

O Plambel e o planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos anos 1970:¹

ideias, embates, resistências

Elisângela de Almeida Chiquito*

Resumo As experiências de planejamento urbano e metropolitano implantadas no Brasil durante a ditadura civil-militar (1964-1985) foram durante um longo tempo objeto de crítica e contestação pelos métodos e abordagens utilizados, pela dissociação entre as esferas política e técnica e pela sua inefetividade. Essa leitura foi importante para materializar uma ruptura com o regime autoritário, mas a compreensão das instituições de planejamento como entidades homogêneas, isentas de dissenso, e sua associação direta ao contexto político ofuscou a complexidade das experiências planejadoras em termos do pensamento e da atuação dos profissionais, que estão longe de serem neutras e livre de embates. Esse texto busca iluminar a experiência do Plambel - instituição de planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - nos anos 1970, como espaço de debate e de embates entre diferentes concepções de mundo e de planejamento, e como espaço possível de resistência e de práticas contra hegemônicas.

Palavras-chave: planejamento metropolitano, instituições, ditadura civil-militar, Minas Gerais.

Plambel y la planificación de la Región Metropolitana de Belo Horizonte en los años 1970: ideas, enfrentamientos, resistencias

Resumen Las experiencias de planificación urbana y metropolitana implementadas en Brasil durante la dictadura cívico-militar (1964-1985) fueron durante mucho tiempo objeto de crítica y contestación por los métodos y enfoques utilizados, por la disociación entre las esferas política y técnica y por su ineficacia. Esta lectura fue importante para materializar una ruptura con el régimen autoritario, pero la comprensión de las instituciones de planificación como entidades homogéneas, libres de conflictos, y su asociación directa con el contexto político opacó la complejidad de las experiencias de planificación en términos de pensamiento y actuación de los profesionales, que están lejos de ser neutrales y libres de enfrentamientos. Este texto busca iluminar la experiencia de Plambel - institución de planificación en la Región Metropolitana de Belo Horizonte - en la década de 1970, como un espacio de debate y choques entre diferentes concepciones del mundo y de la planificación, y como un posible espacio de resistencia y prácticas contrahegemónicas.

Palabras clave: planificación metropolitana, instituciones, dictadura cívico-militar, Minas Gerais.

Plambel and planning of the Belo Horizonte Metropolitan Region in the 1970s: ideas, conflicts, resistances

Abstract The urban and metropolitan planning experiences implemented in Brazil during the civil-military dictatorship (1964-1985) were long the subject of criticism and contestation due to the methods and approaches used, the dissociation between the political and technical spheres, and their ineffectiveness. This reading was important to materialize a rupture in political terms, but the understanding of planning institutions as homogeneous entities, free of dissent and their direct association with the political context eclipsed the complexity of planning experiences in terms of the conceptions mobilized and the actions of professionals, which are far from being neutral and free of conflict. This text aims to illuminate the experience of Plambel - a planning institution in the Metropolitan Region of Belo Horizonte - in the 1970s as a place of debate and conflicts between different conceptions of the world and planning, and as a possible place of resistance and counter-hegemonic practices.

Keywords: metropolitan planning, institutions, civil-military dictatorship, Minas Gerais.

No Brasil, a criação das primeiras regiões metropolitanas e sua institucionalização ocorreu nos anos 1970, após a instauração da ditadura civil-militar, embora fosse um pleito construído desde o período democrático (1946-1964) que envolvia a necessidade de se pensar o controle da urbanização e a perspectiva do desenvolvimento urbano para além dos limites administrativos municipais, diante dos processos de metropolização e suas graves consequências socioespaciais. As nove regiões metropolitanas criadas², que incluíam as principais capitais de estados brasileiros e suas áreas de influência, representaram uma forma de distribuição dos principais investimentos públicos em infraestrutura regional e urbana para as áreas com maior dinamização econômica distribuídas na borda mais urbanizada do território nacional. Assim, os debates construídos em ambiente democrático a partir da “explosão urbana” das grandes metrópoles no contexto do subdesenvolvimento e de seus problemas urgentes relacionados à justiça socioterritorial - pobreza, marginalidade, violência, urbanização descontrolada do campo, desequilíbrios regionais-, o que configura para Gorelik (2005) a categoria de “cidade latino-americana” no II pós-guerra, encontraram institucionalidade no Brasil em um período autoritário, com rupturas e continuidades. A crença reformista no Estado como entidade legítima capaz de acelerar a modernização através de uma injeção de políticas públicas acopladas à planificação regional permanece, mas aposta na justiça socioterritorial democrática para a melhoria das condições de vida da população como garantia da realização do bem comum presente nos debates públicos abrem espaço cada vez maior no âmbito político para a submissão aos grandes interesses do capital privado.

O Estado e o planejamento no Brasil dos anos 1970 iriam encontrar sua crise na próxima década. Por um lado, pela atuação de um capital internacional, fortalecido pelo Estado autoritário, com a exigência de autonomia e liberdade para sua plena realização na então crescente ideologia neoliberal. Por outro, pela emergência dos movimentos sociais críticos ao Estado tecnocrático representante do grande capital, que buscam mobilizar a sociedade contra o Estado em busca de uma outra alternativa de ação com bases participativas e objetivos fundamentados em justiça social (Friedman, 1987).

Nesse sentido, as experiências de planejamento metropolitano implantadas durante a ditadura foram também objeto de crítica nos anos 1980 as quais contestavam os métodos e abordagens utilizados, a dissociação entre as esferas política e técnica e sua inefetividade no que se refere ao alcance da justiça socioterritorial, considerando que não foram suficientes para resolver a problemática urbana das metrópoles no subdesenvolvimento. Se tal leitura foi importante em termos políticos para marcar o início da ruptura institucional com o autoritarismo, ela ofuscou parte da história do planejamento metropolitano por associar de maneira direta o pensamento e a prática urbanística dos anos 1970 ao seu contexto político ideológico. Apenas muito recentemente a historiografia do urbanismo e do planejamento tem se dedicado ao desvendamento das experiências planejadoras em regimes autoritários, permitindo aprofundar a compreensão de seus agentes, das ideias mobilizadas e das suas possíveis contribuições práticas.

* Elisângela de Almeida Chiquito é Arquiteta e Urbanista, Professora adjunta da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, ORCID <<http://orcid.org/0000-0001-6611-7162>>.

¹ As reflexões aqui apresentadas são desdobramentos da pesquisa desenvolvida desde 2017 que teve como objetivo de desvendar o planejamento metropolitano de Belo Horizonte em perspectiva histórica. Para isso, foram realizadas uma série de entrevistas e depoimentos de ex-técnicos do Plambel, que permitiram compreender de maneira aprofundada o cotidiano da instituição, superando sua aparente homogeneidade. A pesquisa obteve financiamento da Fapemig em 2017 (Edital Nº 001/2017 - Demanda Universal Fapemig) e do CNPq em 2018 (Edital Universal MCTIC/CNPq Nº 28/2018) que nos forneceu recursos materiais e bolsas para alunos de graduação e pós-graduação viabilizando assim o seu desenvolvimento.

² Em 1973, através da Lei Complementar nº 14, foram criadas pelo governo federal as oito primeiras regiões metropolitanas do Brasil, sendo estas São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto Alegre. Em 1974, com a extinção do estado da Guanabara, foi criada também a região metropolitana do Rio de Janeiro.

³ Entre membros do corpo diretivo, técnicos, datilógrafos, secretários, estagiários e consultores, foram identificadas 213 pessoas que participaram da equipe do Plambel com diferentes posições e durações. O livro "RMBH 50 anos: história e memória", organizado por Elisângela de A. Chiquito; Heloisa S. de M. Costa e Edésio Fernandes e publicado em 2023 apresenta parte dos resultados da pesquisa desenvolvida por um grupo de docentes da UFMG, juntamente com a publicação de material inédito que reuniu depoimentos dos profissionais do Plambel.

⁴ A RMBH era originalmente composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

Entendendo que regimes políticos não suprimem por completo ideias discordantes, buscamos nesse texto iluminar a experiência do Plambel, instituição de planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, durante os anos 1970. O Plambel foi criado em 1971 como Grupo Executivo no âmbito da Fundação João Pinheiro e, em 1974, após a Lei Complementar Nº 14/1973, foi instituído como autarquia (Lei estadual Nº 6303/1974), sendo extinto em 1996 (Lei estadual Nº 12.153/1996). Atuou durante 25 anos produzindo uma vasta documentação de planejamento composta por diagnósticos, estudos, planos e projetos, consultados e utilizados amplamente até os dias atuais, sendo responsável pela formação de uma geração de planejadores ainda atuantes na RMBH³. Assim como outras instituições metropolitanas no Brasil, o Plambel teve seu período áureo nos anos 1970 quando possuía a autonomia financeira e administrativa necessárias para colocar em prática os processos de planejamento e de gestão. Com a crise dos anos 1980 e o início do processo de redemocratização, as fragilidades do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas, culminando com o desmonte do aparato institucional, quando o Plambel sofreu progressivo enfraquecimento até sua extinção em 1996.

Como instituição de planejamento, abordamos o Plambel como espaço social dissonante e não homogêneo, constituído pelos campos de força e de lutas (Bourdieu, 1996), de embates entre interesses divergentes e, muitas vezes, entre diferentes projetos políticos, como espaço comum de agentes com diferentes trajetórias e perspectivas. A análise se desenvolve no sentido de compreender a instituição nos termos de Revel (2010) e Feldman (2021) como entidades abertas, plásticas e relacionais, inseparáveis do jogo social e como espaço comum importante para o estudo do novelo de processos emaranhados e das relações entretecidas entre os agentes individuais, entre esses agentes e o grupo. Entendemos as instituições de planejamento como resultado de uma trama complexa entre as "trajetórias dos agentes e as relações, de natureza diversa, que eles empreendem entre si e com os contextos plurais nos quais se situam" (Revel, 2010, p. 135). Dessa maneira, pensamos o planejamento metropolitano mineiro "por tramas" (Chiquito, 2020) no sentido de desfiar o manto institucional iluminando os embates, pontos de inflexão, os deslocamentos, as divergências, os conflitos e consonâncias que configuram um espaço comum.

O texto se divide em duas partes. A primeira apresenta a criação do Plambel como instituição de planejamento no contexto do processo de urbanização, iluminando seu processo de concepção, os agentes envolvidos, e os embates nesse processo. A segunda analisa os debates, o deslocamento entre concepções, a atuação dos agentes e os métodos de planejamento ao longo da atuação da instituição nos anos 1970.

Metropolização e os embates na institucionalização da RMBH (1959-1974)

Em 1971 foi assinado o Convênio Metropolitano entre o estado de Minas Gerais e os 14 municípios⁴ que compunham o território do que mais tarde passaria a ser a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o que resultou na criação do Grupo Executivo do Plano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), na estrutura da Fundação João Pinheiro (FJP), que tinha a atribuição de elaborar do plano metropolitano. Embora a criação do organismo de planejamento da RMBH tenha ocorrido apenas nos anos 1970, desde os anos 1950 são observados processos de metropolização e propostas para sua institucionalização.

Com a consolidação do projeto de industrialização do estado, o município de Belo Horizonte recebeu um grande contingente populacional e praticamente duplicou sua população na década de 1950, passando de 352.724 habitantes para 693.328 habitantes. Em 1970 Belo Horizonte conta com 1.235.030 habitantes, atingindo quase 2 milhões de habitantes em 1980 (IBGE, 1960; 1970; 1980). Nesse processo de crescimento, a área urbanizada da capital também se amplia consideravelmente, tanto no vetor oeste, após a implantação da Cidade Industrial Juventino dias em Contagem nos anos 1940, conurbando-se com esta cidade, e no vetor norte, com o processo de expansão urbana induzido pela implantação do complexo urbanístico e de lazer da Pampulha (Figura 1). Vale destacar que essa expansão urbana é marcada, sobretudo, pela informalidade e pela produção de moradias nas periferias precárias. A informalidade nas ocupações estivesse presente em Belo Horizonte desde a implantação do plano inicial de Aarão Reis, para além da cidade planejada, assume grandes proporções nos anos 1950, induzida pela promessa de modernidade e, mais do que isso, pela possibilidade de sobrevivência e melhoria das condições de vida da população rural.

Figura 1: Expansão da área urbanizada de Belo Horizonte em 1953, 1964 e 1967. Fonte: HIDROSERVICE, 1969.



Esse crescimento se relaciona, em nível regional, com os investimentos em infraestruturas para uma aceleração no processo de desenvolvimento industrial no que se refere sobretudo a transportes e energia. Os investimentos em transporte se direcionam para a construção e melhoramento da malha rodoviária estadual interligando Belo Horizonte a Rio e São Paulo, como consequência da criação de Brasília (DINIZ, 1981). Em 1952 é criada a Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e consolida-se o polo siderúrgico a norte da capital, no médio Rio Doce, induzindo o processo de expansão urbana a norte. Em 1958 é implantada a Usina de Salto Grande, primeira grande hidrelétrica do estado e, em 1962, a Usina de Três Marias. No mesmo ano de 1962 é criado o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) com o objetivo de diagnosticar e fomentar projetos de desenvolvimento. Para compor o aparato institucional para o desenvolvimento industrial mineiro são criados o Instituto Mineiro de Desenvolvimento Industrial (INDI) e a Companhia de Distritos Industriais (CDI).

Os resultados dos grandes investimentos públicos para o desenvolvimento econômico são percebidos nos anos 1970 durante o chamado “milagre brasileiro”, quando Belo Horizonte e os municípios do seu entorno imediato recebem grande parte dos investimentos industriais previstos pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), se colocando como mercado potencial e como concentradores de mão de obra disponível, consolidando o que Diniz (1981) chama de “nova industrialização mineira”, com a instalação da Fábrica Italiana de Automóveis (FIAT), da refinaria Gabriel Passos e além de outras indústrias de bens de consumo durável e bens de capital. O processo de desenvolvimento econômico e das infraestruturas, de conurbação e de transbordamento da área urbanizada de Belo Horizonte para os municípios vizinhos e o extravasamento das relações entre Belo Horizonte e seu entorno no sentido da relação trabalho/moradia, da utilização de serviços, etc. fortalecem a ideia de que não é possível planejar o município de maneira isolada, sem levar em conta sua região.

No final dos anos 1950, o município de Belo Horizonte contrata a Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs) para realizar um diagnóstico e construir propostas para o planejamento municipal, o qual deveria levar em conta os novos processos de desenvolvimento regional. Os resultados foram materializados em dois importantes documentos - o estudo “A Estrutura Urbana de Belo Horizonte”, entregue em 1959, e o “Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte” de 1962⁵.

O Relatório de 1962 indicava, de maneira subversiva, que o Plano Diretor deveria ser elaborado com jurisdição sobre toda a área de influência da cidade de Belo Horizonte, e não apenas se limitar ao território municipal. Do ponto de vista administrativo defendia a implantação de um processo contínuo de planejamento, com descentralização no plano do governo e desconcentração no plano funcional ou técnico. Além disso, defendendo a ideia de participação social para o planejamento, apontava para a necessidade de construção de novas relações de cooperação entre cidadãos e poderes públicos e de interescolaridade entre as esferas municipal, estadual e federal de governo (Sagmacs, 1962).

O estudo “A Estrutura Urbana de Belo Horizonte”, de 1959, seguindo a metodologia do grupo Economia e Humanismo, liderado pelo Pe. Louis-Joesph Le Bret, e de forma semelhante ao trabalho realizado para a prefeitura de São Paulo no ano anterior⁶, orienta

⁵ A análise das disputas entre diferentes concepções de planejamento no âmbito da administração municipal de Belo Horizonte para a contratação do Plano Diretor é desenvolvida em Chiquito (2020).

⁶ O estudo A estrutura urbana da aglomeração paulistana foi realizado entre 1956 e 1958 com a participação direta de Pe. Le Bret. A esse respeito ver Cestaro (2009).

a compreensão regional do processo de urbanização e apresenta uma divisão regional baseada em diferentes “escalões”, considerando a cidade e a região como entidades inseparáveis. No caso de Belo Horizonte, define três escalas: a Aglomeração Urbana; o “Great” Belo Horizonte; e o “Greater” Belo Horizonte. A Aglomeração Urbana abrangia os municípios com área urbana conurbada, no caso, Belo Horizonte, núcleo central da aglomeração, e a Cidade Industrial de Contagem. O “Great” Belo Horizonte era formado pela aglomeração urbana e pelos municípios de Betim, Nova Lima, Sabará, Santa Luzia, Vespasiano, Lagoa Santa, Ribeirão das Neves e Contagem. Já o “Greater” foi definido segundo os critérios que haviam sido adotados pelo Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais, considerando os municípios que possuíam maior vocação industrial formado pelo “Great” e por mais 44 municípios, totalizando uma área de 29 mil km² que correspondia a 5% da superfície do estado de Minas Gerais (Sagmacs, 1959).

Os princípios do grupo Economia e Humanismo estavam fundamentados pelo grau de satisfação humana ao desenvolvimento econômico e pelo método da “observação direta” foram orientadores da proposta. Para essa análise, a Aglomeração Urbana de Belo Horizonte foi dividida em 56 unidades territoriais, divididas segundo os seguintes critérios: homogeneidade aparente quanto à ocupação, à população e equipamentos; divisão natural indicada pela geomorfologia; divisões utilizadas pelo censo do IBGE e pelo Cadastro Imobiliário da Prefeitura. Para cada uma dessas unidades foram definidos, segundo o método e critérios da Sagmacs, um “nível coletivo de vida” determinado por 18 indicadores que contemplava diversos aspectos da vida urbana como recreação, administrativo, cultura, escolaridade, transporte, habitação, comércio, nível doméstico e biológico.

O Relatório do Plano Diretor de 1962 envolveu também a proposta de uma estrutura institucional metropolitana e uma minuta do projeto de lei do Plano Diretor, mas estes aspectos não tiveram continuidade imediata para sua implementação. A criação de regiões metropolitanas, só seria feita mais tarde, já na ditadura, de maneira centralizada pelo governo federal, e a participação dos municípios era compulsória. A partir da Constituição de 1967, o conceito de região metropolitana “ingressa no direito constitucional brasileiro” como “unidade socioeconômica integrada por municípios que gravitam em torno de grande cidade” e destinada à “realização de serviços de interesse comum” (Horta, 1975, p. 13 *apud* Francisconi, 2023) Em 1967 foram feitos os primeiros estudos pelo governo federal para a definição das possíveis regiões metropolitanas pelo Conselho Nacional de Geografia (CNG), com base na geografia quantitativa e concepção de desenvolvimento polarizado e região homogênea. Vale ressaltar que em Minas Gerais, a Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg) estudava já em 1966 uma proposta de delimitação da região metropolitana de Belo Horizonte abrangendo 59 municípios mineiros.

Em 1969, o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da RMBH, elaborado pela empresa de consultoria Hidroservice considera a delimitação elaborada pelo CNG como mais adequada para sua institucionalização e, a partir dela define a “Região Metropolitana Exterior” sobre o Quadrilátero Ferrífero, abrangendo um raio aproximado de 100 km a partir de Belo Horizonte e envolvendo centros importantes como Sete Lagoas, Divinópolis e Conselheiro Lafaiete, as cidades industriais de João Monlevade e Coronel Fabriciano, cidades com função especial como Ouro Preto e Mariana e centros médios como Pará de Minas, Itaúna e Itabira.

Em 1971 é assinado o Convênio Metropolitano que formaliza a participação de 14 municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e cria Grupo Executivo. A Lei Federal n.14/73 cria a RMBH com os mesmos 14 municípios já definidos pelo convênio. Em 1974, é criada a Superintendência do Plano da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Plambel (Lei estadual nº 6033/1974), que substitui o Grupo Executivo e passa a ser responsável pela elaboração e execução do Plano Metropolitano, pela realização estudos, planos e projetos, e pela coordenação da execução dos serviços de interesse metropolitano.

A institucionalização do planejamento metropolitano de Belo Horizonte não se deu sem embates. O período de 1969 a 1971, compreendido entre a contratação pelo governo do estado do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da RMBH e formalização do Convênio para a criação do Plambel e elaboração do Plano Metropolitano, foi de intenso debate para se conceber o organismo metropolitano. A ideia de se ter um planejamento metropolitano ainda sofria certa resistência pelo governo do estado e por alguns municípios, sendo o principal oponente o prefeito de Belo Horizonte Luís Gonzaga de Sousa Lima (ARENA) (1967-1971), que via o risco da perda de autonomia municipal. Nesse momento os esforços empreendidos pelo arquiteto Ney Furquim Werneck foram decisivos para o início da implementação do planejamento metropolitano. Werneck⁷, que vinha de uma trajetória ligada às questões de planejamento e moradia, foi um dos principais defensores dessa ideia. No Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) Werneck foi um militante, juntamente com o sociólogo Teodoro Alves Lamounier, na defesa da criação de um setor voltado pra o planejamento urbano. Assim foram criados no CED a Coordenação de Planejamento Urbano, sob a coordenação de Lamounier e, vinculado a esta, o Grupo de Planejamento Integrado, liderado por Werneck.

Nesse contexto, Lamounier e Werneck, ambos com uma visão humanista do desenvolvimento, juntamente com o presidente do BDMG, Hildemburgo Pereira Diniz, se mobilizaram para a criação de uma autarquia para o planejamento. Foi assim criada em 1969 a Fundação João Pinheiro (FJP), tendo Diniz como primeiro presidente e Lamounier como primeiro diretor do Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana da FJP (Matos, 1982). Com a criação em 1971 do Grupo Executivo na estrutura da FJP, Werneck e os sociólogos Hiroshi Watanabe⁸ e José Moreira⁹ são transferidos do CED para este órgão, recém criado, que tinha a atribuição de conduzir o planejamento metropolitano. Contrário à contratação de uma empresa de consultoria externa para elaboração do plano, Werneck buscava obter recursos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) para constituir uma equipe de planejamento dentro da FJP. Por outro lado, as empresas de consultoria Hldroservice, que já havia elaborado o plano preliminar para a RMBH, e a Serete, que tinha em sua equipe profissionais de Belo Horizonte, disputavam o contrato com o governo de Minas Gerais.

O então secretário de planejamento da gestão do governador Rondon Pacheco, Paulo Lima Vieira, monta uma equipe na FJP composta, além dos funcionários vindos do CED, Ney Werneck, Hiroshi Watanabe e José Moreira, e da equipe de economistas vindos do BDMG, por profissionais da empresa de consultoria Serete. Desta foram contratados Benício de Assis Araújo, engenheiro de saneamento, Alan Davi, especialista em planejamento físico-territorial, Mauricio Cadaval, especialista em transportes, e Gilson Dayrell, que se torna o coordenador geral do Grupo Executivo e primeiro presidente do Plambel quando este se transforma em autarquia.

⁷ Ney Werneck foi arquiteto, funcionário do Departamento da Habitação Popular da Secretaria de Estado do Trabalho de Minas Gerais em 1965-1966, coordenador do Setor Físico Territorial do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (EPUC) em 1967-68. Após sua demissão do EPUC acusado de não praticar um planejamento neutro, retorna ao governo do Estado e passa a compor o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) antes de ingressar no Grupo Executivo do Plambel da Fundação João Pinheiro.

⁸ Hiroshi Watanabe foi sociólogo, professor da Universidade Federal de Minas Gerais e funcionário. Foi membro da equipe da Sigmacs na elaboração dos estudos para Belo Horizonte de 1958 e 1962. Conduziu trabalhos sobre as favelas de Belo Horizonte nos anos 1960 como "Morro do Querose-ne: Alguns aspectos da formação de uma favela" e "Várzea do Pântano" ambos em coautoria com Welber Braga e "Levantamento da População Favelada", estudo que compreendia os municípios de Belo Horizonte e Contagem. Compôs a primeira equipe técnica do EPUC e foi funcionário da Diretoria de Habitação Popular da Secretaria do Trabalho e da Cultura Popular do estado de Minas Gerais.

⁹ José Moreira é sociólogo, formado pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Foi aluno de Watanabe, quem o leva para atuar no EPUC e o aproxima de Werneck. Sobre a trajetória de Moreira, consultar o depoimento concedido por ele em Chiquito (2023).

Com a junção desse grupo formado por funcionários públicos e profissionais vindos da iniciativa privada, concepções muito distintas de planejamento passam a coexistir ao longo da atuação do Plambel e os embates, confluências e dissonâncias entre elas iriam caracterizar a trajetória do primeiro órgão metropolitano em Minas Gerais ao longo dos anos 1970.

Concepções e deslocamentos nos trabalhos do Plambel nos anos 1970

Na primeira fase dos trabalhos (1971-1974), ainda como Grupo Executivo da Fundação João Pinheiro, a equipe do Plambel era enxuta e subdividida por coordenações setoriais e produziu estudos que serviram de base ao plano metropolitano (FJP; Plambel, 1974). A coordenação geral do Grupo Executivo era de Gilson Dayrell, que havia sido convidado pelo governador a montar a equipe, e a sub coordenação foi atribuída a Ney Pereira Furquim Werneck, arquiteto e técnico da Secretaria de Estado do Trabalho. Dayrell e Werneck eram dois profissionais com trajetórias e concepções muito distintas sobre o processo e a institucionalidade do planejamento metropolitano, uma mais organizacional, setorial, baseada em modelos de organização regional, e outra que compreendia o planejamento como processo contínuo a ser desenvolvido dentro do Estado e com forte componente social.

Podemos destacar dois trabalhos que caracterizam as diferentes concepções de planejamento no Plambel que precederam a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES) da RMBH de 1975. O primeiro se refere ao estudo “Pesquisas Sócio-Políticas (Vida Associativa e Lideranças Comunitárias)” desenvolvido em convênio com o Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, ainda no período que o Plambel era um grupo executivo vinculado à Fundação João Pinheiro. O estudo conduzido no interior do Plambel pelos sociólogos Hiroshi Watanabe e José Moreira buscava mapear as lideranças locais, municipais, supramunicipais e as respectivas representações e interesses na RMBH, com o objetivo expresso de garantir a viabilidade ao Convênio Metropolitano de 1971 entre Governo do Estado e Municípios (Tonucci, 2012) mas também de questionar a tecnocracia vigente estabelecendo uma aproximação entre o planejamento metropolitano e o cotidiano das comunidades, trazendo em seu bojo princípios de participação e mobilização social.

Embora o trabalho não tenha tido continuidade efetiva nas ações implementadas pelo Plambel após a transformação do Grupo Executivo em autarquia em 1974, os debates e questionamentos sobre a prática do planejamento metropolitano na instituição continuaram e ganharam força com o declínio do regime militar. Em um seminário interno realizado em 1980, Watanabe apresentou uma fala contundente intitulada “Planejamento x Democracia” onde expõe duras críticas à equipe do Plambel pelo “estancamento das pesquisas sociais” e em relação à “falta de consciência social e profissional aceitar o status quo, praticando o planejamento formal e autoritário, querendo agir como profissionais ‘isentos’, como meros aplicadores de fórmulas ‘neutras’ e lamenta o autoritarismo sendo praticado pela “ausência de participação da comunidade no diagnóstico dos problemas sociais”. Além da ausência de métodos participativos, Watanabe apontava que nem mesmo o survey¹⁰, como método aprofundado de pesquisa social envolvendo múltiplos aspectos da vida comunitária, e a metodologia de tabulação análise sociológica e conjunto com os dados econômicos

¹⁰O *survey* se caracteriza na pesquisa social por um método de investigação direta por interrogação a um grupo significativo de pessoas cujo comportamento se deseja conhecer para, em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes dos dados coletados. Vale lembrar que foi um método amplamente aplicado ao planejamento pelas equipes da Sagmacs, da qual Watanabe participou durante os estudos para Belo Horizonte.

- que segundo Watanabe se caracterizou como uma das importantes contribuições metodológicas dos anos iniciais do Plambel - foi efetivamente incorporado ao planejamento metropolitano (Plambel, 1980).

O segundo trabalho, elaborado também durante o período do Plambel como Grupo Executivo da FJP, foi o “Esquema Metropolitano de Estruturas (EME)”, que propunha um novo método para a análise e organização territorial da RMBH. O EME foi coordenado entre 1971-72 pelo arquiteto Jorge Rezende Dantas, recém-chegado de um período de estudos na França, com a consultoria do professor Csaba Dèak, da Universidade de São Paulo. Dantas trouxe de seus estudos da geografia econômica francesa o método utilizado por ele para a compreensão do espaço regional - a ideias de desenvolvimento polarizado e os modelos matemáticos de interação espacial. A metodologia era orientada por modelos de estruturação do uso do solo baseada na formulação matemática do “modelo de Lowry” e no Modelo de Simulação, anteriormente desenvolvido por Dèak com a participação de Dantas, denominado MOSAR. O modelo de foi aplicado para simular alternativas para a distribuição física entre locais de trabalho e residência organizada por uma rede de transporte em nível metropolitano. Para a modelagem, o território metropolitano foi dividido em quadrículas a partir de coordenadas geográficas que foram definidas como unidades territoriais.

Essa metodologia foi útil para a organização das informações da primeira pesquisa Origem-Destino (OD) feita em 1971 e para o processo de informatização no tratamento dos dados que se iniciava naquele momento. No entanto, segundo Vieira, “não traduzia conhecimento da realidade metropolitana e não retratava a ideia do planejamento enquanto processo, defendida pela maioria da equipe técnica”. Tais unidades territoriais (quadrículas) se apresentavam como recortes espaciais para a composição das informações na escala metropolitana - dados socioeconômicos, de deslocamentos, etc. - e não no sentido de ter uma maior aproximação da dinâmica urbana e da vida da comunidades. O EME foi aprovado em 1974 pelo Conselho Deliberativo do Plambel.

¹¹ Entrevista com Maria Laudelina Garcia de Carvalho, realizada em 25 de outubro de 2019.

¹² José de Anchieta Corrêa foi docente da Fafich entre 1962 e 1990 e atuou no Plambel nos anos 1980/81. Ingressou como professor titular de Ética Médica da Faculdade de ciências médicas da Minas Gerais em 1994, se tornando professor emérito em 2005. (cf. Currículo Vitae disponibilizado por Jose de Anchieta na ocasião da entrevista)

¹³ Castelo Branco havia tido contato com José de Anchieta Corrêa quando coordenou os Projetos Cura/BNH - Eldorado-Contagem, Barreiro e Ipatinga - ao longo dos anos 1970 na coordenação de antes de ingressar no Plambel.

¹⁴ A análise aprofundada da participação de Corrêa no Plambel, especialmente sobre a mobilização das ideias lefebvrianas, pode ser encontrada em Chiquito (2024).

Com a criação da autarquia em 1974, e especialmente a partir de 1977, com a reestruturação interna da equipe e os intensos debates para a revisão conceitual e metodológica baseada em modelos abstratos, iniciam-se de fato estudos em direção de análises mais concretas e comprometidas com a melhoria da vida urbana cotidiana. Em 1978, quando Benício de Assis Araújo assume a presidência do Plambel, é criada uma Diretoria de Planejamento (DP) com a atribuição de coordenar o processo de planejamento metropolitano e elaborar pesquisas e planos, abrindo possibilidade de novas contribuições metodológicas. Para Carvalho (2023), Araújo «consegue alinhar múltiplas concepções de planejamento dando uma maior coesão ao grupo”.¹¹

Alípio Pires Castelo Branco, quando assume a DP, contrata o filósofo José de Anchieta Corrêa¹², para orientar conceitualmente os trabalhos a partir de uma concepção que construísse maior aproximação entre a vida comunitária e o planejamento metropolitano.¹³ Corrêa mobiliza nos trabalhos desenvolvidos um repertório que passa pelas concepções da sociologia provenientes da Economia Humana, pelos estudos de percepção de Merleau-Ponty e por ideias sobre a produção do espaço de Henri Lefebvre.¹⁴ Corrêa explica que suas primeiras vinculações teóricas se deram pelo contato com os dominicanos em Minas Gerais, onde havia um grupo de estudos sobre o movimento Economia e Humanismo do dominicano Louis-Joseph

¹⁵Entrevista com José de Anchieta de Corrêa concedida a Ferreira em 2004, cf. Ferreira (2007, pp. 80-81).

Lebret. Corrêa entrou para os movimentos católicos de esquerda quando fazia seus estudos secundários no Colégio Estadual de Belo Horizonte, fortemente influenciado por Frei Matheus Rocha. Foi membro da Juventude Universitária Católica e um dos fundadores da Ação Popular.¹⁵ Durante sua atuação no Plambel, Corrêa desenvolve o conceito de estrutura urbana, formulado durante sua atuação nos Projetos CURA, que mescla concepções provenientes do movimento Economia e Humanismo e do ideário lefebvriano, e considera o espaço urbano como mediação entre os processos sociais mais amplos e o cotidiano dos seus moradores.

Essa metodologia de base multiescalar implicava na realização de visitas de campo para identificação das chamadas “unidades básicas de vida urbana” - categoria formulada por Corrêa nesse trabalho - e no desenvolvimento de estudos de processos sociais gerais como o processo histórico de urbanização da RMBH, a dinâmica populacional, os aspectos econômicos, etc. Foram definidos para isso três escalões de análise - as Unidades Macroestruturais, as Unidades Microestruturais e os Campos - este último chamado também de Unidades Básicas de Estruturação - sendo essa última a menor unidade de análise. Os Campos correspondiam ao território dotado de significação e identidade próprias, submetido a forças que o estruturam internamente e determinam sua inserção no espaço regional: barreiras naturais e antrópicas, convergências, polarizações, usos, fluxos, mas também referenciais simbólicos e práticas cotidianas que conformam o espaço social (Araújo, 2023). A identidade do campo foi representada por suas características tópicas (configuração e processos físicos e sociais de ocupação e uso do solo, apropriação do espaço, articulações internas e potencialidades), bem como por relações externas, determinadas pela sua participação no contexto econômico, social e espacial da cidade (Plambel, 1986). Ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, o aporte trazido pelo professor José de Anchieta Corrêa implicou um novo ênfase sobre o conhecimento direto do cotidiano de vida da cidade pelo planejamento, indo além do enfoque de distribuição funcional e de utilização de dados qualitativos, que dominava então a prática do planejamento urbano.

A trama destas múltiplas concepções e os intensos debates sobre métodos e concepções de planejamento ocorridos no interior do Plambel caracterizaram a instituição ao longo dos anos 1970 revelando a autonomia que as equipes possuíam na realização dos trabalhos e evidenciando a coexistência conflituosa dentro da instituição de diferentes concepções de planejamento e de posições ideológicas.

Considerações finais

As reflexões aqui expostas apontam que o desvendamento das instituições de planejamento a partir do emaranhado de ideias, agentes e práticas e de seus confrontamentos permitem desconstruir as instituições públicas como espaço homogêneo. Assim como afirma Douglas, citada por Revel (2010), as instituições não pensam em lugar dos agentes sociais, mas constituem lugar privilegiado para a construção das ideias e das práticas. O Plambel ao longo dos anos 1970 constituiu lugar para debates e embates que proporcionaram avanços conceituais e metodológicos significativos com resultados concretos na formulação de políticas, programas e projetos da região metropolitana de Belo Horizonte. Com sua equipe multidisciplinar formada por economistas, arquitetos e urbanistas, sociólogos, engenheiros, desenvolveu uma ampla gama de estudos, planos e projetos para a região metropolitana, estabeleceu

convênios com órgãos de governos, universidades, centros de pesquisa e organismos nacionais e estrangeiros; participou de congressos e seminários, investiu na formação de sua equipe em cursos de pós-graduação e formou, pela prática profissional, uma gama de profissionais recém saídos da Universidade e participou ativamente da retomada da vida democrática a partir dos anos 1980 e dos processos constituintes federal e estadual. A atuação dos profissionais ligados ao Plambel constituíram bases não apenas para a formulação de concepções e métodos inovadores de planejamento, mas contribuiu para formas de construção da consciência da dimensão política do espaço, buscando o fortalecimento das ações coletivas e o engajamento para a transformação social.

Compreendemos o Plambel e o planejamento na ditadura, portanto, não apenas enquanto campo possível de debate e de disputa entre grupos e entre distintas concepções de mundo, mas também como campo possível de resistência, na medida em que abrigou em plena ditadura ideias progressistas que apostavam nas instituições públicas como o espaço privilegiado para o pensamento e a prática urbana verdadeiramente democrática e transformadora, ideias estas passavam pelo questionamento do próprio regime autoritário a que estavam submetidas.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Rogério P. S. Direito à cidade e à natureza no planejamento metropolitano: rupturas e permanências em dois momentos da regulação urbano ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CHIQUITO, Elisângela de A.; COSTA, Heloisa S. de M.; FERNANDES, Edésio (orgs.) *RMBH 50 anos: história e memória – planejamento metropolitano a partir do Plambel. Belo Horizonte: Cosmópolis, 2023.*
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação.* Campinas: Papirus, 1996.
- CHIQUITO, Elisângela de A. A construção institucional do planejamento metropolitano de Belo Horizonte (1959-1974). In: CHIQUITO, Elisângela. A.; VELOSO, Rita; FARIA, Rodrigo S. (Org.) *Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, práticas e instituições.* Belo Horizonte: Cosmópolis/EAUFMG, 2021.
- CHIQUITO, Elisângela de A.; COSTA, Heloisa S. de M.; FERNANDES, Edésio (orgs.) *RMBH 50 anos: história e memória – planejamento metropolitano a partir do Plambel.* Belo Horizonte: Cosmópolis, 2023.
- CHIQUITO, Elisângela de A. Narrar por tramas. In: JACQUES, Paola; PEREIRA, Margareth; CERASOLI, Josianne. *Nebulosas do pensamento urbanístico: tomo III – modos de narrar.* SALVADOR: EDUFBA, 2020. p. 84 - 105.
- _____. Planejamento metropolitano apesar do autoritarismo: utopias concretas e experimentações transformadoras na prática do Plambel. In: Costa, Geraldo et al. (org.) *Teorias e práticas urbanas: caminhos.* Belo Horizonte: Cosmópolis, 2024.
- CESTARO, Lucas. *Urbanismo e Humanismo: a SAGMACS e o estudo da “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”.* Dissertação de Mestrado. São Carlos, SP: EESC USP, 2009.
- COSTA, Geraldo M.; MENDONÇA, Jupira G. (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas.* Belo Horizonte: C/Arte/CNPq, 2008. p. 66-78.
- DEÁK, Csaba. Modelo de simulação do assentamento residencial - MoSAR. *Revista de Administração de Empresas*, v. 12, n. 2, jun. 1972.
- DINIZ, Clélio C. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1981.

- FELDMAN, Sarah (org.). *Instituições de planejamento no Brasil. 1930-1979*. São Paulo: Annablume, 2021.
- FERREIRA, Daniela M. Educação, militância católica e filosofia no Brasil Dossiê: Educação e Política: Novas Configurações nas Práticas de Militância. *Revista Pro-Posições* 20 (2), Ago. 2009.
- FRANCISCONI, Jorge. Ciclos políticos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020). *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, jan./abr. 2023. Dossie Temático Espaços urbanos e metropolização no Brasil (1940-1970)
- FRIEDMANN, John. *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*, Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GORELIK, Adrian. "A Produção da Cidade Latino-Americana". *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, vol. 17, no 1. São Paulo, USP, junho de 2005, pp.111-33.
- HIDROSERVICE. *Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 1969.
- LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. (1a edição 1974) Oxford: Blackwell, 1991.
- FJP; PLAMBEL. *Esquema metropolitano de estruturas: Primeiro Esboço*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1972.
- _____. *Esquema metropolitano de estruturas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1974.
- PLAMBEL. *Relatório de atividades 1971-1974*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1974.
- _____. *O processo de formação do espaço metropolitano: hipóteses gerais*. Belo Horizonte: 198-? 62p.
- _____. *1º seminário interno para intercâmbio de experiência no PLAMBEL* (documento interno), 1980, n.p.
- REVEL, Jacques. A instituição e o social. In: REVEL, Jacques (org.). *História e historiografia: exercícios críticos*. Curitiba: Ed. UFPR, 2010. p. 117-140.
- SAGMACS. *Estrutura urbana de Belo Horizonte*. (mimeo) Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1959.
- _____. *Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1962.
- SOUZA, Celia F. de; ALMEIDA, Maria S. de. Porto Alegre. A metrópole em formação. Constituição e institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras. In: *Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, 2014.
- TONUCCI Fo, João B. M. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. (Dissertação de Mestrado) São Paulo, USP, 2012.
- WERNECK, Ney P. F. (1984) *Região Metropolitana de Belo Horizonte: algumas considerações e proposta para discussão*. Belo Horizonte: Plambel, 1984

Recebido [Mar. 12, 2024]

Aprovado [Out. 18, 2024]