

Plano Global Específico - Um Instrumento de Planejamento Urbano em Assentamentos Subnormais

Francys Brandenberger

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Secretaria Municipal de Habitação

1 Introdução

A Prefeitura de Belo Horizonte, a partir de 1992, nas suas últimas três gestões, tem governado com o objetivo de democratizar o acesso à informação/saber e incentivado a co-responsabilidade na gestão da cidade. Para isso, implementou-se os *Orçamentos Participativos* nas suas diversas dimensões - *OP Cidade, OP Regional e OP Habitação*. Em todas as instâncias, os conselhos populares participam, se organizando e votando em quais as ações/intervenções que deverão ser implementadas.

Neste contexto, o planejamento do município vem sendo repensado em seus raios de abrangência, sendo que áreas denominadas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município, como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS 1-3, sendo ZEIS 1 para favelas e ZEIS 3 para conjuntos, e ZEIS 2), compõem o universo de trabalho da Secretaria Municipal de Habitação - SMHAB. O Programa de Planos Globais Específicos se apresenta, então, como um instrumento de planejamento, com o objetivo de auxiliar o poder público e a comunidade na tomada de decisões de como, quando e onde investir. Este planejamento também possibilita o monitoramento e a avaliação da dinâmica de evolução dos núcleos mais carentes, além de facilitar a captação de recursos por meio de fontes externas à Prefeitura de Belo Horizonte - PBH.

Com este instrumental composto por textos, planilhas e gráficos, mapas e fotos, acreditamos estar possibilitando um maior controle das potencialidades e fragilidades da nossa realidade urbana.

2 Histórico e Produção

A cidade de Belo Horizonte foi criada em 1897 para ser a capital de Minas Gerais, de forma a polarizar as outras regiões e impulsionar o crescimento econômico do Estado.

O projeto da nova cidade não dispunha de áreas para absorver a própria mão-de-obra utilizada no seu processo de construção; o perímetro urbano planejado para a cidade tornou-se, em pouco tempo, incapaz de suprir a demanda crescente de moradia.

Com o tempo, o processo de industrialização da economia brasileira acelerou a ocupação informal das áreas vazias ou periféricas das grandes cidades, e Belo Horizonte não fugiu à regra.

Esse fator, aliado à especulação imobiliária e à ausência de uma política para resolver o problema da exclusão da população do processo de ocupação da cidade formal, fez aumentar significativamente o número de favelas nas cidades.

Belo Horizonte, hoje, é uma cidade com aproximadamente 2.100.000 habitantes, ocupando uma área de 335 km². Desta população, quase 21% (aproximadamente 450.000 pessoas) vivem distribuídas em 181 favelas, vilas e conjuntos habitacionais favelizados. Deste universo, os Planos Globais Específicos atenderam a 263.405 pessoas, o que corresponde a 59,53% da população, distribuídas em 71 núcleos (39,23%), conforme mostra a Tabela 1.

Como forma de enfrentar o problema e dar a ele uma resposta eficaz, a Prefeitura de Belo Horizonte definiu uma Política Habitacional e, para tanto, constituiu um *Sistema Municipal de Habitação*.

A *Política Habitacional*, que tem como diretriz geral a promoção do acesso à terra e à moradia digna, com prioridade para o atendimento das famílias de baixa renda - até 5 salários mínimos - tem duas linhas de atuações básicas:

1. intervenção em assentamentos existentes (favelas), visando criar melhores condições de vida e elevar o padrão de habitabilidade desta população; e
2. produção de novos assentamentos para a população sem-casa, com atendimento prioritário às demandas coletivas e organizadas.

A intervenção nos assentamentos existentes parte da compreensão de que as favelas são elementos da estrutura fixa da cidade e que podem se transformar num assentamento habitacional adequado.

Entre os vários programas e tipos de intervenção previstos na política habitacional, destaca-se a *Intervenção Estrutural*, que promove profundas transformações num determinado núcleo habitacional, consistindo na implantação de infra-estrutura e acesso a serviços urbanos, melhorias habitacionais, reparcelamento do solo, consolidações geotécnicas, regularização fundiária e programas de desenvolvimento comunitário.

A Intervenção Estrutural recupera áreas degradadas para a cidade, com padrões urbanísticos adequados. Não se restringe a atendimentos pontuais ou emergenciais, mas antes à elevação do padrão de vida da população das áreas como um todo, visando a integração socioeconômica, físico-ambiental e jurídico-legal das vilas e favelas ao contexto da cidade. Para isso, invariavelmente, é necessário proceder a relocações, remanejamentos e até mesmo a remoções de moradias, em volume diretamente proporcional à precariedade das condições de habitabilidade do assentamento.

Devido ao caráter reestruturador da intervenção, ela requer instrumentos de planejamento que norteiem uma ação coordenada e integrada do Poder Público e comunidades organizadas. Assim, as intervenções nas favelas, e principalmente a intervenção estrutural, são precedidas da elaboração de um *Plano Global Específico* para cada área.

O propósito do Plano Global é criar uma fonte de referência no contexto de uma política de investimentos progressivos, visando a consolidação definitiva dos núcleos e a superação das fases de intervenções pontuais desarticuladas. Ele orienta a intervenção do Poder Público e das comunidades nas favelas, aponta os caminhos e soluções para transformar cada favela num lugar adequado para morar e estabelece ordens de prioridades para a execução das ações e obras.

Os diagnósticos e as propostas são analisados de uma forma integrada, abordando alternativas de solução e sua viabilidade, por meio três eixos de ação:

1. recuperação urbanístico-ambiental;
2. regularização fundiária; e
3. desenvolvimento sócio-organizativo.

O histórico do atendimento pelos Planos Globais Específicos começa com a conquista pela Vila Pedreira Prado Lopes no fórum do OP Regional de 1997 do seu PGE.

O atendimento seguiu a ordem de conquista dos núcleos nos OPs subseqüentes, mesclando-se as estratégias políticas e técnicas de contratação dos grandes aglomerados. Desta forma, atingiríamos o maior número de população, assim como atacaríamos os problemas mais graves e complexos.

Hoje, a situação de atendimentos da Gerência de Planos Globais atinge 58,5% da população em ZEIS 1-3 e 37,1% dos núcleos cadastrados no universo de trabalho (Figura 1), como é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Resumo de atendimento dos Planos Globais

Situação de atendimento	Nº de vilas	População	Nº de famílias
Planos já elaborados *	11	66.595	15.546
Planos em elaboração ou em contratação **	43	173.483	48.264
Planos previstos OP2001/02 ***	17	23.327	5.554
Total	71	263.405	69.364

Fonte: Planos Globais/GEGLO/SMHAB - Maio 2001.

(*) Vilas: Barão Homem de Melo, Grotão, Sr. dos Passos, Ventosa, Califórnia, Santa Maria, Pedreira Prado Lopes, São Francisco das Chagas (Peru), Ponta Porã (União), Vila Novo Ouro Preto e Alto Vera Cruz.

(**) Vilas: Aglomerado Serra (Cafezal, Aparecida, Marçola, Fátima, Conceição e Novo São Lucas), Aglomerado Santa Lúcia (Estrela, Santa Rita de Cássia e Barragem Santa Lúcia), Acaba Mundo, Aglomerado Morro das Pedras (São Jorge I, II e III, Leonina, Santa Sofia, Antena), Pantanal, Guaratá, Cemig, Bernadete, Mangueiras, Independência IV, Vista do Sol, Jardim Felicidade, N.S. do Rosário, Mariano de Abreu, Boa Vista, São Miguel, Suzana I/Suzana II, São Tomás, Aeroporto, Apolônia, São João Batista, Antena / Alvorada / Jardim Montanhês, Conj. Confisco, São Francisco de Assis, Conj. Braúnas, Coqueiral e Revisão do PD Taquaril.

(***) Vilas: Aglomerado Cabana, São Vicente, Fazendinha, São Sebastião, Humaitá, Maria Virgínia, Conj. Novo Aarão Reis (Ribeiro de Abreu), Conj. Providência, Vilas São José / Divinéia / Custodinha / Esporte / Moinho / Embaúbas, Calafate, Paraíso e Várzea da Palma.

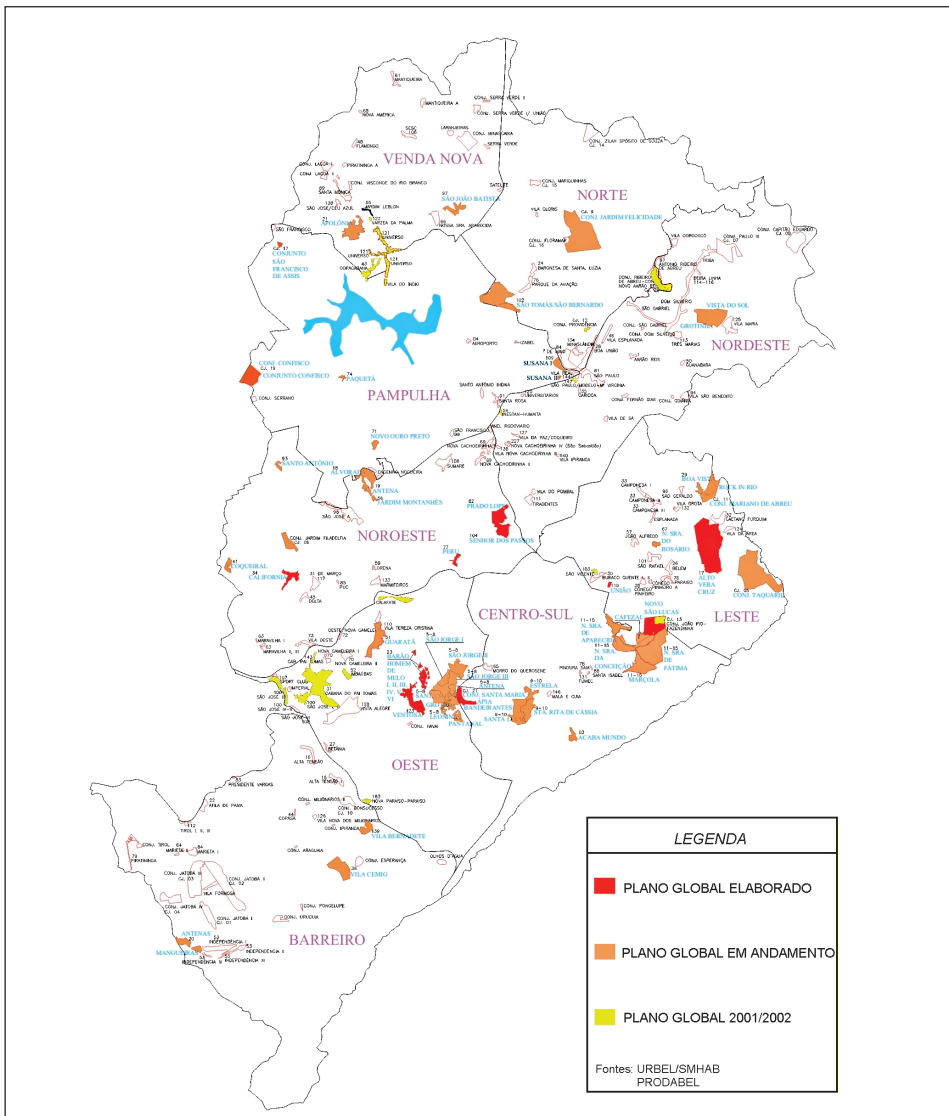


Figura 1 - Mapa de PGEs por Regionais do Município de Belo Horizonte

3 Metodologia

A estrutura metodológica de desenvolvimento dos PGEs considera a abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das comunidades, objetivando uma intervenção estrutural nos núcleos (Figura 2).

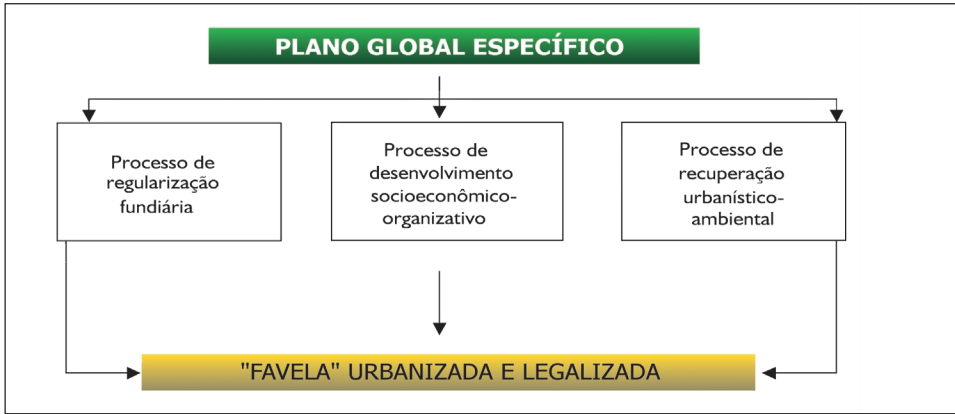


Figura 2 - Fluxograma do processo de atuação do Plano Global Específico

Considerando a complexidade do produto e a novidade da demanda no mercado de consultoria e engenharia, a opção da equipe de fiscalização foi a de promover um fracionamento do produto final em três macro-etapas: levantamento de dados, diagnósticos e propostas (no sentido de estruturar a produção) e a fiscalização (Figura 3).



Figura 3 - Fluxograma das etapas do Plano Global Específico - PGE

Cada macro-etapa se dividiu em quatro sub-etapas: avaliação da base cartográfica, levantamento de dados setoriais e integrados, pesquisa cartorária e propostas com hierarquização e custos. Desta forma, cada etapa forneceria produtos próprios que subsidiariam as subseqüentes.

Quadro 1 - Relação dos documentos a serem entregues em cada etapa do PGE

Acompanhamento de planos globais específicos (PGEs) GEGLO/SMHAB	
Etapas	Documentos a serem entregues
(1ª) Atualização da Base Cartográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema viário nomeado e atualizado planimetricamente. • Registro fotográfico. • Locação de edificações novas que não constam na base original/ altimetria do aerofotogramétrico.
(2ª) Levantamento de Dados	<p><i>Estrutura Sócio-organizativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contagem censitária de domicílios - volume de croquis. • Relatório com histórico de ocupação e pesquisa secundária. • Pesquisa amostral, com textos, planilhas e diagramas. • Pesquisa qualitativa em textos. <p><i>Estrutura Urbana:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracterização do entorno (localização, legislação e articulação). • Estrutura do assentamento (setores, quadras, domicílios, acessos, equipamentos e elementos naturais). • Sistema de espaços públicos (usos e tipologias). • Sistema de espaços privados (usos e tipologias). • Tecidos: padrões consolidáveis/deteriorados (padrões). • Expansão do assentamento (vertical e horizontal, e limites). • Atendimento pelo transporte coletivo. • Telefonia e iluminação pública - mapa da situação atual. <p><i>Estrutura de Saneamento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Drenagem - mapa da situação existente/estudo hidrológico. • Abastecimento de água - mapa da situação existente. • Esgoto sanitário - mapa da situação existente. • Coleta de lixo - mapa do atendimento atual. <p><i>Estrutura Geológico-geotécnica:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracterização geológico-geotécnica: mapa dos níveis de risco geológico iminente, alto, médio e baixo.
(3ª) Pesquisa Cartorária	<p><i>Estrutura Jurídica-legal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de propriedade da área e do entorno imediato. • Levantamento de parcelamentos aprovados e não aprovados. • Levantamento de possíveis ações judiciais e fiscais. • Pesquisa de legislação urbanística (municipal, estadual e federal) que interfira na implantação do PGE. • Mapeamento das superposições: CP x situação atual. Tempo de ocupação dos domicílios.
(4ª) Diagnósticos	<ul style="list-style-type: none"> • Setorial urbanístico-ambiental. • Setorial jurídico-legal (mapear CP x situação atual x propriedade). • Setorial socioeconômico-organizativo. • Diag. Integrado - Diretrizes de Intervenção.
(5ª) Proposta de Intervenção	<p>ESTUDOS INTEGRADOS</p> <p><i>Planos Urbanísticos Preliminares:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Plano urbanístico-ambiental/estudos geométricos. • Plano de saneamento. • Consolidação geotécnica/mapa de contenções. • Estratégia de remoções e reassentamentos. • Partido urbanístico (novo desenho urbano para o núcleo). • Plano de ação socioeconômico-organizativo. • Estratégia de regularização fundiária. • Estimativa de custos diretos e indiretos. • Hierarquia e priorização de intervenções.