000). |
| <b>Cifra assimétrica</b>       | Aprovada                               |
| <b>Resumo criptográfico</b>    | Correto                                |
| <b>Status dos atributos</b>    | Aprovados                              |
- Informações do assinante
- Caminho de certificação
- Atributos
- ▼ Assinatura por CN=FERNANDA PEREIRA ALTOE:\*\*\*198986\*\*, OU=Certificado PF A3, OU=Presencial, OU=20828519000170, OU=AC SOLUTI Multipla v5, O=ICP-Brasil, C=BR
- ▼ Informações da assinatura
- |                                |                                        |
|--------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Tipo de assinatura</b>      | Destacada                              |
| <b>Status da assinatura</b>    | Aprovado                               |
| <b>Caminho de certificação</b> | Aprovado                               |
| <b>Estrutura da assinatura</b> | Conformidade com o padrão (ISO 32000). |
| <b>Cifra assimétrica</b>       | Aprovada                               |
| <b>Resumo criptográfico</b>    | Correto                                |
- Informações do assinante
- Caminho de certificação
- ▼ Assinatura por CN=BRAULIO ALVES SILVA LARA:\*\*\*104696\*\*, OU=Certificado PF

Modo escuro ☐

Verificador de Conformidade

<https://verificador.iti.br/webreport>

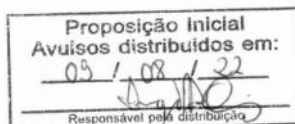
A3, OU=Presencial, OU=20828519000170, OU=AC SOLUTI Multipla v5, O=ICP-Brasil,  
C=BR

▼ Informações da assinatura

|                                |                                        |
|--------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Tipo de assinatura</b>      | Destacada                              |
| <b>Status da assinatura</b>    | Aprovado                               |
| <b>Caminho de certificação</b> | Aprovado                               |
| <b>Estrutura da assinatura</b> | Conformidade com o padrão (ISO 32000). |
| <b>Cifra assimétrica</b>       | Aprovada                               |
| <b>Resumo criptográfico</b>    | Correto                                |

► Informações do assinante

► Caminho de certificação



Modo escuro ☐

**ANEXO D - Ata da Audiência Pública de 25 de agosto de 2022**

270

**CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**

| <b>Ata - Comissão Permanente</b>                              |                               |                                          |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário</b> |                               |                                          |
| <b>Reunião:</b> 27ª Ordinária                                 | <b>Sessão legislativa:</b> 2ª | <b>Legislatura:</b> 19ª                  |
| <b>Data:</b> 25/8/22                                          |                               |                                          |
| <b>Horário de início:</b> 13h42min                            |                               | <b>Horário de encerramento:</b> 15h45min |
| <b>Local:</b> Plenário Camil Caram                            |                               |                                          |
| <b>Vídeo da reunião disponível no portal da Câmara</b>        |                               |                                          |

**ABERTURA**

Sob a presidência do vereador Wesley e com a presença dos vereadores Braulio Lara, Henrique Braga e Gilson Guimarães, os dois últimos em presença remota, reuniu-se a comissão.

Registre-se a presença das vereadoras Fernanda Pereira Altoé e Marcela Trópia, que não integram a comissão.

Havendo quórum, o presidente declarou abertos os trabalhos.

**ORDEM DOS TRABALHOS****COMUNICAÇÃO DE APROVAÇÃO DE ATAS**

Como não houve impugnação, o presidente comunicou a aprovação das atas da 25ª e da 26ª reuniões ordinárias., realizadas em 11 e 18/8/22, respectivamente.

O presidente comunicou a inversão da ordem dos trabalhos, passando à:

**DISCUSSÃO E VOTAÇÃO**

EM TURNO ÚNICO: 1) Requerimento de Comissão nº 1.555/22 - pedido de informação ao "prefeito de Belo Horizonte, Fuad Noman", ao "secretário municipal de Governo, Josué Costa Valadão" e ao "presidente da BHTrans, Diogo Prosdocimi",

271



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

para “obter informações referentes a EMEI Delfim Moreira”. Autoria: vereadora Professora Marli.

Aprovado por unanimidade.

### OUTROS ASSUNTOS DA COMISSÃO

O presidente deu ciência à comissão do recebimento de ofícios: a) em resposta ao Requerimento de Comissão nº 1.330/22; e b) de convite da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas para Audiência Pública de prestação de Contas dos poderes Executivo e Legislativo referente ao 2º segundo quadrimestre de 2022, a realizar-se em 28/9/22, às 10 horas, no Plenário Camil Caram .

#### AUDIÊNCIA PÚBLICA

**Finalidade:** discutir o projeto de revitalização da Avenida Afonso Pena

**Requerimento de Comissão nº:** 1.486/22

**Autoria:** vereadoras Marcela Trópia, Fernanda Pereira Altoé e vereador Bráulio Lara

O vereador Bráulio Lara assumiu a presidência.

Compuseram a mesa: 1) o coordenador de Atendimento Regional Centro-Sul, Álvaro Eduardo Goulart; 2) o superintendente de Mobilidade do Município de Belo Horizonte, André Soares Dantas, em presença remota; 3) o diretor de planejamento da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTrans, Gustavo Kummer; 4) a analista de trânsito e transporte da BHTrans Jussara Belavinha; os representantes da Associação dos Comerciantes do Hipercentro de Belo Horizonte: 5) Flávio Assunção; 6) Romero Aguiar, 7) Dário Aguiar; e 8) Cláudia Volpini.

A vereadora Fernanda Pereira Altoé disse que só soube do projeto através da imprensa, apesar de ser membro do Grupo de Trabalho para discussão da Mobilidade Urbana de Belo Horizonte - GT-MOB-BH - e que espera que a audiência



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

seja oportunidade para esclarecimento de dúvidas àqueles que serão atingidos.

André Dantas disse que pede desculpas por não ter levado o assunto especificamente ao GT-MOB e que o projeto já vem sendo discutindo há mais tempo dentro do Grupo de Trabalho Pedala BH.

Gustavo Kummer disse que a proposta de revitalização da Avenida Afonso Pena faz parte de um projeto maior de priorização do transporte coletivo e constante do Plano Diretor da Cidade. Disse que já foram acatadas propostas de não fazer obras durante o fim de ano para não prejudicar as atividades comerciais nesse período. Disse que as obras incluem recapeamento e manutenção, redistribuição de pontos de ônibus e criação de faixas prioritárias e exclusivas para transporte de ônibus, criação de ciclovias, recuperação de canteiros e intervenções paisagísticas com a supressão e o plantio de novas árvores. Disse que as melhorias esperadas incluem: a) aumento da velocidade média do transporte público e dos demais veículos; b) integração de seis trechos de ciclovias; c) redução das emissões de gás carbônico em engarrafamentos; e d) valorização da infraestrutura.

Jussara Belavinha disse que gostaria de destacar que, no trecho entre a Praça da Bandeira e a Rua Trifana, há previsões de supressão de uma faixa de rolamento no sentido Bairro-Centro; de mudança de circulação em torno da Praça ABC, onde há o único semáforo em três tempos de toda a avenida; de supressão de algumas áreas de ponto de táxi; e de criação de ciclovias em algumas vias.

A vereadora Marcela Trópia disse que suas principais dúvidas em relação à supressão de faixas de rolamento para criação de ciclovias e das melhorias do fluxo de trânsito foram sanadas com a apresentação. Disse que fala em nome dos



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

representantes do comércio no hipercentro, que têm más lembranças das intervenções nas avenidas Paraná e Santos Dumont. Questionou o porquê da opção de criação de ciclovias e pediu a apresentação um cronograma detalhado da execução, para planejamento por parte desses representantes.

André Dantas disse que ainda não há um cronograma detalhado, mas que, por ordem direta do prefeito Fuad Noman, o grupo tem trabalhado com a orientação de gerar o mínimo impacto possível. Disse que a priorização da criação de ciclovias decorre da Lei Federal nº 12.587/12, que “Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, cujas diretrizes o projeto atende com baixo impacto orçamentário e alto retorno em ganhos de mobilidade.

Gustavo Kummer disse que, trabalhando com o GT Pedala BH, constata que há um grande público interessado no desenvolvimento das ciclovias e que a Avenida Afonso Pena é uma importante via de ligação e, portanto, fundamental para o estímulo a essa forma de transporte. Disse que um próximo passo será a instalação de estações de para 50 bicicletas elétricas ao longo da avenida.

Flávio Assunção disse que os comerciantes da Avenida Paraná tiveram um grande trauma na época das obras de implantação do sistema MOVE e que foi importante a divulgação de que as obras vão se iniciar no ano que vem, mas que o principal fator de confiança para o comércio é a previsibilidade quanto às datas de início, de término e a localização das intervenções

Marcos Innecco, vice-presidente de relações institucionais da CDL-BH, disse que a pertinência da discussão reabre o debate sobre o desenvolvimento da cidade, que vem sendo negligenciada historicamente.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Disse que, durante a formulação do Plano de Mobilidade de Belo Horizonte - PlanMob-BH, em 2009, o setor de comércio foi excluído das discussões, a despeito de ser um dos maiores interessados na melhoria da mobilidade como forma de garantir acesso de clientes e funcionários ao centro da cidade. Disse que, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Belo Horizonte - Codese, a mobilidade é um dos principais temas discutidos.

Cláudia Volpini disse que há baixa priorização do diálogo com o comércio por parte do Executivo e questionou por que a Praça Rio Branco, que é um cartão-postal, não foi contemplada pelo projeto, sequer com trechos de ciclovias. Questionou se os táxis lotação também poderão utilizar as faixas de ônibus, a exemplo do que ocorre na Avenida Antônio Carlos, e pediu que o cronograma de obras seja feito com a máxima antecedência possível, uma vez que os comerciantes precisam pelo menos de 30 dias para programar férias e escalas de seus funcionários.

Dario Aguiar disse que a dissociação entre as demandas da sociedade e o Executivo já vem de décadas e que, apesar de o projeto ser bem apresentado, tem dúvidas se será efetivo nos seus objetivos.

Afonso Ribeiro Filho, representante da Associação dos Comerciantes do Hipercentro de Belo Horizonte, disse que a Avenida Paraná já teve a implantação de muretas, como as que constam do projeto, e que lá é frequente que ocorram acidentes decorrentes das tentativas dos pedestres de pulá-las.

O presidente disse que as discussões sobre mobilidade na cidade restringem-se muitas vezes apenas ao metrô e à importação de ideias de cidades com

275



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

topografias muito distintas de Belo Horizonte, como as ciclovias. Disse que vem realizando pesquisas adequadas a essa realidade e apresentou vídeo com simulação de modelo de transporte coletivo de malha aérea, chamado *metro cable*.

A vereadora Fernanda Pereira Altoé disse entender que a maior dificuldade para a discussão de transporte é a comunicação, uma vez que a Prefeitura comunicou à imprensa sobre as obras em 2/8 e a sinalização aos representantes do comércio ocorreu somente em 19/8.

Às 15h6min, o presidente suspendeu a reunião.

Às 15h12min, os trabalhos foram retomados.

A vereadora Fernanda Pereira Altoé questionou se serão feitos estudos de impacto de vizinhança e de transporte e se o Conselho Municipal de Política Urbana - Compur - foi envolvido nas discussões. Convidou os presentes para participar no GT-MOB-BH, juntamente com representantes da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - Abrasel.

O presidente abriu a palavra aos presentes:

Assaf Bacha, comerciante da área central, disse que as ações da Prefeitura na região têm prejudicado sucessivamente os comerciantes. Disse que frequenta o Centro diariamente há 30 anos e há anos não há mais engarrafamentos na Avenida Afonso Pena que justifiquem intervenções para melhoria do fluxo de transporte e que o Centro está a cada dia se esvaziando mais.

Jaqueline Bacha solicitou que seja feito um controle das localizações dos pontos de ônibus antes e depois das obras.

O presidente propôs que essa solicitação, assim como o compartilhamento



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

dos cronogramas de obras sejam compartilhados com os representantes do comércio e questionou quais serão as próximas etapas necessárias até o início das obras.

Gustavo Kummer disse que no momento o projeto foi encaminhado para a Superintendência de Desenvolvimento da Capital - Sudecap - para elaboração de cronograma físico-financeiro e elaboração dos projetos de engenharia, e que sua expectativa é de que ambos sejam concluídos e aprovados até o fim do ano. Disse que as obras não começariam antes de fevereiro, por causa das chuvas.

Jade Rodrigues disse que as ciclovias implantadas na Avenida Paraná são frequentemente invadidas por carrinhos de reciclagem e pedestres e que acredita que o mesmo pode vir a acontecer na Avenida Afonso Pena. Disse que as datas comemorativas mais importantes para o comércio são o Dia das Mães e o Natal e pediu que isso seja levado em consideração na elaboração do projeto. Pediu providências quanto ao uso da frente do imóvel localizado na Avenida Afonso Pena, nº 329, como banheiro pelos taxistas que fazem ponto ali, gerando mau-cheiro diariamente.

Gustavo Kummer disse que a ciclovia da Afonso pena é de canteiro central, diferentemente daquela da Avenida Paraná, o que minimiza esse risco.

O presidente disse que os comerciantes do Barro Preto reclamam bastante da mureta de ciclovia lá implantada na Avenida Augusto de Lima

Jussara Belavinha disse que, como representante da área de segurança no trânsito, é necessário explicar que a maior parte das mortes no trânsito de Belo Horizonte decorrem de atropelamentos e que a implantação de muretas na Afonso



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Pena visa reduzir essas ocorrências lá, que ainda é um dos principais focos de acidente da cidade.

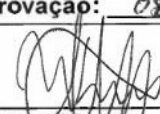
Álvaro Goulart, referindo-se ao caso dos taxistas, disse que há uma movimentação para desenvolvimento de uma PPP para implantação de banheiros no centro da cidade e que dará atenção especial à limpeza do local. Convidou todos os representantes para reunir-se com ele e sua equipe na Regional, para tratar das questões diretamente.

A vereadora Fernanda Pereira Altoé disse que é preciso criar uma cultura de diálogo anterior à elaboração de projetos e intervenções.

### ENCERRAMENTO

Nada mais havendo a ser tratado, o presidente declarou encerrados os trabalhos.

Para constar, lavrou-se esta ata, que será assinada pelo presidente da reunião em que for comunicada sua aprovação, conforme previsão regimental, ou pelo presidente desta reunião.

| ATA APROVADA                                                                                                |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Distribuição para impugnação:                                                                               | <u>06/09/22</u> |
| Comunicação de aprovação:                                                                                   | <u>08/09/22</u> |
| <br>_____<br>Presidente |                 |

## ANEXO E - Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2023 COMURB - Reunião de apresentação do projeto da Av. Afonso Pena pela SUMOB

Belo Horizonte, Quinta-feira, 31 de Agosto de 2023.

[Início](#) / [Busca](#) / [Visualização do Ato](#)

 [Acesse a Edição](#)

### ATA: ATA DA 1ª REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2023 – COMURB DE 25 DE JANEIRO DE 2023

Edição: 6743 | 1ª Edição | Ano XXIX | Publicada em: 19/04/2023

COMURB - Conselho Municipal de Mobilidade Urbana

#### ATA DA 1ª REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2023 – COMURB DE 25 DE JANEIRO DE 2023

Aos vinte e cinco dias do ano de dois mil e vinte e três, às nove horas, na sala 2 do Espaço Multiuso da Prefeitura de Belo Horizonte, foi realizada a 1ª Reunião Ordinária de 2023 do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana - COMURB, instituído pela Lei Municipal nº 11.181/19, de 08 de agosto de 2019, convocada pelo Presidente do Conselho, André Dantas, Superintendente de Mobilidade Urbana do Município de Belo Horizonte, conforme publicação no Diário Oficial do Município - DOM, no dia 16 de dezembro de 2022.

Presentes à reunião as Conselheiras e Conselheiros, conforme na lista de presença em anexo.

A reunião teve a seguinte pauta:

1. Apresentação preliminar;
2. Regimento Interno;
3. Proposta de diligência ao Projeto de Lei nº 332/2022;
4. Apresentação do Projeto da Avenida Afonso Pena;
5. Outros.

Iniciada às 9:12h pelo Presidente do Conselho, Sr. André Dantas, com a apresentação dos representantes presentes, e que deu boas vindas a todos e afirmou o compromisso da PBH em priorizar o transporte coletivo para melhoria de atendimento aos cidadãos, bem como da importância da retomada dos trabalhos e reuniões do COMURB.

Na sequência foi feita a apresentação da pauta da reunião e a apresentação das atribuições do COMURB, estabelecidas na Lei nº 11.181/19 e Decreto nº 17.612/21.

Aberta a fala aos presentes, o Conselheiro José Luís, representante da Secretaria Municipal da Fazenda, solicitou o envio das apresentações do dia para os presentes. O Conselheiro André Veloso, representante do Setor Técnico, solicitou a leitura do art. 333 da lei 11.181/19 para melhor entendimento do art. 334. O Presidente André Dantas, comentou sobre a necessidade e importância do COMURB para discutir, criticar e recomendar alterações dos indicadores do PlanMob-BH. Explicou também os demais itens do art. 1º do decreto nº 17.612/2021. O Conselheiro Marcos Innecco, representante do Setor Empresarial, questionou se os indicadores já estão sendo revistos hoje. O Presidente André Dantas respondeu que está previsto para as próximas reuniões e que na presente reunião, por se tratar de reabertura dos trabalhos, o tempo não será suficiente. O Conselheiro Luciano Medrado, representante do Setor Empresarial, fez um relato sobre o funcionamento anterior do conselho e sugeriu a utilização da agenda definida na 6ª Conferência CPMU. Apresentou proposta de transformar o COMURB em conselho deliberativo e paritário. O Conselheiro André Veloso, representante do Setor Técnico, comentou que não pode haver separação da técnica e política nas discussões e decisões sobre mobilidade urbana. Questionou quais são os instrumentos de gestão e informou que na sua avaliação não está claro na lei. André Dantas respondeu sobre os instrumentos de gestão, que são as metas indicadores e informou que serão tratados no COMURB.

Encaminhamento: será elaborado documento com os instrumentos de gestão do Comurb.

Passando ao item II da pauta, sobre o Regimento Interno, Lucas Colen, realizou a leitura dos trechos com necessidade de definição por parte das conselheiras e dos conselheiros, que definiram o seguinte:

A periodicidade da realização das reuniões ordinárias será a cada 2 meses. O formato das reuniões será híbrido, ficando a critério do Presidente, quando da convocação, sendo pelo menos uma reunião presencial por ano. As reuniões extraordinárias serão convocadas pelo Presidente com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis. As reuniões terão sua pauta previamente distribuída aos membros do Conselho e terão necessariamente a seguinte sequência: abertura da sessão e informes; aprovação da pauta; debate e votação da ata da reunião anterior; leitura, debate e votação dos pareceres em pauta, conforme Decreto Municipal nº 17.612/21; analisar, examinar e apreciar as matérias em debate; anúncio de assuntos que serão eventualmente incluídos na pauta da reunião seguinte; encerramento. O Conselheiro Marcos Innecco fez uma proposta para realização de reunião extraordinária em fevereiro, com menor intervalo que o normal, com a seguinte pauta: agenda definida na 6ª Conferência Municipal CPMU; discussão sobre indicadores do PlanMobBH. O Presidente André Dantas registrou os pedidos enviados pelo Vereador Bráulio que necessitou se ausentar da reunião: sugestão de reuniões virtuais gravadas e publicadas em portal; solicitação de envio da ata anterior junto com a convocação para a próxima reunião. Todos concordaram com as definições apresentadas. A minuta do Regimento será encaminhada quando da convocação da próxima reunião.

Na sequência, foi tratado o item III da pauta, sendo que o Presidente André Dantas informou que a Procuradoria Geral do Município – PGM, emitiu parecer sobre a legalidade do Projeto. Também foi levantada a competência do COMURB para emitir parecer sobre o tema. O Conselheiro André Veloso, representante do Setor Técnico, ponderou que o PL é um instrumento legal para abertura do processo e acionamento de cláusulas de contrato. O Conselheiro Vereador Wesley, representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte, reforçou a importância do instrumento de diligência. O Conselheiro Leandro Pereira, representante da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, pontuou ser de grande importância definir os limites do conselho e também a importância do entendimento jurídico a respeito. Sugeriu disponibilizar o parecer da PGM para conhecimento de todos. A Conselheira Sônia, representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ponderou ser completamente estranho ou incompetente ao Conselho as definições e/ou tomadas de decisão sobre a incorporação do serviço de transporte público pelo município.

Passando ao último ponto da pauta, item IV, o Conselheiro Arthur Rodolfo, representante da Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte fez a apresentação do Projeto Avenida Afonso Pena. O Presidente André Dantas abriu a apresentação informando que tomou conhecimento sobre o projeto tão logo que chegou na BHTRANS e que devido à sua relevância, tratou logo de levar à discussão com o Prefeito e a CDL. Informou também que foi necessária a decisão de dar “um passo atrás” para melhorar as discussões e entendimentos com maior participação de todos envolvidos e sobre a importância do Conselho em trazer as contribuições e anseios das sociedades. Destacou também a importância sobre o equilíbrio das soluções envolvidas na proposta. Passada a palavra ao Conselheiro Arthur Rodolfo, Diretor de Projetos Estratégicos e Inovação da SUMOB, que fez a apresentação do projeto destacando os objetivos, estratégias, contextos e trajetória (fases). Destacou ser um processo em construção e na sequência apresentou destaques do projeto. A apresentação está anexada a esta Ata. Aberto para as discussões, o Conselheiro Sérgio Souza, representante da Comissão Regional de Transportes e Trânsito do Município de Belo Horizonte da Região Centro-Sul, apresentou preocupação com a manutenção do corredor SOS para a priorização de ambulâncias para a área hospitalar e solicitou realizar campanha educacional sobre o uso das cicloviárias. A Conselheira Amanda Corradi, representante do Setor Técnico) ponderou que as discussões ocorreram após projeto finalizado, não sendo o ideal. Questionou a previsão da conclusão da revisão. Solicitou a liberação dos arquivos de projeto em revisão para a avaliação. Solicitou o levantamento de árvores. Solicitou plano de funcionamento da ciclovia durante o horário de realização da Feira de Artesanato. O Presidente André Dantas ponderou que os projetos foram apresentados na consulta pública e que o espaço aberto foi disponibilizado. O Conselheiro Arthur Rodolfo disse que o projeto anterior está disponível no portal da PBH e que as revisões estão em discussão aberta com os representantes da sociedade. O Conselheiro Marcos



Apresentou também a preocupação com o comércio para não repetir o que aconteceu da Av. Pedro II. Destacou a necessidade de definição de indicadores para avaliar a efetiva utilização das ciclovias, uma vez que a redução das faixas de trânsito pode ser pior, do ponto de vista ambiental, caso a ciclovia e faixa exclusiva não alteram diretamente as pessoas retirando-as dos automóveis. O Conselheiro Luciano Medrado fez um breve resumo sobre as conclusões da 6ª CMPU. Destacou que não existem estudos de impacto econômico e que não foram apresentadas soluções para a logística urbana de cargas e para o abastecimento do comércio local. Informou haver um desequilíbrio do investimento orçado para a implantação do projeto: pedestres x ciclovias x transporte x sinalização. Destacou que o projeto não contempla motocicletas, sendo que este modo representa 14 % da movimentação na cidade. Destacou a necessidade de interação com projetos de requalificação da área central. André Dantas respondeu que todos os pontos destacados serão tratados, e que, sobre motocicletas, trata-se de um problema estrutural nacional que não pode ser incentivado. O Conselheiro André Veloso, concordou com a Senhora Amanda sobre a falta de acesso aos projetos em revisão ou já revisados. Sobre as ilhas de pedestres, ponderou que nem sempre são para melhorar a conversão dos ônibus. Destacou que softwares da simulação de trânsito não servem para definições de mobilidade ativa. A Conselheira Joana Brasil, representante da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade, questionou se o projeto considera a redução de velocidade na avenida. O Conselheiro Arthur respondeu que as medidas estão sendo implantadas em etapas. O Conselheiro Washington de Souza, representante da Comissão Regional de Transportes e Trânsito do Município de Belo Horizonte da Região Noroeste, apresentou preocupação quanto à possibilidade de os motociclistas utilizarem ciclovias como viário. O Senhor Cristiano Scarpelli manifestou satisfação e apoio ao projeto, que é o primeiro em uma grande avenida em BH. Ponderou que a implantação da ciclovia é que atrai o uso. Convidou a todos para a participação da massa crítica da Afonso Pena em apoio ao projeto. Ponderou que as ilhas são muito importantes em alguns locais específicos, que não é necessário eliminar em todos os locais. O Conselheiro Vereador Wesley discorreu sobre a importância do projeto e a grande necessidade de tratamento de importante via da cidade. O Conselheiro Rogério Costa, representante da Comissão Regional de Transportes e Trânsito do Município de Belo Horizonte da Região Barreiro destacou a importância econômica da motocicleta na sociedade como instrumento de renda e emprego e também da grande contribuição para a logística urbana de cargas.

Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou a reunião às 11h10.

Documentos anexos à Ata:

Apresentação 1ª Reunião

Apresentação Afonso Pena

Lista de Presença - Conselheiros

Lista de Presença - Convidados

← Voltar

## ANEXO F – Trecho da apresentação institucional da SUMOB ao COMURB

Fonte: [Prefeitura de Belo Horizonte – BHTrans \(2022\)](#).





## ANEXO G – Ata de Reunião Extraordinária Virtual – CRTT | 2ª Etapa - Prioridade ao transporte coletivo (Faixas Exclusivas)

Fonte: [Prefeitura de Belo Horizonte – BHTrans \(2022\)](#).



Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS  
Gabinete da Presidência  
Assessoria de Mobilização Social – AMOS



### ATA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA VIRTUAL – CRTT 2ª Etapa - Prioridade ao transporte coletivo (Faixas Exclusivas).

Reuniram-se, em ambiente virtual, através da plataforma Zoom, as dezenove horas do dia vinte e cinco de maio de 2022, o Superintendente da Secretaria de Mobilidade Urbana, André Soares Dantas; A Diretora de Ação e Operações, Sra. Deusuete Matos Pereira de Assis; A Gerente de Estudos de Circulação e Projetos, Maria do Socorro Pirâmides Soares; a Coordenadora de Projetos Especiais e Segurança no Trânsito, Jussara Bellavinha; a representante do Escritório de Projetos da BHTRANS, Natalina Alice Couto Dimeira; A representante da Coordenadoria de Atendimento Regional Centro-Sul, Nilda Maria Xavier Pires; As intérpretes de Libras, Raphaela Castro e Gabriela Cruz; A Equipe da Assessoria de Mobilização Social da BHTRANS, Elizabeth Gomes de Moura, Thaís Aparecida de Souza Rodrigues, Wilson Gomes Valadares Júnior, Cláudio José Soares Mendes, Deryan Junkert e a Chefe da Assessoria, Suzana Lúcia Silva Belo; os CRTT's titulares, suplentes, cidadãos representantes da comunidade constantes na lista de presença anexa.

Agendada para 19h e iniciada às 19:15h pela Chefe da Assessoria de Mobilização Social, Suzana Belo, com a apresentação dos representantes da SUMOB, Prefeitura e BHTRANS. A abertura dos trabalhos foi realizada pelo Superintendente da SUMOB, Sr. André Dantas que deu boas vindas a todos e afirmou o compromisso da PBH em priorizar o transporte coletivo para melhoria de atendimento aos cidadãos. Na sequência foi feita a apresentação do projeto de faixas exclusivas e prioridade ao transporte coletivo no uso das vias de trânsito de Belo Horizonte, a requalificação e humanização das vias. Aberta a fala aos presentes, registra-se:

- Sr. André Veloso, solicitou a retomada dos trabalhos do Conselho de Mobilidade Urbana – COMURB; ressaltou que não tem como se dar prioridade ao transporte coletivo sem a reformulação do contrato do serviço de transporte pois não se pode priorizar o que não é ofertado: *“a oferta de viagens foi escandalosamente diminuída”*. Enalteceu que o projeto da BHTRANS é válido, mas ainda muito tímido perto do que necessita na cidade e que a doação de ilhas de pedestres é um retrocesso para humanização do trânsito. (Esclarecido pela Sra. Jussara Bellavinha que as ilhas só foram utilizadas onde não se tinha outra opção).
- O CRTT Norte, Sr. Wanderlei dos Santos, questionou sobre a abrangência do projeto na Regional Norte. (Esclarecido pela Sra. Jussara Bellavinha que o projeto da Regional Norte está contemplado no tratamento da Estação São Gabriel e seus desdobramentos).
- O CRTT Oeste, Sr. Rômulo Belfort, colocou sua preocupação quanto a implantação dos projetos, pois vários projetos são elaborados, mas a implantação esbarra em várias “vontades” políticas. Colocou, ainda, a necessidade de fiscalizar e obrigar o empresariado de ônibus a cumprir o contrato; ressaltando que a câmara municipal está votando um subsídio para o empresariado de ônibus, apesar de toda a afronta que estes fazem aos seus usuários.

Deryan  
Junkert

Assinado de forma digital  
por Deryan Junkert  
Dados: 2022.05.26  
17:09:44 -03'00'



Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTRANS  
Gabinete da Presidência  
Assessoria de Mobilização Social – AMOS



**PREFEITURA**  
**BELO HORIZONTE**

- Sr. Osias Batista, colocou sua frustração quanto a adoção de faixas exclusivas em locais mais específicos e quanto a adoção de faixas preferenciais pois estas não são respeitadas pelo público geral. (Esclarecido pela Sra. Jussara Ballavinha, que muitos lugares não comportam faixas exclusivas).
- O CRTT, Sr. Márcio Borges, colocou sua preocupação quanto ao respeito dos ônibus nas outras faixas e quanto a adoção de ciclofaixas para motocicletas.
- O CRTT Norte, Sr. Isaltino de Souza, mostrou preocupação em relação a prazo de execução do projeto apresentado. (Esclarecido pela Sra. Maria do Socorro que será licitado em lotes e fiscalizada a implantação do projeto).
- O CRTT Pampulha, Sr. Charles Brasileiro, elogiou a iniciativa do projeto para minimizar os transtornos do trânsito da capital. Perguntou se foi pensada alguma adoção de VLT – Veículo Leve sobre Trilhos para solucionar o transporte de Belo Horizonte. (Esclarecido pela Sra. Jussara Bellavinha que não foi pensado pelo alto custo apresentado para o padrão de Belo Horizonte).
- Sr. Junior Silva, questionou se o projeto elaborado contempla o transporte metropolitano. A questão da iluminação dos pontos de embarque e desembarque do transporte coletivo e as questões de extensão da faixa exclusiva da Av. Cristiano Machado até a MG-010 para melhoria do tempo de viagem dos ônibus e sobre a revitalização do entorno de nossa rodoviária municipal. (Esclarecido pela Sra. Maria do Socorro sobre a abrangência de todo o serviço de transporte coletivo; melhoria da iluminação das rotas de pedestres e Ped's e requalificação de todo o entorno da região da rodoviária). (Sra. Jussara Bellavinha esclareceu as questões da Av. Cristiano Machado e Avenida Amazonas).
- O CRTT-Norte, Sr. José Maria, cobrou a nomeação e inicialização dos trabalhos do Conselho de Mobilidade Urbana - COMURB.
- O CRTT-Barreiro, Sr. Cristiano Almeida, perguntou sobre a existência de algum projeto para a região do Barreiro. (Sra. Jussara Bellavinha e Maria do Socorro, esclareceram as questões sobre os projetos que tratariam a questão da mobilidade da região do Barreiro).
- O CRTT-Leste, Sr. Lidionor, apresentou o problema da oferta do transporte coletivo, pois adianta tratar as vias sem ofertar mais veículos para atendimento à população.
- Sr. Breno Rafael, questionou sobre a implantação da Estação São José. (Sra. Maria do Socorro, esclareceu que a implantação da Estação São José está sendo negociada pois a mesma está inserida em uma área de proteção ambiental).
- Sr. Luciano Medrado, comentou sua apreensão sobre a implantação dos projetos apresentados pelo baixo investimento em mobilidade que é feito no nosso país; O problema do conflito dos modais de transporte, a não diversificação dos mesmos e a falta de reconhecimento dos motociclistas como modal de transporte.
- Sr. Thárcio Elizio, colocou sua preocupação, como integrante do CDL/BH, da falta de diálogo com os comerciantes pois a adoção das rotas de pedestres, muitas vezes impactam negativamente no comércio;
- O CRTT- Nordeste, Sr. Raul Aires, falou que antes de se tratar as vias, deveriam ser educados os motoristas da cidade.

**Deryan**  
**Junkert**

Assinado de forma digital  
por Deryan Junkert  
Dados: 2022.05.26  
17:10:06 -03'00'



Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTRANS  
Gabinete da Presidência  
Assessoria de Mobilização Social – AMOS



PREFEITURA  
BELO HORIZONTE

- Sr. Paulo Medeiros se colocou à disposição para os presentes como funcionário do Gabinete do Vereador Dr. Célio Fróis.

Passada a palavra para a Sra. Maria do Socorro para as considerações finais, esta firmou, em nome da BHTRANS, o compromisso de buscar cada vez mais o melhor projeto de cidade, com um transporte coletivo seguro, confiável, pontual, com prioridade no uso da via para melhor atender aos usuários da cidade. A reunião foi encerrada às 21:10h com fala do Sr. André Dantas– SUMOB sobre a satisfação de ver os trabalhos apresentados e a necessidade de ouvir a população e a contribuição recebida por todos os presentes. Nada mais a relatar, segue a ata por mim lavrada.

Deryan Junkert

Assinado de forma digital por  
Deryan Junkert  
Dados: 2022.05.26 17:10:25 -03'00'

Deryan Junkert