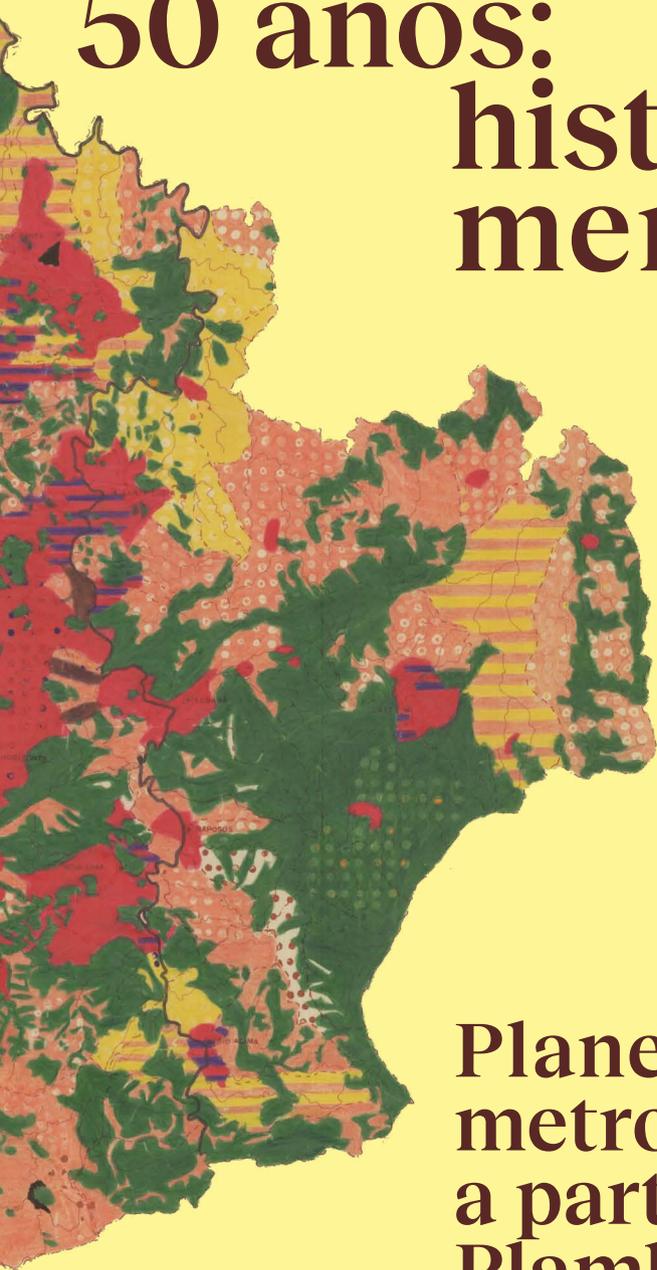


# RMBH

Elisângela de Almeida Chiquito  
Heloisa Soares de Moura Costa  
Edésio Fernandes  
(orgs.)

# 50 anos:

# história e memória



# Planejamento metropolitano a partir do Plambel



INTERNACIONAL  
DE CONFINES

LAGOA SANTA

VESPASIANO

RIBEIRÃO  
DAS NEVES

SANTA LUZIA

CONTAGEM

BELO HORIZONTE

NOVA LIMA

# RMBH 50 anos:

Elisângela de Almeida Chiquito  
Heloisa Soares de Moura Costa  
Edésio Fernandes  
(orgs.)

# história e memória

Planejamento  
metropolitano  
a partir do  
Plambel

**COSMO  
POLIS**

# Ficha técnica

**COSMO<sup>o</sup>  
POLIS**

**Editora Cosmópolis**

**Conselho Editorial**

Elisângela de Almeida Chiquito

Renata Moreira Marquez

Rita de Cássia Lucena Velloso

Roberto Rolim Andrés

Rodrigo Santos de Faria

Thiago Canettieri de Mello e Sá

Wellington Cançado

**Capa, projeto gráfico e diagramação**

Felipe Carnevalli

Paula Lobato

**1ª edição**

Agosto de 2023

“Esta obra é de acesso aberto.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria”

---

## Ficha catalográfica

---

R132 RMBH 50 anos: história e memória: planejamento metropolitano a partir do Plambel / Elisângela de Almeida Chiquito, Heloisa Soares de Moura Costa, Edésio Fernandes (org.). - Belo Horizonte: Cosmópolis, 2023.  
418 p. : il.  
Livro digital

ISBN: 978-65-994979-5-7

1. Planejamento regional. 2. Direito urbanístico. 3. Governança. 4. Política urbana. 5. Política habitacional. I. Chiquito, Elisângela de Almeida. II. Costa, Heloisa Soares de Moura. III. Costa, Heloisa Soares de Moura. IV. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. V. Título.

CDD 711.4

---

Ficha catalográfica: elaborada por Fernanda Pereira - CRB 6/2927

© Elisângela de Almeida Chiquito, Heloisa Soares de Moura Costa, Edésio Fernandes (org.)

**Apoio:**





# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>6</b>
Elisângela de Almeida Chiquito	
<b>Parte I</b>	
<b>Planejamento urbano/metropolitano e seu legado: direito à terra urbana e possibilidades de transformação social</b>	<b>14</b>
<b>Apresentação</b>	<b>16</b>
Heloisa Soares de Moura Costa	
<b>O legado do Plambel: novas leituras sobre a metrópole e o direito à terra e à cidade</b>	<b>20</b>
Heloisa Soares de Moura Costa, Jupira Gomes de Mendonça	
<b>“O mercado da terra na RMBH”: economia política da urbanização e planejamento metropolitano em um estudo pioneiro do Plambel</b>	<b>44</b>
João Bosco Moura Tonucci Filho	
<b>Autonomia, liberdade e consciência pública dos planejadores: condições para a subversão do planejamento tecnocrático.</b>	<b>82</b>
Elisângela de Almeida Chiquito, Geraldo Magela Costa, Roberto Luís de Melo Monte-Mór	

<b>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</b>	<b>102</b>
Rogério Palhares Z. de Araújo	
<b>Avanços promovidos pela RMBH no tratamento da gestão metropolitana e dos assentamentos informais no Brasil</b>	<b>126</b>
Edésio Fernandes	
<b>As regiões metropolitanas brasileiras na ordem constitucional: ideias e debates nos processos constituintes e as constituições</b>	<b>142</b>
Leonardo Bedê Lotti	
<b>Parte II</b>	
<b>Depoimentos: o Plambel visto por seus servidores</b>	<b>174</b>
<b>Apresentação</b>	<b>176</b>
Edésio Fernandes	
<b>Sobre os autores</b>	<b>412</b>

# Apresentação

Elisângela de Almeida Chiquito

Este livro é resultado de um trabalho coletivo que se iniciou em 2017 com a congregação de docentes pesquisadores da Escola de Arquitetura, do Instituto de Geociências e da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em torno do objetivo de desvendar o planejamento metropolitano de Belo Horizonte em perspectiva histórica. Esta intenção se materializou com a aprovação da pesquisa pela Fapemig<sup>2</sup> em 2017 e pelo CNPq<sup>3</sup> em 2018 que nos forneceu recursos materiais e bolsas para alunos de graduação e pós-graduação viabilizando assim o seu desenvolvimento.

A pesquisa se articula às atividades dos docentes no estudo historiográfico das instituições, das teorias e práticas do planejamento urbano, regional e metropolitano a partir de questões surgidas da reflexão e da própria atuação dos pesquisadores no ensino e na prática profissional de planejamento metropolitano em relação aos aspectos teóricos e metodológicos, à formação de planejadores e ao seu processo de institucionalização. Deste modo, o projeto de pesquisa definia-se pela proposta de compreender as origens do planejamento metropolitano da RMBH a partir da atuação do Plambel, a primeira instituição de planejamento metropolitano criada em Minas Gerais, que teve como base o aparato institucional de planejamento e de desenvolvimento criado em nível estadual nos anos 1960<sup>4</sup>.

O Plambel foi criado em 1971 como Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte dentro da estrutura institucional da Fundação João Pinheiro e, em 1974, após a Lei federal 14/73 que cria as primeiras regiões metropolitanas no Brasil<sup>5</sup>, se transformou em autarquia com o nome de Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, atuando por 25 anos até sua extinção em 1996, mesmo ano em que é criada a Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte. O Grupo Executivo abrigou a equipe pioneira de planejamento metropolitano composta por técnicos do governo vindos do Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) e de economistas do Banco Nacional de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)

1. Agradeço ao querido prof. Geraldo Magela Costa que contribuiu para a escrita desta apresentação.

2. Pesquisa “A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel): ideias, práticas e agentes na gênese do planejamento metropolitano mineiro” aprovada pelo Edital N° 001/2017 - Demanda Universal Fapemig.

3. Pesquisa “Planejamento metropolitano em Minas Gerais: origens, concepções, permanências e deslocamentos na atuação do Plambel (1971-1996)” aprovada pelo Edital Universal MCTIC/CNPq N° 28/2018.

4. Em Minas Gerais são criados nesta década o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em 1962, o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI) e a Companhia de Distritos Industriais (CDI) - que passam a atuar de maneira complementar na elaboração de estudos de localização industrial, no financiamento de novos empreendimentos e no fornecimento de terrenos dotados de infra-estrutura básica às empresas (Diniz, 1981) e o Conselho Estadual do Desenvolvimento (CED), posteriormente transformado na Secretaria Estadual de Planejamento, e a Fundação João Pinheiro, criada em 1969.

5. A Lei Complementar no 14/1973 cria as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, é acrescida a este conjunto a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, criada após a extinção do antigo estado da Guanabara e sua integração com o território fluminense.

- entre eles o arquiteto Ney Werneck e os sociólogos Hiroshi Watanabe e José Moreira, que já haviam atuado no Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (EPUC) - e os profissionais provenientes a empresa de consultoria Serete - Benício de Assis Araújo, engenheiro de saneamento, Alain David, especialista em planejamento físico-territorial, Maurício Cadaval, especialista em transportes, e Gilson Dayrell, que se torna o coordenador geral do Grupo Executivo e posteriormente o primeiro presidente da Superintendência do Plano Metropolitano de Belo Horizonte. Assim, no mesmo ano foi celebrado o Convênio entre a FJP, o CED e os Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte para a elaboração do Plano Metropolitano (Figura 1).

Entre as instituições de planejamento metropolitano criadas no Brasil e em Minas Gerais, o Plambel assume grande relevância por seu importante papel na formulação e na consolidação do planejamento metropolitano mineiro, tendo proporcionado avanços conceituais e obtido resultados concretos na formulação de políticas, programas e projetos que reconfiguraram a região metropolitana de Belo Horizonte e influenciaram o debate nacional, assim como tiveram desdobramentos nas experiências recentes de planejamento metropolitano. O Plambel 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 pesquisa que orientou as reflexões apresentadas nesse livro se desenvolveu inicialmente seguindo quatro eixos orientadores que se articulam entre si nos trabalhos. O primeiro eixo de investigação remete a um conjunto de questões sobre o processo de institucionalização do planejamento metropolitano em Minas Gerais e o papel da instituição na formação de um amplo



e diversificado corpo de profissionais planejadores, capacitados e motivados, e os avanços e desafios enfrentados no que se refere às estratégias de atuação e legitimação institucional para o enfrentamento da questão urbana e para a implementação de uma agenda comum metropolitana. O segundo eixo diz respeito à análise das ideias e metodologias presentes nos planos e estudos realizados e no cotidiano da prática profissional no âmbito da instituição. O Plambel foi responsável pelo desenvolvimento de estudos e leituras sócio-territoriais aprofundados, mobilizando concepções e métodos de planejamento inovadores, contribuindo para firmar o planejamento metropolitano como prática e função de governo em Minas Gerais. O terceiro eixo de pesquisa se propôs a refletir sobre o grau de autonomia do Plambel como instituição de governo, no processo de pensar e propor o planejamento metropolitano no contexto do Regime Militar, explorando as experiências de planejamento metropolitano mineiro, e discutindo sobre as condições para a subversão da tecnocracia, bem como suas possíveis contribuições para a busca de alternativas emancipatórias. Por fim, o quarto eixo buscou compreender de maneira aprofundada a atuação do Plambel na questão da terra na RMBH, o qual desenvolveu de forma pioneira uma série de estudos e políticas envolvendo a compreensão da formação histórica da estrutura do mercado da terra e a formação do valor do solo.

Estes eixos foram se desdobrando em novos temas com o decurso da pesquisa como a análise dos enormes avanços jurídicos experimentados pelo Plambel enquanto institucionalidade e na formulação de políticas públicas e, ainda, inovadoras propostas relacionadas ao campo ambiental com o reconhecimento dos aspectos naturais e paisagísticos do espaço metropolitano, muitas ainda relevantes nos dias atuais. Apesar das limitações políticas, tais ideias influenciaram as concepções de várias políticas e foram decisivas para inauguração de novas formas de agir e pensar sobre o urbano incorporando a dimensão da vida cotidiana e o espaço social, de inspiração lefebvriana, como inerentes à leitura do território na adoção do conceito de campo como uma unidade espacial de vida urbana.

A pesquisa foi fundamental para localizar os acervos documentais, ampliar as fontes de pesquisa através das entrevistas realizadas com ex-funcionários e ex-dirigentes da instituição e ressignificar o papel do planejamento metropolitano e dos planejadores, de suas concepções, métodos e práticas na historiografia das instituições públicas. Foram levantados ao longo da pesquisa mais de cento e oitenta profissionais que atuaram pelo Plambel como consultores, técnicos e estagiários, muitos destes que desdobraram sua experiência na universidade como professores e pesquisadores, atuando em empresas ou como profissionais liberais em consultoria em planejamento, compondo equipes de órgãos públicos municipais, estaduais ou federais, entre outros. Importante ressaltar que muitos destes participaram da elaboração, entre 2009 e 2011, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) como consultores, entrevistados, levando suas concepções e experiências para o debate recente.

Os trabalhos aqui apresentados foram além das fronteiras da RMBH, para incluir outras experiências de planejamento urbano, especialmente aquelas desenvolvidas no âmbito do Centro de Desenvolvimento Urbano, da Fundação João Pinheiro. Tais trabalhos não esgotam de forma alguma o objetivo de investigar a história do planejamento metropolitano mineiro e a contribuição do Plambel, mas irá certamente iluminar questões para que novas pesquisas sejam desenvolvidas.

O livro se divide em duas partes. A primeira refere-se aos resultados das pesquisas desenvolvidas pela equipe de docentes e pesquisadores da UFMG a partir dos eixos de pesquisa, as quais se debruçaram no material documental do Plambel pertencente à Fundação João Pinheiro e principalmente, em entrevistas realizadas com os profissionais que atuaram na instituição ao longo dos vinte e cinco anos de sua existência. Foram entrevistados um grupo de dezesseis profissionais que atuaram no Plambel, a saber: Ana Maria Schmidt, Anna Adelia Ayres Leite Penna, Aurora Maria Castro D. da Silva, Benício de Assis Araújo, Edésio Fernandes Jr., Isnard Monteiro Horta, João Gabriel Teixeira (Japão), Jorge Fernando

Vilela, José Abílio Belo Pereira, José de Anchieta Corrêa, José Moreira de Souza, Maria Auxiliadora de Miranda Vieira (Dodora), Maria Laudelina Garcia de Carvalho, Ozório Kalil Júnior, Patrício Dutra Monteiro, Vicente Eustáquio Rocha.

A segunda parte traz à luz depoimentos inéditos de um grupo de dezesseis servidores do Plambel que apresentam suas experiências pessoais na instituição, atendendo convite do Prof. Edésio Fernandes: Benício de Assis Araújo, João Gabriel Teixeira, José Abílio Belo Pereira, José Moreira de Souza, Maria Auxiliadora de Miranda Vieira, Maria Laudelina Garcia de Carvalho e Vicente Eustáquio Rocha, já citados pois também concederam entrevistas, e Ana Clara Ferreira Guimarães, Francisco Magalhães da Rocha, Maria Izabel Marques do Valle, Jurema de Sousa Machado, Manoel Teixeira Azevedo Junior, Patricia Motta Albano, Maria Valeska Duarte Drummond e Yara Landre Marques, que participaram exclusivamente dos depoimentos.

A partir da compreensão do espaço institucional como espaço social dissonante e não homogêneo, resultado das relações de natureza diversa que os agentes individuais empreendem-se entre si e entre estes e o grupo e os contextos plurais nos quais se situam (Revel, 2010), das distintas temporalidades e do entrelaçamento entre os saberes e as práticas, e a partir da compreensão histórica e do resgate da memória do planejamento metropolitano, o livro em seu conjunto busca oferecer elementos para o necessário aprimoramento do planejamento na RMBH e nas demais RMs do Brasil.

## Referências

- CHIQUITO, E. A.. A construção institucional do planejamento metropolitano de Belo Horizonte (1959-1974). In: CHIQUITO, E. A.; VELOSO, R.; FARIA, R.. (Org.). Urbanismo e planejamento no Brasil: formação, práticas e instituições. Belo Horizonte: Cosmopolis/EAUFMG, 2021.
- DINIZ, C. C. Estado e capital estrangeiro na industrialização

mineira. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1981.

REVEL, Jacques. A instituição e o social. In: REVEL, Jacques (org.). História e historiografia: exercícios críticos. Curitiba: Ed. UFPR, 2010. p. 117-140.

TONUCCI Filho, J. B. M. Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. São Paulo: FAUUSP, 2012.



SAATH LUZIA

SABARA

BELO HORIZONTE

RAPOSOS

NOVA LIMA

BRID ACIMA

*Parte 1*

# Planejamento urbano/ metropolitano e seu legado: direito à terra urbana e possibilidades de transformação social

# Apresentação

Heloisa Soares de Moura Costa

As experiências de planejamento urbano e regional colocadas em prática no Brasil e na América Latina nos anos 1960/70, em sua maioria implantadas durante regimes ditatoriais, 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, considerando que os esforços empreendidos não foram suficientes para lidar com os graves problemas da urbanização na periferia do capitalismo. Essa leitura foi muito importante para materializar uma ruptura em termos políticos e para fazer emergir novos esforços para redefinir o planejamento na pauta do processo de redemocratização, que se coroa nos anos 2000 com a criação de instituições e de um sistema de planejamento urbano em nível federal.

Embora em termos políticos essa ruptura tenha sido importante, apenas muito recentemente a historiografia do urbanismo e do planejamento tem se dedicado ao desvendamento da diversidade de experiências de planejamento em regimes ditatoriais, ainda de maneira muito incipiente. A análise aprofundada destas experiências permite desvendar se e em que medida, apesar dos limites impostos pelos governos autoritários, foi possível identificar avanços no sentido de enfrentar a chamada “questão urbana” e os problemas das metrópoles - pobreza e marginalidade, exclusão socioespacial, fragmentação e violência, urbanização avançando sobre espaços rurais ou produtivos, desequilíbrios regionais – entre tantos outros. Igualmente começam a ser resgatadas e visibilizadas concepções, metodologias, propostas e estratégias postas em prática no período analisado, algumas das quais de forma pioneira e inovadora, que viriam a ter importantes desdobramentos nas décadas seguintes, inclusive contribuindo para a reformulação de experiências de planejamento metropolitano pós-anos 2000.

Os capítulos a seguir discutem o papel de experiências de planejamento em geral e em especial no processo de construção das primeiras instituições metropolitanas, as relações que as

instituições e técnicos estabeleceram com os agentes sociais e políticos durante regimes autoritários e, eventualmente, como isso repercute nas experiências democráticas recentes. Algumas experiências originadas nos anos de 1970, foram condicionadas em parte pelo contexto institucional e político mais amplo, mas também apontaram para possibilidades de subversão do mesmo, a partir de ideias inovadoras para a época, bem como pela atuação de técnicos na construção de políticas e processos de questionamento e transformação social. Este é seguramente o caso do Plambel, o órgão de planejamento criado juntamente com a Região Metropolitana de Belo Horizonte, objeto primeiro de nossas reflexões. A trajetória de ideias e ações que informam tais experiências, bem como o tratamento jurídico e institucional desenvolvido, são investigados a partir de seu surgimento e em sua repercussão recente.

Propostas de acesso à terra urbana são destacadas, tanto na análise de políticas que apostam no direito de permanência em assentamentos informais, quanto das que buscam regular a produção dos espaços periféricos das metrópoles em expansão. A compreensão do funcionamento do mercado da terra e das dinâmicas imobiliária e fundiária resultam, no caso da RMBH e de sua instituição de planejamento metropolitano, o Plambel, em estudo seminal que aponta para a explicitação da valorização do solo e dos mecanismos de segregação socioespacial que prevalecem pouco alterados até os dias atuais. A dimensão ambiental aparece precocemente com uma abordagem totalizante e articulada a propostas de uso e ocupação do solo, preservação de áreas de relevância ambiental em termos de biodiversidade e proteção de cursos d'água e mananciais, entre outros aspectos. A institucionalidade e a governança metropolitanas são abordadas ao longo de vários momentos desta trajetória, descortinando um debate fundamental, até hoje nunca adequadamente resolvido, de articulação entre distintas escalas de planejamento e gestão.

Os capítulos são, em sua maioria, versões revisadas e expandidas de contribuições dos autores em mesas-redondas

apresentadas em dois seminários da Associação Iberoamericana de História Urbana – AIHU - realizados em 2019 e 2022, respectivamente na Cidade do México e em Madri. Outros capítulos se originaram de pesquisas acadêmicas e de mestrado.

Os autores são professores e pesquisadores da UFMG (quatro deles portadores de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq), além de um pesquisador sediado na Inglaterra, muitos deles com longa experiência de atuação em planejamento, seja a partir do setor público, seja em consultorias para entidades públicas, que vivenciaram parte da trajetória que se buscou resgatar. Outros se dedicaram mais recentemente a pesquisas de caráter transversal sobre as origens, a institucionalidade e a circulação de ideias e de iniciativas de planejamento metropolitano para Belo Horizonte, Minas Gerais. As questões levantadas abrangem também outras regiões e períodos, em especial a partir da década de 1970 quando foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, com rebatimentos e influências que ainda podem ser percebidos na retomada atual dessa escala de planejamento. Em alguns casos, os autores têm como referência também a experiência recente de planejamento metropolitano, realizado a partir da nossa universidade em colaboração com entidades públicas, movimentos sociais e técnicos, e pesquisadores que participaram de momentos anteriores.

A publicação, acreditamos, constitui um convite ao aprofundamento do debate sobre o planejamento metropolitano em diferentes escalas, em interlocução com experiências de diferentes estados e países, buscando iluminar problemas comuns, assim como as singularidades, avaliando criticamente estratégias, concepções e práticas adotadas. Nesta perspectiva, busca-se contribuir para a invenção de novas formas de enfrentamento de problemas que persistem e de visualização de futuros possíveis, mais articuladas e próximas do cotidiano do morador metropolitano. Boa leitura!

# O legado do Plambel: novas leituras sobre a metrópole e o direito à terra e à cidade<sup>1</sup>

Heloisa Soares de Moura Costa  
Instituto de Geociências - UFMG - Brasil

Jupira Gomes de Mendonça  
Escola de Arquitetura - UFMG - Brasil

O período que se situa entre meados dos anos 1970 e da década de 1980 é marcado por importantes acontecimentos no país. Do ponto de vista político, o ressurgimento e intensificação dos movimentos sociais empurrava os militares para uma estratégia de abertura controlada. Do ponto de vista econômico, o propalado “milagre” dava sinais de esgotamento, e o planejamento incorporou a dimensão urbano-regional, no sentido de promover a expansão territorial da indústria e de seu mercado consumidor, ainda que de forma concentrada nas classes médias e altas, dada a priorização dos bens de consumo duráveis. Nesse movimento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND - 1974-1978) surgiu como “tentativa de definição macro-espacial de política urbana nacional” (Monte-Mór, 2008, p. 60), incorporando a política nacional de desenvolvimento urbano proposta no ano anterior, e o governo criou a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUP)<sup>2</sup>, que teve entre suas principais ações a elaboração do Programa Nacional de Cidades Médias, e propôs a criação das regiões metropolitanas.<sup>3</sup>

Em Minas Gerais, desde 1972 um grupo criado na Fundação João Pinheiro vinha organizando estudos sobre a aglomeração urbana de Belo Horizonte e constituiu o embrião da equipe técnica do órgão de planejamento metropolitano criado após a instituição da Região Metropolitana: a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana - Plambel, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.

O Plambel produziu importantes estudos sobre a temática metropolitana da cidade, além de estudos e propostas que marcaram o reconhecimento e início da construção de políticas públicas associadas ao direito de permanência das populações dos assentamentos informais nas áreas que ocupam e processos que apontam para a regularização fundiária desses assentamentos.

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, da Fapemig (Processo 01104-17) e do CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa das autoras).

2. Decreto 74.156, de 06 de junho de 1974.

3. As oito primeiras foram instituídas pela Lei Complementar n. 14, de 08/06/1973 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo), tendo sido a Região Metropolitana do Rio de Janeiro criada no ano seguinte, após a fusão do Estado do Rio com o Estado da Guanabara.

Este texto tem o objetivo de jogar luz em alguns desses estudos e propostas, que não só tiveram impacto direto na promoção do direito à terra e à cidade, como constituíram importante legado para o planejamento metropolitano futuro, com inovações metodológicas e princípios herdados do movimento intelectual de esquerda que se desenrolava particularmente na França, destacando-se as ideias do filósofo Henri Lefebvre. Em que pese o contexto ditatorial, a conjuntura local favoreceu a formação de uma equipe técnica progressista e comprometida com uma política urbana que tinha objetivos de promover o direito à cidade.

## O contexto econômico-político e do planejamento

No final dos anos de 1970 e início da década de 1980, o Brasil vivia um período de crescimento dos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, um momento de relativo afrouxamento da ditadura militar implantada no país em 1964, com o General Golbery do Couto e Silva, Ministro-chefe da Casa Civil, à frente da proposta de distensão “lenta, gradual e segura” do regime, como resposta à crise política e econômica que se instalava.

Como vimos, na trilha do II PND (1974-1978), que incorporou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano proposta em 1973, foi criada a CNPU, sucedida em 1979 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e instituídas nove regiões metropolitanas no país (em 1973 e 1974). A Lei Complementar n. 14 definiu a mesma estrutura de gestão para todas as regiões metropolitanas, composta por um Conselho Deliberativo, com membros nomeados pelo governador do estado, e um Conselho Consultivo, composto por representantes dos municípios da respectiva região metropolitana. Assim como toda a estrutura de planejamento e gestão urbana no país, também a estrutura de gestão metropolitana era centralizada.

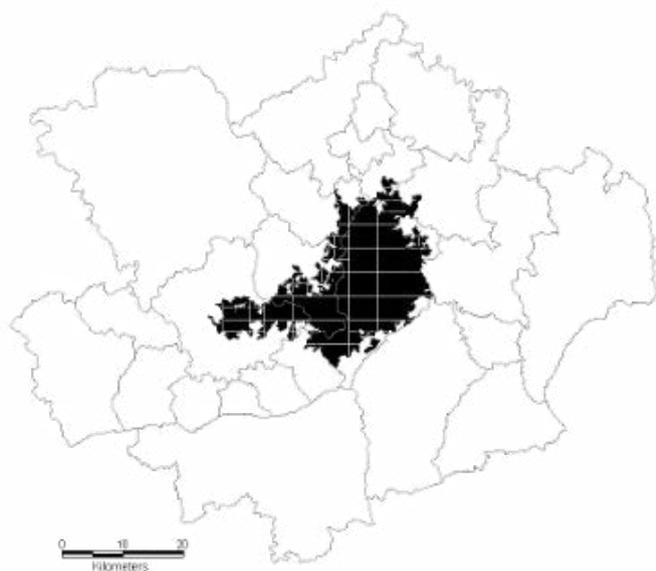
Minas Gerais apresentava um histórico de esforços institucionais para promoção do crescimento econômico, que haviam resultado na criação de uma importante estrutura de planejamento.<sup>4</sup> Nesse contexto, a Fundação João Pinheiro foi criada em 1969, como instituição de pesquisa e planejamento.

Em 30 de junho de 1971, o Conselho Estadual de Desenvolvimento firmou convênio entre o Governo do Estado e os 14 municípios que integrariam posteriormente a RMBH, para dar prosseguimento aos trabalhos de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Foi então contratada a Fundação João Pinheiro (FJP), onde se criou o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL). (...) Teve início assim o processo de planejamento metropolitano, anteriormente à regulamentação federal. (...) Assim, o PLAMBEL foi concebido inicialmente como um plano, dando maior ênfase ao planejamento do que à institucionalização do Sistema de Administração Metropolitana (...). (Tonucci Filho, 2012, p. 113).

## Plambel: uma experiência inovadora de pensar a metrópole e seu planejamento

A equipe do Plambel foi formada a partir da associação de técnicos da FJP e profissionais vindos de outras cidades brasileiras, notadamente de São Paulo, que dariam seguimento ao processo de leitura da realidade metropolitana e formulação de diretrizes para as políticas públicas de âmbito metropolitano, com rebatimentos sobre as políticas municipais. No momento de sua criação, a RMBH contava com 14 municípios, quase todos fazendo fronteira com Belo Horizonte. O Plambel se destacaria na história da política urbana do município polo da região metropolitana (Belo Horizonte) e seu entorno

4. Em 1962 foi criado o BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, que, na prática, transformou-se em um órgão de estudos do governo estadual; também no final dos anos de 1960 foram criados a Fundação João Pinheiro, órgão de estudos e de planejamento, o INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial e a CDI - Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais.



imediatos, por importantes estudos realizados desde a sua criação, em 1974. Podem ser ressaltados o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), de 1974, que forneceu macro-diretrizes de ordenamento territorial metropolitano; o Plano de Transportes, também de 1974, que daria origem a uma autarquia estadual direcionada para a temática da mobilidade, a Metrobel; o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES) de 1975; e o Plano de Ocupação do Solo (POS), de 1976, que abrangia a chamada Aglomeração Metropolitana, ou seja, aqueles municípios mais comprometidos com o processo de urbanização/metropolização. Este último deu origem às primeiras leis de ocupação e uso do solo de alguns municípios metropolitanos, particularmente da capital. Para tanto, cada município deveria aderir e incorporar na legislação municipal as diretrizes propostas em nível metropolitano. Alguns municípios o fizeram, principalmente aqueles em que o processo de metropolização era mais evidente e que contavam com alguma estrutura de planejamento local.

Cabe destacar dois aspectos importantes na atuação do órgão: o primeiro diz respeito ao processo de aprendizado e de formação de uma cultura institucional. O Plambel foi progressivamente sendo composto por um grupo técnico multidisciplinar, proveniente de muitas áreas de atuação: urbanismo, engenharia, geografia, cartografia, economia, sociologia, história, filosofia, direito, entre outras. É interessante observar, pelas entrevistas realizadas com seus técnicos no âmbito do projeto de pesquisa que resultou na presente publicação, que apesar do período de forte repressão instaurado pelo regime militar, parecia haver uma relativa autonomia, ou pelo menos alguma margem de liberdade em termos dos estudos e propostas naquele momento realizados. Tal fato teria permitido movimentos de identificação e de coesão entre (partes d) a equipe, bem como um amplo processo formativo dos técnicos, tanto em termos profissionais e políticos, quanto em termos da percepção da nova escala de atuação que se criava, o âmbito metropolitano, ainda em construção naquele momento.

O segundo aspecto refere-se à criação de novas metodologias e leituras críticas sobre os processos urbanos e metropolitanos. Em que pese o momento de grande centralização de recursos e de diretrizes de política urbana no governo central militar, o Plambel logrou se destacar por empreender importantes estudos, de corte progressista, que ainda hoje configuram um legado para o planejamento municipal e metropolitano. Não se tratava de um processo participativo, nos termos em que atualmente o entendemos, mas representava um esforço para superar, não sem inúmeras dificuldades e resistências, o contexto centralizado, burocrático e autoritário no qual o planejamento metropolitano costuma ser usualmente definido. Em certos momentos, como se verá adiante, com a proposta de reconhecimento e atuação sobre as ocupações informais, propunha-se ao menos a realizar um processo inclusivo e de caráter inovador. Ressaltamos, entre os estudos, a pesquisa *Processos de Morar*, iniciada em 1977, e o estudo sobre *Mercado da Terra*, de 1978. Destacamos, ainda, a inovação conceitual e metodológica referente à consideração das múltiplas escalas no âmbito metropolitano, como veremos mais adiante.

A pesquisa *Processos de Morar*, datada de 1977/8, apresentava objetivos bastante ambiciosos para a época, pois se propunha a investigar, em vários municípios metropolitanos, as condições de moradia, as distintas formas de acesso à terra, além de informações sobre os moradores, com vistas a orientar uma política habitacional metropolitana. A pesquisa foi grandemente influenciada pelo trabalho do urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que atuou como consultor da pesquisa e que, à época, conduzia no Rio de Janeiro experiência inovadora em termos de urbanização de áreas informais, em contato direto com os moradores. Tratava-se de uma nova perspectiva, que buscava respeitar as configurações territoriais e sociais do cotidiano dos lugares, partindo do pressuposto do direito de permanência das pessoas e moradias em assentamentos informais (Blank, 1980). A pesquisa *Processos de Morar*, entretanto, acabou por abranger um amplo

questionário sobre vários temas relevantes para o planejamento metropolitano e a investigação mais aprofundada sobre o cotidiano dos processos de morar não ocorreu conforme sua concepção original<sup>5</sup>

Outra pesquisa inovadora do mesmo período é o estudo sobre o Mercado da Terra, publicado em 1978, baseado em uma impressionante pesquisa sistemática em jornais de domingo, nos cadernos de anúncios “classificados” sobre compra, venda e aluguel de imóveis e terrenos. Adotando abordagem teórica vinda da economia política da urbanização, a pesquisa produziu uma avaliação pioneira da dinâmica imobiliária metropolitana, permitindo identificar processos de valorização do solo. Este estudo manteve um profícuo diálogo com estudos semelhantes feitos para o Rio de Janeiro e para São Paulo, tendo seus resultados sido apresentados no I Seminário Nacional de Pesquisas Urbanas ocorrido em Brasília, em 1978. Esta vertente das pesquisas do Plambel terá importantes implicações em novas ações da instituição no que se refere aos processos de expansão urbana na forma de parcelamento do solo, que tem sua fase mais intensa e desregulada nos anos de 1970.

Começam a ser feitos os Cadastros de Parcelamento, pesquisa sistemática sobre os loteamentos ocorridos nos municípios, suas características urbanísticas e de infraestrutura existente, situação de legalidade, agentes envolvidos, entre outras informações. Constitui um rico material de pesquisa e de apoio à formulação de políticas municipais de controle da expansão urbana, ainda que não tenha sido concluído com a mesma profundidade para todos os municípios metropolitanos. O primeiro destes cadastros foi realizado para o município de Ribeirão das Neves, identificado à época como o município no qual o processo de loteamentos populares era mais intenso, com graves implicações sociais e ambientais para os moradores e para o inexorável processo de formação das periferias metropolitanas ocorrido em várias partes do Brasil (Costa, 1994) .

5. Entrevista concedida por Aurora Castro, à época pesquisadora do Plambel, em 20.01.2023.

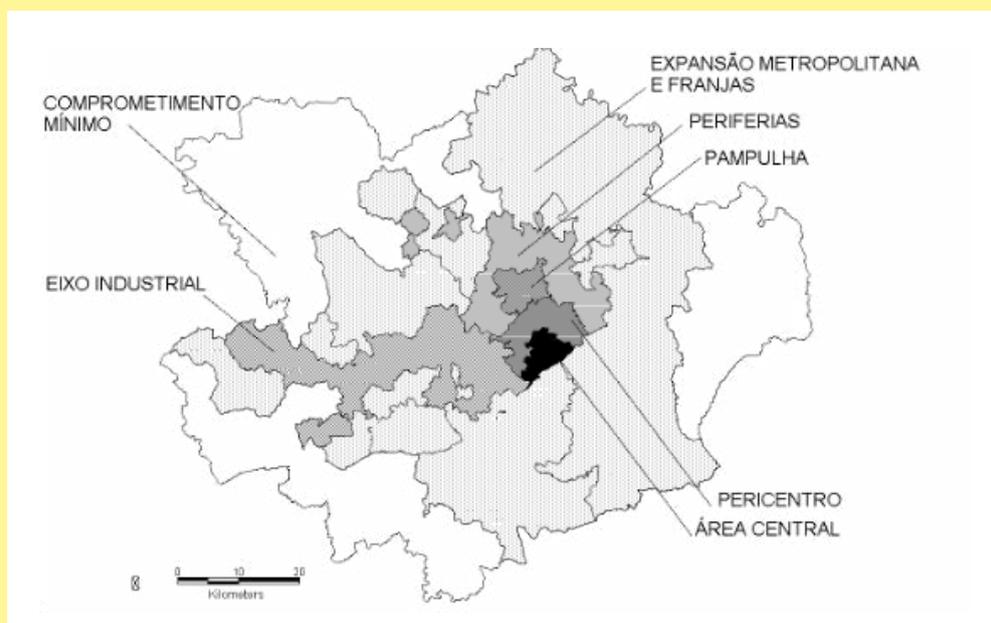
Cabe ressaltar que nesse momento surge a Lei Federal 6766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, uma das mais importantes peças da legislação sobre o controle da expansão urbana e metropolitana, instituindo critérios físicos, urbanísticos e ambientais sobre o parcelamento do solo, atribuindo responsabilidades aos diversos agentes envolvidos, regulando as condições de comercialização dos lotes, entre outros aspectos. No que tange ao planejamento metropolitano, além de estabelecer critérios comuns a todos os municípios, a legislação estabelece a figura da anuência prévia da entidade de planejamento metropolitano ao projeto de loteamento, o que viria a ser um importante mecanismo de controle da expansão urbana, ainda que raramente utilizado em todo o seu potencial.

Igualmente importante, dentre as propostas gestadas no Plambel no período, destacamos a criação de um sistema de unidades espaciais, de base multiescalar, a partir do qual seriam feitas análises e agregação de dados, guardando compatibilidade com as unidades do Censo Demográfico. Nesse processo destaca-se a influência das ideias do filósofo Henri Lefebvre nos trabalhos do Plambel, quando, por meio dos debates trazidos para a equipe pelo filósofo José de Anchieta, a cidade passa a ser concebida como uma mediação entre a ordem próxima e a ordem distante, em que, em campo, a equipe começa a “identificar o observável”.<sup>6</sup> A ordem distante corresponde a três níveis/escalas de aproximação com a realidade, enquanto a ordem próxima correspondia aos “campos” e áreas homogêneas. Os campos passam a ter grande influência no trabalho do Plambel e foram definidos como as unidades espaciais de vida urbana, cuja observação requer tanto o olhar do profissional quanto a percepção do morador; para tanto seria preciso apreender a realidade, vincular o processo à ação prática, perceber as articulações e desarticulações, os ritmos do tempo, a apropriação do espaço e os conflitos, entre outros elementos.<sup>7</sup>

A partir da pesquisa *Processos de Morar*, o Plambel publicou, em novembro de 1980, o documento *Programa de*

6. Entrevista concedida por Aurora Castro, já mencionada.

7. Corrêa, s/d - documento base para o trabalho de definição do Sistema de Unidades Espaciais, pela equipe do Plambel.



*Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Este relatório, de 68 páginas, apresenta como objetivo do Programa “promover a regularização de problemas fundiários, de habitação e serviços urbanos de comunidades faveladas” (p.4) no Aglomerado da RMBH. Apresenta ainda, o conceito que fundamenta o programa: “a favela constitui uma estratégia espacial, desenvolvida por um contingente da população na sua luta pelo direito à cidade (p.4, grifos no original)”. A proposta destaca que as obras e serviços de infraestrutura devem ser de responsabilidade do Estado “e não devem ter seus custos transferidos à população”; dispõe ainda, entre outros princípios, que devem ser valorizadas as “formas associativas de gestão e propriedade, decididas com a participação dos interessados”. Assim,

*“It was during the 1980s that the technical staff incorporated a new generation of researchers from various fields of the humanities, and undertook a major review of the theoretical foundations that had been guiding Plambel’s work. The most technocratic and functionalist perspectives were abandoned, and any critical understanding of the social and economic macro-processes that structured the metropolitan space were complemented by a crescent interest in questions related to everyday life”* (Costa, Tonucci, Mendonça, 2014)<sup>8</sup>.

Em síntese, a partir da caracterização das favelas da aglomeração metropolitana (a maioria em Belo Horizonte) e da sua população, com dados da Pesquisa Processos de Morar, o Plambel formulou uma proposta avançada, a partir de análises fundamentadas na economia política da urbanização e coerente com a perspectiva progressista dos movimentos sociais em crescimento naquele momento. O estudo evidenciou a vulnerabilidade da população moradora em favelas naquele ano (1977). As ocupações eram predominantemente em trabalhos manuais: 32% em ocupações manuais especializadas e 55% em ocupações manuais não especializadas, auxiliares

8. “Foi na década de 1980 que a equipe técnica incorporou uma nova geração de pesquisadores de diversas áreas das ciências humanas e realizou uma grande revisão dos fundamentos teóricos que guiavam o trabalho do Plambel. As perspectivas tecnocráticas e funcionalistas foram abandonadas, e qualquer entendimento crítico dos macroprocessos sociais e econômicos que estruturavam o espaço metropolitano foi complementado por um crescente interesse em questões relacionadas à vida cotidiana” (tradução nossa).

e aprendizes de ocupações manuais especializadas (no total da população do Aglomerado Metropolitano estes percentuais eram respectivamente 27% e 21%). Nestas ocupações, o rendimento já era muito baixo: enquanto no Aglomerado Metropolitano como um todo 13,5% da população ocupada recebia menos de 1 salário-mínimo, percebe-se que esta população está fortemente concentrada nas favelas, onde 35% está nesta faixa de rendimento (94% da população ocupada moradora de favelas recebia menos de 3 salários mínimos). Entre os chefes de família, 26% eram analfabetos e apenas 8% tinham escolaridade superior ao Primário (atual Ensino Fundamental).

## Mudança de paradigma do tratamento das favelas: do Prodecom ao Profavela

O documento *Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte* deu origem a uma importante proposta formulada pelo Plambel e que resultou na lei municipal do Profavela, em Belo Horizonte. Com metas ambiciosas e de importantes repercussões sociais e políticas, o Profavela visava reconhecimento, qualificação urbanística e titulação das moradias, e suas diretrizes ainda hoje orientam a regularização fundiária no município.

O Profavela, embora mais avançado, pois partia do reconhecimento da favela como parte integrante da cidade, teve como origem uma atuação do governo do estado, na virada dos anos de 1970 para 1980. Em 1979, havia sido formulado o III Plano de Desenvolvimento Econômico e Social-III PMDES (1980-1985) de Minas Gerais, sob coordenação do economista Paulo Haddad, então Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. O Plano enfatizava o “crescimento econômico com distribuição de renda” e a “intervenção

sobre as ‘manchas pobres’ no estado”. Destacavam-se entre as premissas do plano: (i) o “planejamento para negociação”, que significaria diagnósticos e projetos adaptados às estratégias do governo federal – “o planejamento passa a ser compreendido como o desenvolvimento máximo da capacidade latente de negociação dos estados” (Haddad, 1980, p. 37); (ii) a incorporação da dimensão espacial, por meio do planejamento regional e ações centradas em áreas e centros prioritários; e (iii) a noção de que o crescimento econômico estaria agora sustentado em pequenas e médias empresas, nos setores tradicionais e na indústria de bens de consumo popular.

Entre as principais ações estatais resultantes do III PMDES<sup>9</sup>, cabe destacar, para os propósitos deste texto, o Programa de Desenvolvimento Comunitário (Prodecom), por meio do qual a mobilização da força de trabalho era utilizada em produções alternativas, como hortas comunitárias, criação de cabras leiteiras e, principalmente, obras de urbanização em favelas e bairros periféricos, com utilização de mutirões. O programa altera a concepção do direito à posse nas favelas, ainda que sua atuação ocorresse apenas em áreas de propriedade do Estado - favelas que ocupavam “terras devolutas desde longa data” (Governo, 1982). O Prodecom foi iniciado com vários programas simultâneos: Nutrição e Abastecimento; Melhorias Urbanas; Serviços Comunitários; Habitação Popular; Legalização de Terras Urbanas. O Programa de Melhorias Urbanas era destinado a favelas e bairros periféricos precários, e sua implantação era decidida na comunidade, sob coordenação do corpo técnico da Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETAS), e executada na forma de mutirão - “como nos demais setores do Prodecom, o agente promotor de mudanças é a entidade comunitária, que exerce a atribuição de levantar as necessidades, discutir as melhorias propostas com a população e reunir mão-de-obra para executá-las” (Governo, 1982, p. 21).

Como evidenciado em vários trabalhos que resgatam a trajetória das favelas e das ações do poder público sobre elas

9. Entre outros os Planos Regionais de Desenvolvimento Integrado e o Programa Estadual de Cidades Intermediárias.

(Guimarães, 1991 e 1992; Ostos, 2004), há registros de vários assentamentos removidos ao longo das décadas por motivos diversos, mas também de vários que resistiram e se consolidaram, integrados às dinâmicas urbanas, se expandindo, se adensando e se transformando junto com a cidade. Nas décadas iniciais do planejamento urbano brasileiro, que coincide com a ditadura militar, as políticas para favelas tendiam a privilegiar a remoção para conjuntos habitacionais periféricos, principalmente no caso de favelas localizadas em áreas centrais e disputadas para usos mais lucrativos. Como vimos, em oposição a esta visão dominante, surgiram propostas, na virada da década de 1970 para 1980, respaldadas por movimentos sociais que (res)surgiam e reivindicavam mecanismos de participação, por setores progressistas religiosos, por instituições internacionais focadas na diminuição da chamada pobreza urbana, e por técnicos de instituições de planejamento crescentemente identificados com o direito de permanência dos moradores de assentamentos informais em seus locais de moradia e trabalho. Assim, a trajetória de tratamento das favelas passou por diferentes momentos, que vão desde a invisibilidade inicial que resultou em estratégias dissimuladas ou explícitas de remoção, muitas delas motivadas por obras de implantação de infraestrutura viária nas áreas mais consolidadas, até o momento de mudança importante de visibilização e reconhecimento do direito de permanência, que resultou em distintas formas de intervenção, embora processos de remoção estejam presentes, ainda hoje.

Não há espaço aqui para análise detalhada do Prodecum<sup>10</sup> e do caráter participativo (consentido e vinculado aos propósitos de controle social do governo ditatorial, conforme Mendonça, 1980, entre outros), mas é importante situá-lo em um contexto de abertura política e de mudanças importantes nas políticas urbanas e habitacionais, destacando-se o direito à posse para populações moradoras de favelas.

Cabe ressaltar tratar-se de uma experiência ainda relativamente circunscrita a algumas favelas de Belo Horizonte,

10. Ver Guimarães, 1992 e Carvalho, 2004.

mas que apontava para uma mudança significativa, embora não propriamente radical, no tratamento da questão, contrapondo-se, mas atuando concomitantemente com as práticas usuais de tratamento das favelas em Belo Horizonte e, de forma mais ampla, nas cidades brasileiras, qual seja, a prática de remoção (Ostos, 2004). As remoções de favelas e assentamentos informais de forma geral tendiam a ocorrer motivadas por obras públicas, principalmente viárias, como já mencionado, mas também motivadas por pressões imobiliárias diversas, particularmente em áreas centrais e/ou mais valorizadas das cidades. Os assentamentos em áreas não reclamadas pelas dinâmicas imobiliárias, usualmente áreas *non aedificandi* envolvendo riscos na ocupação e áreas frágeis impróprias para urbanização, tendiam a ser menos pressionadas em termos de remoções e lograram permanecer. Cabe ressaltar que tais práticas de remoção muitas vezes se articulavam com a política habitacional desenhada no nível federal, materializada via BNH - Banco Nacional de Habitação, responsável pela construção de conjuntos habitacionais - horizontalizados ou verticais - usualmente em áreas periféricas das metrópoles em expansão. Assim, a remoção muitas vezes envolvia o reassentamento em áreas a serem ainda desbravadas, distantes dos locais de trabalho e das centralidades de comércio e serviços cotidianos, isolando as famílias de suas referências sociais e urbanas, desestruturando de forma violenta relações de pertencimento estabelecidas de longa data. Além do reassentamento, a outra hipótese era (e ainda é) a indenização, que usualmente resulta em valores muito aquém dos necessários para a aquisição de outra moradia em condições de conforto e localização semelhantes à anterior, dado que não consideram o valor do terreno, resultando também em expulsão das áreas ocupadas e periferização das famílias.

No caso de Belo Horizonte as remoções de assentamentos em áreas centrais foram bastante documentadas (Guimarães, 1991, por exemplo) e ocorreram durante toda a trajetória de expansão da cidade. No momento analisado nesse

trabalho, de inflexão da política de intervenção em favelas, vigorava ainda a ação da Chisbel - Coordenação de Habitação de Interesse Social -, órgão da Prefeitura de Belo Horizonte, criado no final da década de 1960, cuja diretriz era predominantemente orientada para a remoção das favelas<sup>11</sup>. Esta contradição entre a ação do governo do estado e a política municipal perdurou até janeiro de 1983, quando foi aprovada a Lei 3.532, que criou o Profavela, Programa Municipal de Regularização de Favelas.

## O Profavela: novo avanço na garantia dos moradores das favelas<sup>12</sup>

Em 1982, o Plambel publicou outro documento propondo especificamente o Profavela, como Programa de Regularização de Favelas (Plambel, 1982). No documento são claramente explicitadas as premissas que deram origem à proposta: “a necessidade de reconhecimento da favela como parte integrante da cidade” e “a necessidade de se reconhecer nos ocupantes dessas áreas o direito de participarem e usufruírem dos benefícios da cidade” (p.5). Trata-se de urbanizar<sup>13</sup> as favelas (com prioridade para o sistema de circulação viária), “a partir da assimilação das peculiaridades locais e com ampla participação comunitária” (p.6).

Em anexo ao documento do Plambel foi proposto um Projeto de Lei Municipal, criando o programa em Belo Horizonte. Em 1983, foi aprovada a Lei Nº.3.532, que autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - Profavela, “aplicável somente às favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do 1o semestre de 1981” (Art. 1o.). A Lei cria, ainda, o Setor Especial-4 (SE 4) - incorporado à Lei de Uso e Ocupação do Solo

11. Ver Ostos, 2004, para uma avaliação detalhada da atuação da CHISBEL.

12. Uma versão preliminar desta seção pode ser encontrada em Costa; Mendonça, 2022.

13. No jargão desse campo disciplinar, “urbanização” corresponde ao conjunto de intervenções relacionadas à implantação de melhorias urbanas e de infraestrutura sanitária e viária, definição de espaços públicos - áreas coletivas, praças, áreas de proteção ambiental, entre outras - e privados - identificação de lotes - privados melhorias nas unidades habitacionais quando possível, elaboração de um projeto de parcelamento do solo no assentamento que permita a eventual regularização fundiária dos lotes e unidades habitacionais.

do município em 1985 - que correspondia às áreas de favelas, destinado à urbanização específica, e permitia a alienação dos lotes resultantes do parcelamento específico diretamente aos ocupantes, em documento que assegurava as condições de permanência do ocupante e sua família no imóvel. É interessante observar que a cartografia do município não registrava suas favelas até a criação desse zoneamento especial - o Setor Especial-4, que passa então a delimitar e posteriormente dar visibilidade ao traçado desses assentamentos.

A lei do Profavela, a configuração de um zoneamento específico e as ações que se seguiram configuram uma forma pioneira de lidar com a existência das favelas na cidade. Experiência semelhante e praticamente concomitante ocorreu na cidade de Recife, que formulou um Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) também centrado na delimitação de um zoneamento incorporado na legislação municipal. Neste caso, a denominação ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social - ganhou repercussão nacional e passou a ser adotada pela legislação urbanística de grande parte dos municípios brasileiros. Consideramos que tal zoneamento específico constitui uma forma de ação afirmativa territorial, pela qual territórios que tiveram processos de formação e ocupação diferentes - marcados pela segregação socioespacial e pela exclusão - são tratados diferentemente em termos de critérios urbanísticos, sociais e ambientais.

Houve, no entanto, uma diferença importante entre o programa implantado em Belo Horizonte e aquele de Recife. Nesta última cidade, em que a maior parte das favelas situava-se em área pública, foi adotado para o processo de regularização o instrumento da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU); para aquelas situadas em área privada seria utilizada a usucapião. Em Belo Horizonte, optou-se pelo título individual de propriedade plena a título gratuito. Essa diferença teve implicações importantes para o futuro do programa. *“No caso do Recife, a proposta de legalização adotada expressava o entendimento de que o objetivo das políticas públicas era*

principalmente o de reconhecer o direito social de moradia, que não poderia ser reduzido ao direito de propriedade plena e, muito menos, ao direito individual de propriedade plena” (Fernandes; Pereira, 2010, p.180). Em Belo Horizonte, a titulação gratuita significaria, no futuro, o entendimento da habitação não como direito, mas como “questão social” (Fernandes; Pereira, *op.cit.*), com duas consequências: a primeira refere-se ao fato de que as indenizações decorrentes de remoções, em geral para realização de obras, nunca reconheceram o direito de posse e, portanto, não consideravam o preço da terra no valor da indenização. A segunda consequência está relacionada com os procedimentos para a titulação: Fernandes lembra que há um custo financeiro na desapropriação para a doação/titulação do terreno, que não foi considerado quando o programa foi aprovado<sup>14</sup>.

Como resultado, o percentual de titulação das favelas urbanizadas tem sido muito baixo - entre 1985 e 2007 foram titulados em Belo Horizonte 11.719 lotes<sup>15</sup>, o que significava, em 2007, cerca de 15% do total de moradores em favelas situadas em áreas públicas municipais na capital, além de algumas áreas públicas estaduais após acordo com o Governo Estadual.

A diferença de orientação entre os dois municípios, ainda segundo Fernandes (*op.cit.*), está ligada à história particular do movimento de moradia em cada lugar e sua associação com a igreja católica: em Recife, Dom Hélder Câmara, religioso da ala progressista da Igreja Católica, tinha uma visão avançada da questão habitacional, segundo a qual *não se trata de propriedade, a questão é a moradia*; a titulação tradicional, segundo ele, tem o potencial de expulsar os moradores, uma vez que tem uma vinculação com o mercado, mais do que com o direito de moradia. Em Belo Horizonte, outro religioso, o Padre Piggy, teve influência considerável na definição da forma de concessão da moradia, defendendo a propriedade individual plena para os moradores, argumentando ser esta uma reforma fundiária que poderia corrigir um desequilíbrio histórico. Essas distintas visões sobre a questão fundiária

14. Entrevista concedida por Edésio Fernandes em 05.02.2020.

15. Informações coletadas junto à Urbel, no âmbito da pesquisa Brasil-Canadá Towards Alternative to Conventional Land Markets For Marginalized Populations: Examining First Nations in Canada and Informal Housing Areas in Brazil, da qual participaram os pesquisadores Ian Skelton (Universidade de Manitoba) e Geraldo Costa, Heloisa Costa e Luciana Moreira Ostos (Universidade Federal de Minas Gerais).

tiveram impacto na forma como uma e outra cidade estruturou a política de regularização fundiária.

Em termos operacionais o Profavela incluía inicialmente uma leitura aprofundada e reconhecimento dos territórios passíveis de intervenção, resultando num projeto de parcelamento do assentamento, de forma a identificar ou desenhar as áreas privadas do entorno de cada moradia, na forma de lotes. Esse urbanismo quase artesanal era conhecido como manutenção da “tipicidade” de cada favela ou vila, no qual se buscava configurar mais claramente as áreas de uso público e os espaços de uso privado, num desenho passível de ser aprovado pela legislação municipal a partir de critérios distintos dos que vigoravam para a cidade formal, respaldado pela legislação do Profavela. Essa opção gerou lotes de tamanhos muito díspares, mas que correspondiam ao processo de ocupação já estabelecido. Além disso, eram feitas as obras de “urbanização” já mencionadas - redesenho de vias, escadarias e demais acessos, implantação de infraestrutura, serviços e espaços coletivos, entre outras melhorias. Dificilmente as intervenções alcançavam as moradias, nas quais as melhorias eram feitas pelos próprios moradores, principalmente nas partes internas, embora não somente. Nesse primeiro período, que se estende até 1992, segundo avaliação da própria Urbel, os avanços em efetiva regularização e titulação foram tímidos e as intervenções ficaram circunscritas às áreas públicas municipais, evitando-se o enfrentamento com proprietários privados de terras ocupadas por favelas<sup>16</sup>. Mesmo com todos esses desafios, a estrutura política e institucional tornou-se razoavelmente consolidada no município.

Esta trajetória histórica, iniciada com o Prodecom e avançada com o Profavela, constituiu a base para os projetos e ações do futuro, pois os programas municipais de urbanização e regularização de favelas ainda tiveram, por muitos anos, a Lei do Profavela como suporte legal (Soraggi; Mendonça, 2022). No início da década de 1990, quando tomou posse uma coligação de esquerda na Prefeitura de Belo Horizonte, foi

16. Interessante ressaltar que havia um conjunto muito diversificado de situações de propriedade da terra nas favelas que poderiam ocorrer numa mesma favela em diferentes combinações: terras públicas municipais, estaduais e federais, terras privadas, terras com situação de propriedade não identificada.

formulado um programa municipal de habitação, em conjunto com o movimento de moradia, que permitiu a consolidação de uma estrutura legal, técnica e institucional que resultou na consolidação de políticas nas décadas seguintes, incluindo a política de urbanização de favelas (Bedê; Costa, 2006). Naquele momento, em consonância com a aprovação de um novo Plano Diretor (Lei 7165/96) e Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 7166/96) para o município, o antigo Setor Especial-4 foi redefinido como ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, incorporando a nomenclatura que veio a se cristalizar na política urbana brasileira. Em termos de abrangência, as ZEIS de então passaram a incorporar também conjuntos habitacionais muito deteriorados, fruto de intervenções emergenciais em habitação anteriores (ZEIS-3), assim como as chamadas ZEIS vazias (ZEIS-2), áreas reservadas para implantação de projetos de construção de novas moradias para população de baixa renda, no âmbito da política habitacional do município. Esta foi considerada uma proposta arrojada, porém de difícil implementação, uma vez que retirava do mercado as áreas em questão. Ainda assim, algumas iniciativas de construção de novas moradias nessas ZEIS-2 ocorreram.

## Considerações Finais

Ao longo do texto procuramos destacar que mesmo em um momento de grande fechamento político, foi possível explorar algumas brechas institucionais no planejamento em Minas Gerais, em especial na nova escala de planejamento metropolitano, que se iniciava em nível nacional. O Plambel logrou constituir um processo de aprendizado coletivo resultando em propostas, planos, documentos e abordagens inovadoras para a época, com desdobramentos sobre as políticas urbanas e o direito à cidade que se fazem sentir até o momento atual.

Pode-se também enfatizar o protagonismo de Belo Horizonte, em termos locais e nacionais, no reconhecimento

das favelas e do direito de permanência de suas populações, que atravessou várias fases de intervenção, incorporadas às transformações nas políticas urbanas e municipais em nível local. Nas fases mais recentes as experiências foram bastante impactadas pelas políticas econômica e urbana consolidadas no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que ironicamente ao possibilitarem um significativo aporte de recursos para as favelas, pelo modelo adotado, fortemente comandado por empreiteiras e com grande perda de controle social pelos moradores, gerou também resistência e novas demandas por participação e alguma autonomia por parte dos movimentos sociais de moradia. De todo modo, em que pese os permanentes processos de remoção, ainda prevalece o direito de permanência, que tem levado não somente à urbanização das favelas existentes, mas também ao reconhecimento de ocupações organizadas, que se intensificaram a partir de 2009, no contexto da crise econômica. Com o lema “se morar é um privilégio, ocupar é um direito” os movimentos de moradia têm pressionado o poder público e estabelecido alianças que mantêm no cenário a garantia da posse.

## Bibliografia

BEDÊ, Mônica; COSTA, Heloisa (2006). Entre as ideias e o contexto: uma discussão sobre a política municipal de habitação na gestão da Frente BH Popular (1993 - 1996). *GEOgrafias*, v.2, pp. 56 - 73.

BLANK, Gilda (1980). Brás de Pina, uma experiência de urbanização de favelas. In L. Valladares (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

CARVALHO, Marília (1997). *Urbanização de favela e questão ambiental: estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG. Dissertação (Mestrado em Geografia).

CORRÊA, José de Anchieta (s/d). *Algumas indicações para ida*

ao campo: Em busca de atitudes e comportamentos para o conhecimento do urbano. Belo Horizonte: *Mimeo*.

COSTA, Heloisa (1994). Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In R. Monte-Mór (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção* (pp. 51-77). Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH.

COSTA, Heloisa; MENDONÇA, Jupira (2022). Discutindo uma questão recorrente: o direito à terra e à cidade em territórios populares centrais – as intervenções públicas em vilas e favelas de Belo Horizonte. In: III Congreso de la Asociación Iberoamericana de Historia Urbana, Madrid. *Actas...* Madri: Universidad Complutense de Madrid.

COSTA, Heloisa; TONUCCI FILHO, João; MENDONÇA, Jupira (2014). Metropolitan planning revisited: Evolution since the pioneer experience of Plambel, Belo Horizonte, Brazil In: 16th International Planning History Society Conference, St. Augustine, Fl. *Proceedings...* St. Augustine: University of Florida and Flagler College, pp.152 - 166.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena (2010). Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 34, jan./jun.

Governo do Estado de Minas Gerais / Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (1982). *PRODECOM: três anos de atividades*. Belo Horizonte.

GUIMARÃES, Berenice (1991). *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade Planejada*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991. tese (Doutorado em Sociologia).

GUIMARÃES, Berenice (1992). Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. *Análise & Conjuntura*, v.7, n. 2 e 3, mai/dez, pp. 11-18, 1992.

HADDAD, Paulo (1980). *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar Ed. Biblioteca de Ciências Sociais.

MENDONÇA, Jupira (1990). *Programa Estatal de Ciudades Intermedias de Minas Gerais: la falacia de las políticas urbanas en Brasil*. México: UNAM Dissertação (Maestría en Investigación y Docencia - Area de Urbanismo).

MONTE-MÓR, Roberto Luís (2008). Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In G. Costa; J. Mendonça (Orgs.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte. pp. 29-66.

OSTOS, Luciana (2004). *As idéias dentro do lugar: Plano Global Específico. As idéias brotadas do lugar: participação e conteúdo. Um estudo a partir da Vila da Paz em Belo Horizonte – MG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Geografia).

PLAMBEL - Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (1982). *PROFAVELA: Programa de Regularização de Favelas*. Belo Horizonte.

PLAMBEL - Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (1987a). *A estrutura urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte: o processo de formação do espaço urbano da RMBH*. Belo Horizonte

PLAMBEL - Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (1987b). *A estrutura urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte: a estrutura atual*. Belo Horizonte.

SORAGGI, Ana Maria Carolina; MENDONÇA, Jupira (2022). A trajetória pioneira da política de urbanização de favelas em Belo Horizonte. In M. Silva; A. Cardoso; R. Denaldi (Orgs.), *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

TONUCCI FILHO, João (2012). *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. São Paulo, Universidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).



“O mercado  
da terra na  
RMBH”:  
economia  
política da  
urbanização e  
planejamento  
metropolitano  
em um estudo  
pioneiro do  
Plambel<sup>1</sup>

João Bosco Moura Tonucci Filho  
Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG - Brasil

Na segunda metade da década de 1970, o Plambel, órgão estadual responsável pelo planejamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) à época, realizou uma pesquisa inédita intitulada *O mercado da terra na RMBH*. O estudo – publicado em 1978 e reeditado em 1987 – aborda a formação histórica, a evolução e a estrutura do mercado de terrenos, assim como a distribuição espacial dos preços da terra e a formação do valor do solo urbano na RMBH entre 1950 e 1975. Partindo de fundamentos teóricos da economia urbana de matriz neoclássica, o estudo evoluiu incorporando conceitos e ideias da “economia política da urbanização”, uma abordagem ainda emergente àquele momento. Lançando mão de inovadores métodos de pesquisa (como o recurso a anúncios de imóveis em classificados de jornais) e do estudo dos agentes sociais envolvidos no mercado da terra (em detrimento de leituras mais abstratas e esquemáticas), este trabalho pode ser considerado um estudo pioneiro no Brasil, ainda que pouco conhecido até hoje.

A aprovação da Lei Lehmann em 1979 – Lei Federal 6.766, que dispõe sobre os processos de parcelamento do solo urbano – determinou que caberia à autoridade metropolitana o exame e anuência prévia dos projetos de parcelamento em regiões metropolitanas. Ao longo da década de 1980, em decorrência desta legislação e da intensificação do processo de metropolização, o Plambel veio a assumir progressivamente maiores responsabilidades e destacado protagonismo no que toca à regulação urbana na RMBH e no recém-instituído Colar Metropolitano, via ações e programas variados, tais quais o controle do parcelamento do solo urbano, a regularização de loteamentos, a redefinição de perímetros urbanos, a elaboração de propostas para leis de parcelamento, uso e ocupação do solo municipais etc. Dentre alguns dos projetos deste período, destacam-se a reformulação do POS (Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana) e a construção do cadastro de parcelamento da RMBH.

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e da Fapemig (Processo 01104-17).

O *Mercado da terra na RMBH* teve influência interna sobre o desenho destas ações, além de haver contribuído para a crítica de uma abordagem de planejamento físico-territorial que desconsiderava os processos sócio-espaciais, notadamente as dinâmicas econômicas e o funcionamento dos mercados de terra e de imóveis na RMBH. Assim, este texto tem como objetivo ajudar a lançar alguma luz sobre as seguintes questões: a) quais as concepções e metodologias que inspiraram o estudo sobre o mercado da terra, e por quais caminhos estas ideias circularam passando pelo Plambel?; b) quais foram as principais descobertas e conclusões do estudo, particularmente quanto aos impactos do mercado de terra sobre o processo de desenvolvimento da RMBH?; c) qual foi a importância deste estudo para reorientação do planejamento e da regulação do solo metropolitanos?

Serão apresentados resultados de pesquisa a partir de análise documental, revisão bibliográfica, leitura crítica do estudo em questão na sua versão original e na versão revista e entrevistas com os autores do estudo. A reflexão tem como fio condutor o contexto de pronunciadas transformações sócio-espaciais, demográficas e econômicas experimentadas pela RMBH e pelo país nas décadas de 1970 e 1980, assim como as mudanças e constrangimentos no panorama intelectual e de formação dos técnicos de planejamento sob o Regime Militar, tendo em vista situar historicamente o estudo sobre o *Mercado da terra*, elencar suas repercussões sobre o planejamento metropolitano e refletir sobre sua atualidade.



---

PLAMBEL - PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.

O MERCADO DA TERRA NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

2a. edição revisada.

Belo Horizonte, fevereiro de 1987.

## Contexto e motivações por trás d'O mercado da terra na RMBH

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi estabelecida em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14. Em 1974, foi criada, sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH (Plambel), a partir de um grupo técnico da Fundação João Pinheiro (FJP), que desde 1971 vinha elaborando o Plano Metropolitano de Belo Horizonte, também denominado Plambel. O período de maior atuação e dinamismo da entidade deu-se entre 1975 e 1982, principalmente no planejamento do sistema viário e de transportes, na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo metropolitano, e na elaboração de amplos diagnósticos e estudos sobre a RMBH. A partir de meados da década de 1980, o órgão sofreu significativo enfraquecimento, notadamente em função da crise econômica e fiscal, do processo de redemocratização política e enfraquecimento do planejamento metropolitano, tendo sido oficialmente extinto em 1996<sup>2</sup>.

A elaboração do estudo *O mercado da terra na RMBH* transcorreu entre 1976 e 1978, num contexto de consolidação e fortalecimento do Plambel, no âmbito de importantes transformações da política urbana sob o regime militar (Monte-Mór, 2008). No plano federal, este período corresponde ao Governo Geisel, enquanto no estadual ao Governo Aureliano Chaves. Em 1975 foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em substituição ao recém-extinto SERFHAU. A CNPU promoveu contatos e intercâmbios entre as várias entidades técnicas metropolitanas, além de estabelecer normas para a elaboração dos planos. Determinou-se também que os órgãos metropolitanos seriam utilizados para repassar os recursos federais aos municípios e

2. Para uma visão abrangente sobre a evolução histórica do Plambel, ver *Plambel: viabilidade institucional e financeira* (FJP, 1988), e *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte* (Tonucci, 2012).

agentes setoriais. O Plambel assumiu o papel de órgão repassador de recursos federais para os municípios e órgãos setoriais, com ênfase no setor de transportes, conforme as diretrizes federais, o que deu à entidade posição de grande prestígio no plano estadual como uma “super prefeitura” (Tonucci, 2012).

Durante este período, o Plambel começou a sua efetiva atuação como órgão de planejamento da RMBH. O Conselho Deliberativo aprovou em 1975 o *Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana* (POS), o *Plano Metropolitano de Transportes* e o *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH* (PDIES), que condensava uma série de estudos já realizados pela entidade. Além disso, foi um período fértil de estudos e pesquisas, tais como: *Pesquisa dos Processos de Morar*; *Alocação de Recursos Públicos na RMBH*; *O Setor Primário na RMBH*; *Análises setoriais da economia urbana e setor industrial*; *Evolução demográfica da RMBH 1940-1980*; *Patrimônio histórico, artístico e arqueológico*; *Elaboração de carta topográfica e complementação cadastral da RMBH*; *Diagnóstico das áreas industriais na RMBH*, além, claro, do *Mercado da terra na RMBH* (FJR, 1998).

A equipe técnica responsável por este último estudo era composta por Anna Adélia Ayres Leite Penna, economista, e Vicente Eustáquio Rocha, sociólogo<sup>3</sup>. Ambos compunham a subseção de Economia Urbana da Diretoria de Planejamento do Plambel, à época coordenada por Ney Pereira Furquim Werneck. Durante este período, o Plambel foi presidido por Hélio Brás e Roberto Vicci. O estudo deu continuidade a trabalhadores anteriores de Afrânio Alves de Andrade, professor de economia urbana do Cedeplar/UFMG e responsável por estruturar o setor de estudos econômicos dentro do Plambel, nos seus primeiros anos. Posteriormente, o economista Dinamar Martins Costa daria continuidade aos estudos econômicos. Anna Adélia já fazia parte da equipe do Plambel desde 1972, enquanto Vicente Rocha viria a se integrar à equipe em 1976, para precisamente realizar um Estudo Básico sobre o mercado da terra, tema correlato à sua pesquisa de mestrado em curso à época.

3. Entrevista concedida por Anna Adélia Ayres Leite Penna e Vicente Eustáquio Rocha, em 05/04/2019.

Contrapondo-se ao senso comum no planejamento da época de que grande parte dos problemas urbanos brasileiros seria devido ao processo de ocupação “desordenada”, o estudo sobre *O mercado da terra na RMBH* menciona, na sua Introdução, que:

A experiência de planejamento do Plambel indica que grande parte da “desordem” do processo de ocupação do solo tem a ver com a lógica de funcionamento e os mecanismos que regem o mercado de terrenos urbanos e por extensão o imobiliário (Plambel, 1987, p. 10).

O documento enumera quatro grandes processos regidos pelo mercado de terra que teriam relações com a maior parte dos “problemas” urbanos: i – ocupação extensiva e descontínua (retalhamento da periferia em pequenos lotes, baixa densidade dos loteamentos periféricos com alta intensidade do uso do lote, expulsão da população de baixa renda para a periferia distante, carência de serviços urbanos e de conforto ambiental; desconexão dos padrões do sistema viário e do uso do solo, perda de qualidade dos bens ambientais); ii – supervalorização das áreas ocupadas (ociosidade e superutilização dos serviços e equipamentos públicos, simultaneamente; retenção de vazios para especulação); iii – degradação de áreas densamente ocupadas (degradação, fuga de atividades, perda de capital social investido anteriormente); iv – estratificação e segregação do espaço (estrutura urbana segregada, favelas x áreas de *status*). Ressalta-se ainda que o vínculo entre estes processos e o mercado de terras urbanas se dá pela existência da propriedade privada da terra. Ademais, menciona-se a “terra urbana como fator de investimento”, reforçada pela rapidez do processo de urbanização e crescimento demográfico, que, esbarrando na escassez de terras equipadas com infraestrutura e serviços urbanos, gera pressões para valorização (Plambel, 1987, p. 10-12).

Diante deste conjunto de problemas, duas ênfases podem ser destacadas na pesquisa: o esforço para identificar

as variáveis fundamentais que dinamizam a ocupação e conhecer as relações existentes entre o mercado de terras e o processo de estruturação urbana, e a busca por novos critérios para avaliar e orientar as ações do Poder Público. Sobre este último ponto, menciona-se ainda que a atuação do Poder Público (seja através de regulação ou de obras) não vinha trazendo os resultados previstos, gerando efeitos “imprevisíveis” sobre o mercado, às vezes contrários ao esperado. Especificamente, Vicente Rocha (entrevista, 2019) afirma que o estudo surgiu como uma crítica ao *Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana* (POS), aprovado em 1975. Na opinião do sociólogo, o POS definia padrões de loteamento de acordo com a localização, diferenciando, por exemplo, entre áreas que podiam ser loteadas em lotes de 360 m<sup>2</sup>, 1.000 m<sup>2</sup> e 5.000 m<sup>2</sup>, criando “uma camisa de força que reforçava, brutalmente, o mecanismo de mercado, de valorização do que era valorizado”.

Segundo o documento (Plambel, 1987, p. 13), o trabalho como um todo foi dividido em quatro etapas: a) revisão bibliográfica de algumas das principais vertentes teóricas que analisam a estruturação urbana e o mercado imobiliário; b) exigências metodológicas, condicionantes e limitações da pesquisa; c) situação histórica do problema na RMBH; d) análise das principais hipóteses (fatores macro-sociais e conjunturais de mercado; atuação dos agentes envolvidos; fatores específicos que determinam a formação e distribuição dos preços de terrenos urbanos); e) conclusões relevantes para atuação do Poder Público. O estudo parte de uma diferenciação entre o mercado de terrenos, ao qual o estudo se atém, e o mercado imobiliário. Isso reflete o momento da urbanização brasileira, em particular do processo de metropolização na RMBH, em que a principal tipologia imobiliária ainda era o loteamento. A próxima seção irá se dedicar a discutir criticamente os fundamentos teóricos do trabalho, para em seguida apresentar alguns aspectos metodológicos, ressaltando as inovações para a época.

# Reorientações: da economia neoclássica à economia política da urbanização

O estudo se propunha a “descobrir” a lógica que domina a estruturação urbana, tendo como premissa a ideia de que a “espontaneidade” da ocupação e a “desordem” urbana refletem na verdade um processo de ocupação do espaço através do mercado (Plambel, 1987, p. 14). Após mencionar a existência de variadas correntes teóricas que tentam explicar a distribuição espacial dos elementos urbanos, procede-se à apresentação da economia urbana neoclássica, na qual o preço da terra comparece como determinante da estrutura urbana.

Nesta abordagem, as teorias de uso da terra e estruturação do espaço urbano baseiam-se nos princípios de maximização do uso de certas localizações por empresas ou famílias, destacando-se a influência das variáveis distância e densidade. Citam-se os principais modelos de economia urbana vigentes à época, como de Haig (1927), Wingo (1961), Alonso (1964), Muth (1968) e Mills (1973)<sup>4</sup>, nos quais os custos de transporte são determinantes na determinação do preço da terra, na medida em que indivíduos buscam maximizar sua renda minimizando tais custos por meio da busca por localizações mais próximas à concentração de empregos nas áreas centrais. Os pressupostos do modelo de Alonso incluem concorrência perfeita, racionalidade dos agentes e equilíbrio de mercado, mas reconhece-se a influência de outros fatores sobre aumento do preço da terra, como crescimento demográfico, renda, melhoria nos transportes etc. Já os modelos de Muth e Mills, por exemplo, vão se destacar pela importância conferida à densidade como variável estratégica na estruturação urbana, refletindo a intensidade da utilização do fator terra no espaço urbano (Plambel, 1987).

Após oferecer abrangente síntese da economia urbana neoclássica, os autores do estudo enumeram uma série de

4. ALONSO, W. *Location and land use: towards a theory of land rent*. Cambridge: Harvard University Press, 1944; HAIG, R. *Regional survey of New York and its environs: major economic factors in Metropolitan Growth and management*. New York, 1927; MILLS, E. *Studies in the structure of the urban economy*. John Hopkins Press, 1972; MUTH, R. *Desarrollo económico y conversión del suelo agrícola urbano*. In: Secchi, B. *Análisis de las estructuras territoriales*. Barcelona: Gustavo Gilli, 1968; WINGO, L. *Transportation and urban land*. Washington: Resources for the Future, 1961 (apud Plambel, 1987).

críticas aos pressupostos destes modelos, tais quais concorrência perfeita, racionalidade dos agentes, e concentração dos empregos no centro – esta última, uma característica das cidades norte-americanas universalizada como modelo geral. Critica-se o tratamento dado à variável renda, já que se supõe que todas as famílias teriam condições de possuir terra e participarem do mercado: ou seja, nenhum dos modelos considera processos de ocupação que podem gerar cortiços e favelas (Plambel, 1987).

Em contraposição, o estudo menciona um estudo empírico realizado por Granelle (1971)<sup>5</sup> para a França, no qual a variação no preço da terra é explicada pelo jogo entre três variáveis: acessibilidade aos polos de atração da cidade, meio-ambiente (qualidade do terreno e padrões de ocupação do solo no entorno), e fatores de regulamentação.

Em contraste com a escola neoclássica, o estudo vai então adotar a perspectiva de uma abordagem crítica de inspiração marxista em formação àquele momento, a economia política da urbanização (o termo não é mencionado no documento). Tem-se como ponto de partida os estudos da renda da terra rural a partir da obra do economista político clássico David Ricardo. Inspirando-se nos trabalhos de David Harvey (1973) e Nora Clichevsky (1975)<sup>6</sup>, a terra urbana e os melhoramentos sobre ela, em sociedades capitalistas, podem ser considerados mercadorias especiais, que tem características específicas, conforme as referências de: i) bem imóvel; ii) bem não fungível; iii) bem heterogêneo; iv) suporte de todas atividades econômicas; v) bem indivisível a partir de um determinado ponto. Tais características, associadas ao estatuto jurídico da propriedade privada da terra e ao sistema de mercado, criam condições para surgimento da renda da terra como fonte de lucros para o proprietário. Estes ganhos extraordinários são apropriados privadamente, trazendo graves consequências sociais. O estudo menciona a existência das rendas da terra rural diferencial I, diferencial II e renda absoluta, e mostra-se atualizado quanto às tentativas de adaptações teóricas da

5. GRANELLE, J. Les prix du sol en site urbain. In B. Kaiser. *L'analyse interdisciplinaire de la croissance urbaine*. Toulouse: CNRS, 1971 (apud Plambel, 1987).

6. CLICHEVSKY, N. El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires, su funcionamiento y incidencia sobre setores populares. *Revista Interamericana de Planificación*. México: SIAP, 1975; HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973 (apud Plambel, 1987).

renda rural à renda fundiária urbana, à época realizadas por François Alquier (1971), Jean Lojkine (1971) e Oscar Yujnovsky (1977)<sup>7</sup>. Chama atenção a preocupação distributiva:

A apropriação diferenciada destas “rendas” da terra urbana, através do mercado, redistribui entre os grupos sociais as vantagens e desvantagens da cidade trazendo, como consequência, implicações profundas sobre a transformação do tecido urbano (Plambel, 1987, p. 21).

A pioneira obra *Social justice and the city*, de David Harvey, é tomada como referência para identificar os grupos sociais e instituições envolvidas no setor imobiliário. A apresentação de uma tipologia procura descrever os conflitos de interesses dos seguintes agentes: i) usuários das moradias; ii) empresas imobiliárias; iii) proprietários; iv) construtores e a indústria de construção de moradias; v) instituições financeiras; vi) instituições governamentais. Diferentemente da abordagem neoclássica, reconhece-se aqui que estes vários agentes encaram a moradia e o terreno de modo bastante diferenciado. Esta busca por uma melhor compreensão dos processos e agentes a partir de uma aproximação entre economia e sociologia é ressaltada pelos autores como uma das principais novidades do estudo, rompendo com uma visão de economia “dura” que vinha do período anterior (entrevista, 2019).

Ainda como crítica à abordagem dos modelos neoclássicos e ao senso comum por trás da noção de “urbanização caótica”, os autores do estudo argumentam que:

[...] os modelos retratam situações estáticas em contraposição à dinâmica que existe na estruturação do espaço urbano. Mais ainda, o preço da terra resulta da combinação de uma complexa gama de fatores, estreitamente vinculados ao desenvolvimento capitalista. A estrutura urbana seria, assim, uma resposta às forças que integram o mercado de terras. [...] O processo de estruturação urbana não é um processo

7. ALQUIER, F. Contribution à l'étude de la rente foncière sur les terrains urbains. *Espaces et Sociétés*. Paris, n. 2, 1971; LOJKINE, J. Y a-t-il une rente foncière urbain? *Espaces et Sociétés*. Paris, n. 2, 1971; YUJNOVSKY, O. La renta del suelo y la configuración del espacio y del medio ambiente urbano. *Revista Interamericana de Planificación*. México: SIAP, 1977 (apud Plambel, 1987).

espontâneo, nem a ocupação pode ser caracterizada como desordenada e caótica. Estes processos apresentam, ao contrário, uma lógica: a lógica do processo econômico que distribui espaços diferenciais através dos mecanismos de mercado (Plambel, 1987, p. 26-27).

Nessa perspectiva, a definição dos preços da terra no espaço depende da interação entre as características específicas do bem terra e dos diversos interesses destes muitos agentes. Salienta-se que às diferenças espaciais dos preços correspondem sempre distintas faculdades de acesso e localização, ou “apropriações diferenciadas das vantagens proporcionadas pelo meio urbano” (Plambel, 1987, p. 24). É colocada a questão de como as populações de menor renda poderiam se apropriar dessas localizações mais privilegiadas em termos de acessibilidade. A partir da contraposição entre a economia urbana neoclássica e a economia política da urbanização, os autores do estudo definem um conjunto de especificidades do mercado de terra: i) mercado de concorrência imperfeita pelas características do bem terra (não fungível, heterogêneo, diferenças locacionais, possibilidades de uso) e pela não transparência das informações no mercado; ii) oferta de terrenos pouco flexível a curto e médio prazo; iii) mercado de especulação (possibilidade de retenção para futura valorização); iv) mercado complementar ao mercado de construção (preço da terra reflete a disposição dos construtores a pagarem conforme preço previsto do imóvel a ser construído).

Nesta perspectiva, a demanda por terra se mostra extremamente heterogênea: ela é, em primeiro lugar, afetada pelo crescimento da população, por alterações na distribuição da renda e pela expansão das atividades econômicas; além disso, em épocas inflacionárias, o investimento imobiliário pode representar uma segurança, e oferta e demanda podem também ser afetados por desequilíbrios conjunturais na economia. Já a oferta tende a ser rígida: variações nos preços não podem aumentar por si só a quantidade de terra ofertada num mesmo

espaço urbano. Há ainda outras distorções pelo lado da oferta: a organização oligopólica dos agentes da oferta, a influência da legislação fiscal e urbanística e a própria estrutura fundiária, que, quando concentrada, pode implicar sacrifícios sociais à população. Considera-se ainda que os agentes de mercado se caracterizam por sua capacidade de pressionar a estrutura de preços e controlar a ocupação territorial (Plambel, 1987)

Especificamente quanto ao caso brasileiro, são citados fatores pelos quais a legislação e regulamentos sobre o mercado de terras contribuiriam para obtenção de rendas elevadas: i) considera-se a terra como bem particular e não como bem social essencial para a comunidade; ii) aceitação legal de desapropriação segundo valor de mercado; iii) não admissão de tributos sobre ganhos de valorização ou apenas a partir de um certo número de transações anuais feitas por um único vendedor; iv) inexistência ou má administração da legislação tributária; v) liberdade de ação e ausência de ônus aos parcelamentos. Cita-se ainda o problema da apropriação privada da valorização da terra causada por implantação de infraestruturas e serviços urbanos pelo Poder Público diante da debilidade de instrumentos de apropriação pública (como contribuição de melhoria) (Plambel, 1987). Este diagnóstico permanece inquietantemente atual no cenário brasileiro, não obstante os avanços em termos de legislação, instrumentos e políticas urbanas voltadas para regular o mercado de terras.

De maneira geral, o estudo *O mercado da terra na RMBH* (Plambel, 1987) destaca-se não apenas pela revisão bibliográfica atualizada sobre o que havia de mais avançado no campo da economia urbana à época, mas principalmente pela mudança de paradigma: da economia urbana neoclássica à abordagem da economia política da urbanização, em que ganham relevo as especificidades dos agentes, do mercado de terras e do processo de urbanização sob o capitalismo. Ademais, podem ser antevistos n' *O mercado da terra* um conjunto de ideias que iriam futuramente nortear o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, como a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização e a

captura de mais-valias fundiárias, diretrizes hoje do Estatuto da Cidade (2001). Segundo entrevista com os autores (2019), o contato com esta nova literatura deu-se tanto a partir do curso de mestrado em Ciência Política na UFMG, cursado à época por Vicente Rocha, quanto por vias do papel da CNPU na compra e distribuição de livros estrangeiros. Não deixa de ser paradoxalmente irônico que, em pleno regime militar, esta literatura de inspiração marxista, publicada em língua inglesa, francesa e espanhola, tenha sido importada por um órgão federal e circulada entre a tecnocracia dos aparatos de planejamento. A adoção deste novo marco teórico trouxe também uma série de desafios metodológicos, aos quais nos voltaremos agora.

## Como estudar o mercado da terra? Desafios e inovações metodológicas

Diante da já discutida inflexão teórica, o estudo precisou adequar-se a novas exigências metodológicas para dar conta de um aspecto pouco estudado da realidade:

Ao se examinar o processo de desenvolvimento do mercado de terras, a análise adquire cunho histórico; o problema é urbano, donde é necessária abordagem espacial; dado o seu caráter de diagnóstico e estudo explicativo, é essencial quantificar as informações, mas ao mesmo tempo, ao exame do processo, é inerente a qualificação dos agentes e a análise de sua ação; [...] o fato de ser fenômeno urbano implica ainda no estudo de fenômenos locais referidos ao modelo de desenvolvimento nacional (Plambel, 1987, p. 32).

A partir destes delineamentos, enumeram-se as seguintes dificuldades e escolhas metodológicas para execução da pesquisa (Plambel, 1987):

a) Historicidade do fenômeno estudado: captar a realidade em sua dinâmica e não apenas seu retrato momentâneo exige a obtenção de informações periódicas e sequenciais. Importância do uso de fontes primárias, como os dados de preços e áreas dos terrenos a partir de anúncios dos cadernos imobiliários dos jornais, e de outras informações agregadas (utilizadas no estudo *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1970*, Plambel, 1977). Adota-se o ano de 1950 como marco inicial do processo de conurbação RMBH devido ao desenvolvimento da Cidade Industrial de Contagem.

b) Localização espacial: para os anúncios, a unidade espacial adotada foi o bairro. A RMBH foi dividida em duas grandes unidades espaciais: Aglomerado Metropolitano (Belo Horizonte, Contagem e áreas conurbadas de Santa Luzia, Sabará, Ibirité e Ribeirão das Neves) e demais municípios e sedes dos municípios conurbados. Diante da heterogeneidade do aglomerado metropolitano, adotou-se o seu detalhamento pela configuração de 49 setores a partir da agregação de Zonas de Origem e Destino (definidas pela *Pesquisa dos Processos de Morar*, àquela época em elaboração) e compatibilização com os bairros segundo vários critérios. Houve ainda agregação segundo os vetores de expansão no Aglomerado, a partir dos principais eixos viários.

c) Quantificação da evolução dos preços e atuação dos agentes: utilização de instrumento estatístico para elaboração de modelos explicativos, mas dependente de variáveis socioeconômicas disponíveis apenas para 1972. Recorreu-se então ao uso de dados de outros estudos do Plambel (*Pesquisa Origem-Destino* e *Pesquisa Sócio-Econômica*), que foram analisados em *cross-section*. Os valores monetários foram corrigidos tomando o ano base de 1975 e utilizando o Índice de Preços por Atacado.

d) Informações qualitativas: necessidade de caracterizar os agentes do mercado (construção de uma tipologia dos

empreendedores de loteamentos) e examinar o comportamento dos agentes sociais no mercado (foco na ação a partir de pesquisa direta via entrevistas). As entrevistas foram realizadas com base em roteiro detalhado e, em geral, tiveram boa recepção por parte dos agentes entrevistados. Já os loteadores populares, mais evasivos, foram contatados por pesquisadores que se passavam como clientes para entender seu relacionamento com a clientela e as condições dos negócios efetuados.

e) Inserção do mercado imobiliário na economia regional e nacional: acompanhamento da conjuntura econômica nacional com base em vários índices.

Em seguida, o estudo enumera suas principais fontes de informações (Plambel, 1987):

a) Preços dos terrenos: i. transcrições das transmissões de imóveis nos cartórios; ii. mapas de preços básicos anuais elaborados pelos corretores imobiliários; e iii. cadernos de anúncios imobiliários dos jornais. As duas primeiras mostraram-se inviáveis pela dificuldade de acesso aos dados, falta de padronização, qualidade da informação, restrição espacial dos dados e/ou falta de periodicidade. Quanto aos anúncios, havia a vantagem da periodicidade e localização por bairro, mas com viés de sobre-representação dos imóveis dos setores médios e sub-representação dos setores populares. Os dados foram coletados para o período 1950-1975 (anúncios publicados no último domingo de cada mês), e organizados pela criação de formulário próprio com informações sobre bairro, área de influência e preços, além de atributos físicos e psicossociais. Os dados foram codificados e processados nos níveis do Aglomerado, Setores da Pesquisa, Vetores e Bairros.

b) Agentes de Mercado: grande heterogeneidade e tipos de agentes imobiliários, como corretores, administradores de imóveis, avaliadores, incorporadores, construtores (empresas

ou autônomos), proprietários e órgãos do setor público. As fontes disponíveis seriam: i) órgãos de representação e regulamentação profissional, que apresentavam dados pouco confiáveis e não disponíveis; ii) Registro Civil de Pessoas Jurídicas e Registro de Empresas Comerciais (Junta Comercial), com dados limitados, de difícil e oneroso acesso, mas com algum potencial de análise; e iii) outras fontes, como o jornal “O Estado de Minas” (proporção dos negócios efetuada pelos diversos agentes), o exame de aprovação de loteamentos (para caracterização dos loteadores); e o registro das transcrições das transmissões de imóveis para o ano de 1976.

c) Outras fontes, como os dados sobre despesas de obras da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, segundo os Relatórios de Prefeitos.

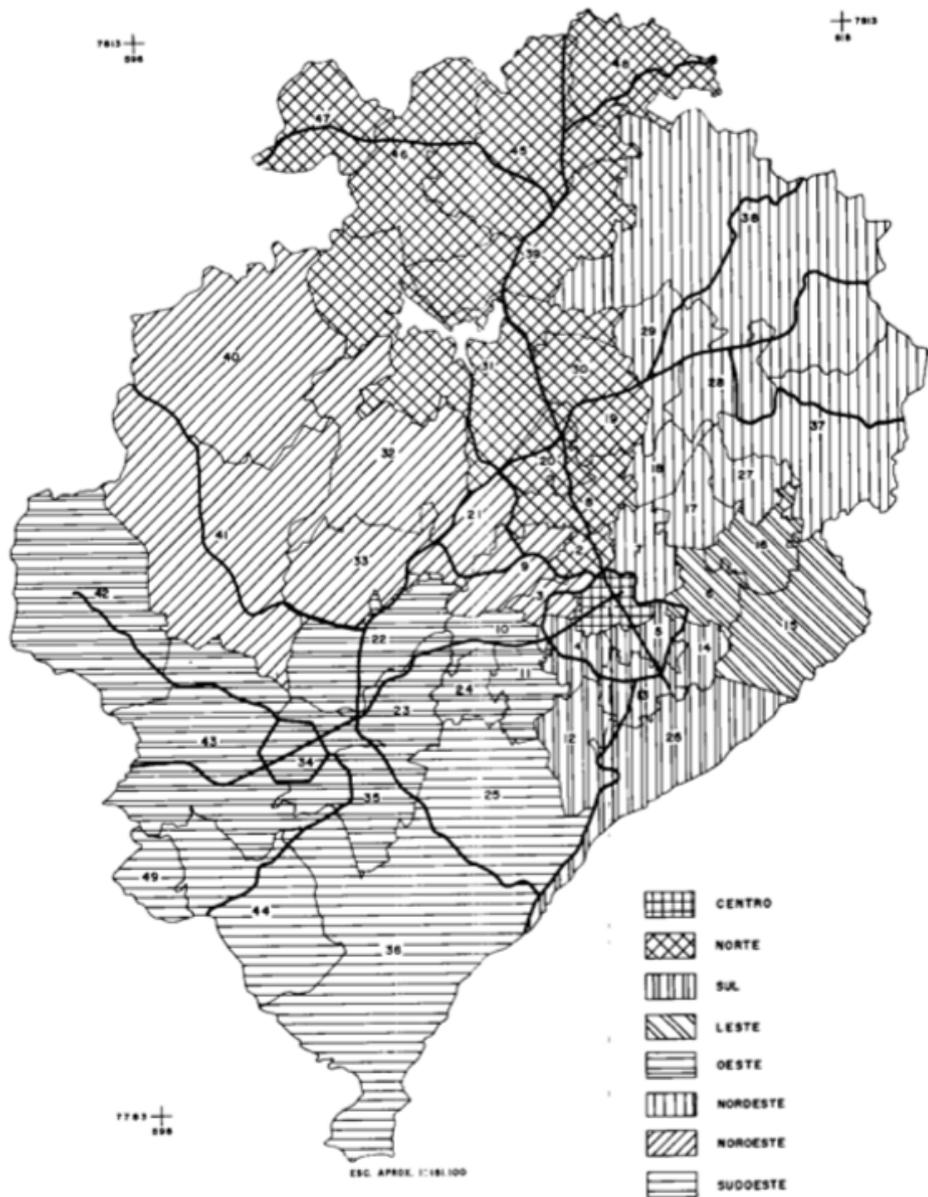
Os autores do estudo (entrevista, 2019) ressaltam que seu caráter pioneiro se deveu principalmente ao uso dos anúncios imobiliários de jornais e ao esforço de escolha de identificar, entrevistar e tentar compreender os agentes do mercado de terras. O próprio estudo já considerava este trabalho um “esforço pioneiro” (Plambel, 1987, p. 32). Na lembrança dos entrevistados, a ideia dos anúncios veio de uma pesquisa realizada em Lima, Peru<sup>8</sup>, e o formato geral do estudo teve como referência o estudo de Nora Clichevsky (citado acima), realizado pouco tempo antes para Buenos Aires. Estas referências revelam uma importante circulação de ideias e pesquisas urbanas dentro da própria América Latina à época, para além da importação dos referenciais teóricos da Europa ocidental e dos Estados Unidos.

A operacionalização da pesquisa se deu através de uma legião de estagiários, contratados pelo Plambel, que “ficavam o dia inteiro no Arquivo Público Mineiro tirando xerox dos anúncios”. Já quanto às entrevistas, o contato se dava através de entidades e da busca por figuras estratégicas do mercado da terra. Apesar disso, alguns agentes de grande peso, como

8. Os entrevistados podem estar se referindo ao estudo citado na bibliografia: CEVASCO, L. Rol del Estado Peruano en el control del funcionamiento del mercado de tierras, estudio del caso Lima Metropolitana 1968-1972, *Revista Interamericana de Planificación*. México: SIAP, 1975 (apud Plambel, 1987).

**PLAMBEL**

**DIVISÃO EM VETORES DIRECIONAIS**  
AGLOMERADO METROPOLITANO



o maior proprietário de terras urbanas e loteador da RMBH à época – Antônio Luciano Pereira Filho, dono da Fayal S/A – não chegaram a ser entrevistados. Mas a maior dificuldade era acessar os loteadores clandestinos, que tinham medo do Plambel. Relatou-se que alguns entrevistados só falavam na presença de um advogado. Na opinião dos autores do estudo, havia um certo temor em relação à autoridade metropolitana, o que tornou ainda mais desafiadora a tarefa de conhecer mais de perto os agentes do mercado (entrevista, 2019). Em complemento, outra dimensão central do estudo foi a pesquisa histórica, discutida na próxima seção.

## A dimensão histórica: antecedentes da formação da RMBH (1897-1950)

Antes de descrever e analisar os dados da pesquisa, o estudo (Plambel, 1987) apresenta uma breve reconstituição histórica da formação de Belo Horizonte, de 1897 a 1950, entendendo 1950 como um corte temporal a partir do qual os problemas de crescimento, industrialização, conurbação e ativação do mercado imobiliário, que se acentuam na conformação na RMBH. Esta parte apoia-se bastante no estudo *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1970*, em elaboração à mesma época e publicado pelo Plambel em 1977. Destaca-se inicialmente a especificidade de Belo Horizonte enquanto cidade planejada na qual, apesar da distribuição original de terrenos pelo Poder Público, desde cedo conviveu com um mercado de terrenos ativo, expresso na figura folclórica do “Zé dos Lotes” e na concentração de terrenos. Ademais, cita-se o reconhecimento pelo Poder Público de que o preço elevado dos terrenos na zona urbana do plano obstaculizava sua ocupação, devido ao padrão elevado de urbanização exigido. Em contraposição, havia uma preocupação de cunho higienista

que condenava a possibilidade de ocupação densa da zona urbana por grupos populares, o que levou à atuação pública na criação de Vilas Operárias fora da área urbana planejada.

O estudo chama atenção para o contraste entre o crescimento planejado da cidade, que deveria seguir a orientação norte-sul a partir da Avenida Afonso Pena, e o crescimento real leste-oeste que se deu ao longo do vale do Ribeirão Arrudas seguindo a ferrovia. Identifica-se uma acentuação da produção de lotes a partir da segunda metade da década de 1920, movimento este concentrado a Oeste, em bairros como Carlos Prates e Calafate. Em paralelo, assistia-se ao surgimento de vilas populares em todas as direções fora da Avenida do Contorno, como Palmital, Santo André, Concórdia, Acaba Mundo, Cachoeirinha, Esplanada etc. Um dado é espantoso: enquanto em 1930 havia uma população de 200.000 habitantes – já atingindo assim o limite da população planejada da nova capital –, a disponibilidade de lotes naquele momento comportaria até 500.000 habitantes. Estes lotes haviam sido produzidos predominantemente por comerciantes de Belo Horizonte e proprietários rurais tradicionais da região, não havendo empresas imobiliárias propriamente ditas à época (Plambel, 1987).

À época, a Prefeitura demonstrava grande preocupação com a extensão excessiva da cidade via retalhamento da periferia em lotes, o que gerava ocupação de baixa densidade muito onerosa aos cofres públicos, além de gerar fortunas particulares. O Decreto Municipal n. 54, de 1935, introduziu os primeiros ônus técnicos e financeiros aos parcelamentos, como exigências de obras de terraplanagem e pavimentação, abertura de ruas e praças, proibição de parcelamento de terrenos sujeitos à inundação, obrigatoriedade de constar na planta a distribuição de água, sistema de escoamento, plano de iluminação etc. Esta medida local se antecipou à preocupação nacional com a regulamentação da venda de lotes, que vai se concretizar em 1937 com o Decreto-Lei Federal n. 58, que passa a exigir o registro dos loteamentos em Cartório de Imóveis a partir da apresentação de documentos como prova

de domínio, planta do loteamento, aprovação do projeto, e contratos de compra e venda (Plambel, 1987).

Segundo o estudo (Plambel, 1987), estes dois decretos levaram a uma baixa nas aprovações de loteamentos, mas continuam surgindo vilas e bairros não legalizados. Entre 1935 e 1949 apenas 56 loteamentos são aprovados, mas a parte ocupada da cidade se expande muito além da área aprovada. Este processo continua até o final do período, quando começam a surgir as grandes imobiliárias. Destaca-se também a importância das alterações causadas pelos parcelamentos voltados à alta renda mais ao final do período, como Pampulha e Cidade Jardim. Mas enquanto a atuação do Poder Público na oferta direta de lotes é muito pequena, observa-se uma atuação forte no apoio a empreendimentos industriais e na implantação de infraestrutura urbana. Destacam-se as grandes avenidas e obras na década de 1940, sob a prefeitura de Juscelino Kubitschek, com destaque para os impactos causados pela abertura da Avenida Antônio Carlos conectando a nova área da Pampulha à área central, e a extensão da Avenida Amazonas conectando a recém-inaugurada Cidade Industrial Juventino Dias, em Contagem, o que daria início à conurbação metropolitana a partir da década de 1950.

## A evolução e estrutura do mercado da terra na RMBH (1950-1975)

Esta parte central do estudo *O Mercado da terra* visa descrever e explicar o comportamento do mercado de terrenos no Aglomerado Metropolitano da RMBH entre 1950 e 1976, com atenção voltada ao movimento geral dos preços de terrenos e à atuação dos vários tipos de agentes do mercado, com especial referência à atuação do Poder Público. Delineia-se o marco econômico e político nacional e local, salientando

os fatores de maior impacto sobre o mercado dos terrenos urbanos. Descreve-se o movimento geral de preços no período, sendo as variações confrontadas com indicadores da conjuntura econômica e política, permitindo definir períodos para análise. Caracterizam-se os principais tipos de agentes do mercado de terrenos, centrando atenção num dos mais importantes, o responsável pela agregação de terrenos rurais à malha urbana. Mostra-se o tipo de agente de parcelamento de terrenos predominante em cada um dos períodos. Analisa-se, por fim, a intervenção governamental, com foco na evolução da regulamentação do controle do crescimento urbano (Plambel, 1987).

## *Conjuntura econômica e evolução do mercado de terras*

O estudo delinea, com detalhes, o contexto econômico e político deste momento. No plano nacional, refere-se ao processo histórico de substituição de importações. Ao nível estadual, à “Nova Industrialização Mineira” da primeira metade de década de 1970, que terá importantes repercussões no desenvolvimento da RMBH. No plano político, destaca-se a passagem de governos democrático populistas para um governo autoritário e anti-populista após 1964, em que objetivos econômicos se sobrepuseram aos sociais, como expresso no financiamento da construção civil, via a mobilização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), um mecanismo de poupança forçada dos trabalhadores, pelo recém-criado Banco Nacional de Habitação (BNH). Esta subseção recorre a trabalhos de cunho crítico sobre populismo, planejamento e habitação da época, de autores como Francisco Weffort, Antonio Octavio Cintra e Gabriel Bolaffi<sup>9</sup>, dentre outros (Plambel, 1987).

Feito este preâmbulo, o estudo procede a analisar a evolução dos preços dos terrenos, e sua relação com o mercado imobiliário e a conjuntura econômica. Apresenta-se a

curva de evolução dos preços reais dos terrenos no Aglomerado Metropolitano para 1950-1976 (ao lado).

A curva demonstra um comportamento ascendente, com inflexões importantes em alguns momentos. No período, os preços do m<sup>2</sup> multiplicaram-se por 8,5 vezes, 2,2 vezes a mais do que o crescimento do salário mínimo (3,8 vezes) no período. Na opinião dos autores entrevistados (2019), a construção da curva de evolução de preços foi um dos principais feitos do estudo *O mercado da terra na RMBH*. Ambos se recordam da semelhança entre a curva de Belo Horizonte e outra curva elaborada à época para o Rio de Janeiro, e destacam o grande interesse de pesquisadores de outras regiões no estudo do Plambel, que chegou a ser apresentado em vários eventos em São Paulo e Brasília, inclusive no primeiro Seminário Nacional de Pesquisa Urbana, organizado pela CNPU na capital federal em 1978. Vicente Rocha lembra-se ainda que o Plambel continuou levantando os dados de anúncios até meados de 1980, mas a atualização da curva nunca chegou a ser publicada.

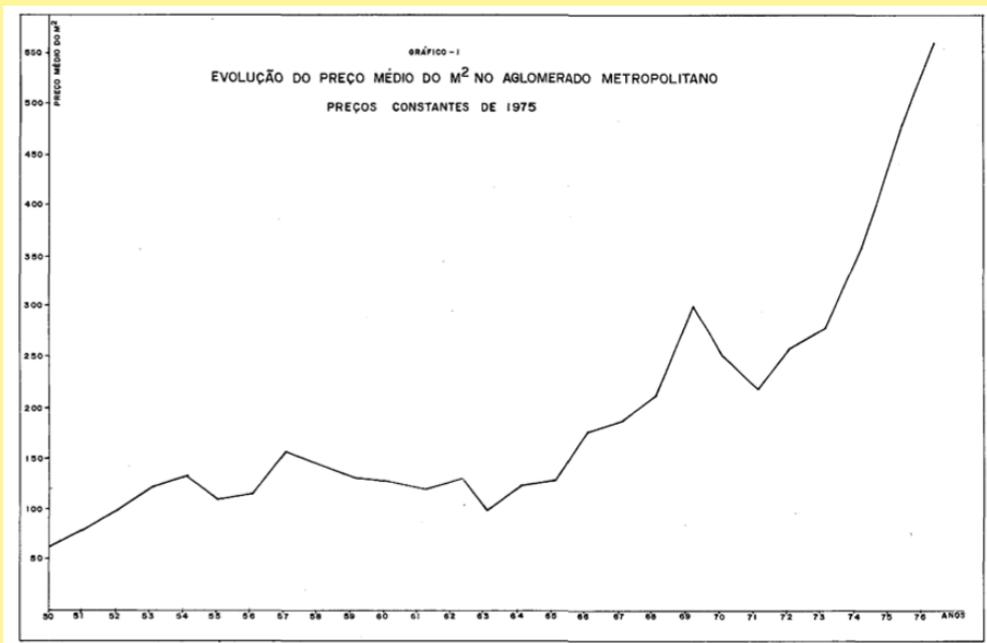
Em seguida, o estudo analisa detalhadamente o número e preço médio das transmissões de imóveis transcritos nos cartórios de registro de imóveis de Belo Horizonte entre 1956-1975. Como síntese de todo o período, apresenta-se uma periodização (Plambel, 1987):

1950-1959: alta dos preços de terrenos, 48% dos lotes aprovados no “período áureo dos loteadores, especialmente a primeira metade da década” (p. 69), estímulo da inflação, restrições da Lei do Inquilinato (1942-1965), escassez de crédito.

1960-1964: baixa dos preços de terrenos, efeitos negativos da Lei do Inquilinato, escassez de crédito, crise econômica e política.

1965-1968: alta dos preços dos terrenos, recuperação econômica, fim da Lei do Inquilinato, ampliação do crédito imobiliário (FGTS/SFH/BNH).

9. BOLAFFI, G. A casa das ilusões perdidas. *Cadernos CEBRAP*, 21. São Paulo: Brasileira, 1977; CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não política? In A. O. Cintra; P. R. Haddad. *Dilemas do planejamento urbano e regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978; WEFFORT, F. *Classes populares e populismo: contribuição ao estudo do populismo*. São Paulo: USP, 1968 (apud Plambel, 1987).



1969-1971: baixa dos preços dos terrenos, correlação inversa com o movimento da Bolsa de Valores, que vive um *boom* no período.

1972-1976: alta dos preços dos terrenos, crise da bolsa (1971), deslocamento dos recursos para o mercado imobiliário (investimento e poupança), aceleração do processo de parcelamento para fora do Aglomerado Metropolitano e mesmo fora da RMBH.

## *Os agentes do mercado da terra*

Finda esta parte mais quantitativa, o estudo apresenta a sua tipologia de agentes do mercado de terras. Começa-se discutindo a figura do *proprietário de imóveis*, cuja caracterização mais aprofundada não chegou a ser feita. Menciona-se que Belo Horizonte tendia a ser vista como uma cidade de grandes proprietários de aluguel, ou ainda marcada pela figura folclórica de um proprietário de imóveis que deteria 1/5 das propriedades cadastradas no município (o já mencionado Antônio Luciano Pereira Filho). Todavia, o estudo pioneiramente indica a necessidade de se relativizar a grande concentração de propriedade, principalmente devido ao crescente predomínio da casa própria sobre o aluguel, transformação que se acelera ao longo da década de 1960. Ademais, o estudo chama atenção para um quadro rural marcado por proprietários frágeis, agricultura da subsistência, tamanho pequeno e fragmentação da propriedade, o que favorecia a transferência das terras para comerciantes e outros agentes econômicos. Apesar disso, mostra-se que a propriedade rural na região ainda era mais concentrada do que no estado como um todo (Plambel, 1987).

Já os *agentes imobiliários do mercado* incluíam atividades de natureza distinta como empreendimento imobiliário, comércio imobiliário e serviços imobiliários. No estudo, o empreendedor de loteamentos é considerado o agente mais importante na expansão urbana, podendo ser tanto empresas imobiliárias

ou pessoas físicas (proprietário tradicional ou comprador esporádico). Propõe-se uma interessante tipologia de categorias de loteadores: i. empresas urbanizadoras (organização como sociedades anônimas); ii. empresas imobiliárias (menores); iii. proprietários rurais; iv) outras empresas (atividades imobiliárias eventuais); v. investidores avulsos. Segundo o estudo, o peso considerável dos investimentos eventuais demonstra o caráter complementar do mercado de terrenos. Foram observadas também mudanças na preponderância de cada agente por período, com maior participação de empresas imobiliárias e urbanizadoras em períodos de valorização, e maior participação de proprietários e loteamentos clandestinos em momentos de baixa. Ademais, em cada categoria de mercado de terrenos predomina um tipo de agente: imobiliárias em sítios de recreio; grandes urbanizadoras em loteamentos especulativos e com infraestrutura completa; proprietários rurais e imobiliárias em loteamentos populares (Plambel, 1987).

Quanto ao comportamento dos agentes, o estudo aponta que grandes imobiliárias e empresas urbanizadoras são integradas e organizadas como S/A. Chama atenção a concentração de 80% dos lotes no período 1972-1976 por apenas um grupo empresarial, a Fayal S/A. Àquele momento, quase todos os loteamentos por este tipo de agente concentravam-se nos espaços privilegiados da Zona Sul e Pampulha. O estudo traz ainda detalhes sobre estratégia de venda e esquemas de financiamento. Em seguida, aponta o número reduzido, e a heterogeneidade entre as firmas urbanizadoras atuando na RMBH (12), a maioria associada à construção civil, e de tamanho não muito considerável a nível nacional. Destaca-se a nítida separação entre loteamentos com urbanização prometida e loteamentos populares, ao passo que loteamentos populares e sítios de recreio se misturavam nas periferias (Plambel, 1987).

Chama atenção a identificação de que muitas das empresas criadas entre 1965 e 1971 seriam especializadas em loteamentos populares. Estas empresas, geralmente pequenas

e prestadoras de serviço, e que em alguns casos apenas acobertavam a ação de pessoas físicas sem qualificação técnica, operavam na venda rápida, mas com retenção de terrenos para especulação. A maioria das vendas era feita para quem queria morar e construir barracão no curto prazo, e a operação se dava através de publicidade barata, financiamento direto e contratos feitos no próprio local. É importante ressaltar que o estudo do Plambel (1987) traz aqui uma das primeiras caracterizações e análises do loteador popular e de seu *modus operandi* na literatura nacional, à mesma época em que pesquisas sobre o processo de periferação estavam em curso em outras cidades<sup>10</sup>. Por fim, apresentam-se informações sobre comerciantes de terrenos, intermediação de compra e venda e corretagem, mostrando a crescente especialização e profissionalização do setor após a criação do BNH.

## *A atuação do Poder Público sobre o mercado da terra*

O estudo discute então a atuação do Poder Público, em particular quanto à disciplina do uso do solo, a qual entende-se abarcar o conjunto de instituições públicas que atuam sobre o mercado de terras, e formas de intervenção do Estado, tais quais: desapropriações, cessões, compras e vendas, provisão de infraestrutura e serviços urbanos, tributação, ação reguladora, e mecanismos de financiamento. Chama-se atenção para a importância das interações entre poder econômico e poder político no uso do solo (Plambel, 1987).

Discute-se inicialmente a disciplina da expansão urbana no período populista. Diante da inexistência de regulamentação durante a década de 1950, é destacada a grande liberdade de ação dos loteadores, o interesse dos demais municípios metropolitanos (exceto a capital) em aprovar loteamentos sem restrições, a ineficácia da regulação de loteamentos clandestinos de Belo Horizonte, as alterações normativas na capital

10. Sobre loteamentos populares, vejam-se os trabalhos pioneiros de Rolnik e Bonduki (1979) para São Paulo e Chinelli (1980) para o Rio de Janeiro. Costa (1983) realizou o primeiro estudo sistemático sobre loteamentos periféricos na RMBH, valendo-se de vários estudos do Plambel, dentre eles *O mercado da terra*.

(com a introdução da figura do “loteamento autorizado”), e o cunho populista da administração municipal. Este último aspecto aliava o casuísmo político ao controle do voto, alçando o proprietário à agente político. Assim, os loteamentos populares periféricos aparecem como mecanismos de integração/segregação social. Faz-se referência à pressão de loteamentos clandestinos, ocupações e favelas diante da limitação da oferta pública de lotes, e para a proposta de uma Superintendência de Terras Urbanas e Rurais, que jamais chegou a ser criada (Plambel, 1987).

Já no período autoritário pós-1964, o controle da expansão urbana passa a ser afetado pela criação do BNH, aprovação do Estatuto da Terra (que proíbe o desmembrando de imóveis rurais em áreas de dimensões inferiores à fração mínima), criação do INCRA (com controle da propriedade rural), e pela nova Lei de Loteamentos (Decreto Lei 271/1967) que definia zonas urbanas, regras e sanções sobre loteamentos. Entretanto, esta lei não chegou a ser devidamente regulamentada pelo BNH a posteriori, seguindo inócua. A partir da segunda metade da década de 1960, começam a surgir leis de loteamentos que exigem percentuais altos de reserva de áreas, infraestrutura e caucionamento (em Belo Horizonte, Contagem e Betim), provocando uma retração na oferta de terrenos para populações de mais baixa renda, queda na aprovação de loteamentos e aumento dos loteamentos clandestinos, principalmente nos municípios mais distantes. Segundo o Cadastro Técnico Municipal realizado em 1972 em Belo Horizonte, apenas 26% dos loteamentos do município eram legalmente aprovados. Ademais, os cartórios registravam loteamentos mesmo que clandestinos. O estudo (Plambel, 1987) faz uma análise do processo de valorização e expulsão das famílias de baixa renda, que alimenta o mercado de loteamentos clandestinos. Menciona-se ainda a existência pioneira de legislação de regularização de bairros e vilas irregulares já na década de 1960 em Belo Horizonte, e a crescente aprovação em bloco (“anistias”) de loteamentos irregulares.

Finalmente, discute-se o próprio papel do Plambel na racionalização do processo de expansão urbana, um dos propósitos de atuação da entidade desde a sua criação. Esta política foi formalizada no *Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana* (POS), aprovado pelo Conselho Metropolitano em 1975, e no acordo com o INCRA (1974) para os terrenos rurais, que conferiu ao Plambel a atribuição de fornecer diretrizes para parcelamento do solo rural para fins urbanos, e, a partir de 1976, a possibilidade de atuar diretamente na fiscalização. Assim, novas restrições, como a definição de zonas de expansão urbana e distintos modelos de parcelamento, vão se somar às restrições municipais, mesmo que a política não pretendesse ser restritiva, com definição de grandes áreas de expansão e sem necessidade de parcelamento do solo rural. No diagnóstico apresentado (Plambel, 1987), estas mudanças terão impacto significativo e irão encontrar resistência dos agentes privados, com crescente adequação dos agentes mais estruturados às novas normas. Entre 1972-1977, observa-se significativo acréscimo dos processos de desmembramento e descaracterização de imóveis rurais para fins de loteamentos na RMBH. Assim, a convergência de medidas restritivas das prefeituras e do Plambel em período favorável ao investimento imobiliário acabou por estimular o encarecimento dos terrenos, e, por consequência, incentivo à oferta de lotes menores e à retenção de terrenos para especulação. A frente de loteamentos populares do período anterior (em Justinópolis, São Benedito, Jatobá e Ibirité) se enfraquece um pouco, com deslocamento dos loteadores para municípios mais distantes e com menos restrições, como Juatuba, Mateus Leme, Jaboticatubas, Esmeraldas.

## *A distribuição espacial e formação do valor do solo urbano*

O estudo (Plambel, 1987) traz ainda um capítulo que descreve e analisa as variações espaciais dos preços de terrenos no

Aglomerado Metropolitano entre 1950 e 1976, examinando alguns dos principais fatores responsáveis pela formação do valor da terra urbana. Enquanto no item anterior o foco recaía sobre os fatores conjunturais por trás do movimento geral dos preços, esta parte investiga as variações de preço dentro do espaço metropolitano, relacionadas a fatores locais, principalmente às ações do Poder Público acompanhadas pela iniciativa do setor imobiliário. Inicialmente são descritas as variações dos preços segundo os vetores do Aglomerado, e analisados alguns fatos específicos ocorridos nestes eixos, relacionando-os ao movimento geral de preços, seus fatores indutores e aprovação de loteamentos.

Examina-se a expansão da mancha urbana no período 1972-1976, principalmente aos municípios de Betim e Nova Lima, que concentraram a maioria do lançamento de loteamentos no período. Em seguida, investigam-se alguns fatores responsáveis pela formação do preço e do valor da terra, utilizando-se dados para 1972-1976, tais quais o processo de ocupação e uso predominante, a distribuição da renda no espaço e os efeitos da regulamentação. Esta parte traz ainda uma interessante discussão sobre especulação e uso do solo. A título de exemplo, o mapa abaixo apresenta o preço da terra no Aglomerado em 1960 (Plambel, 1987).

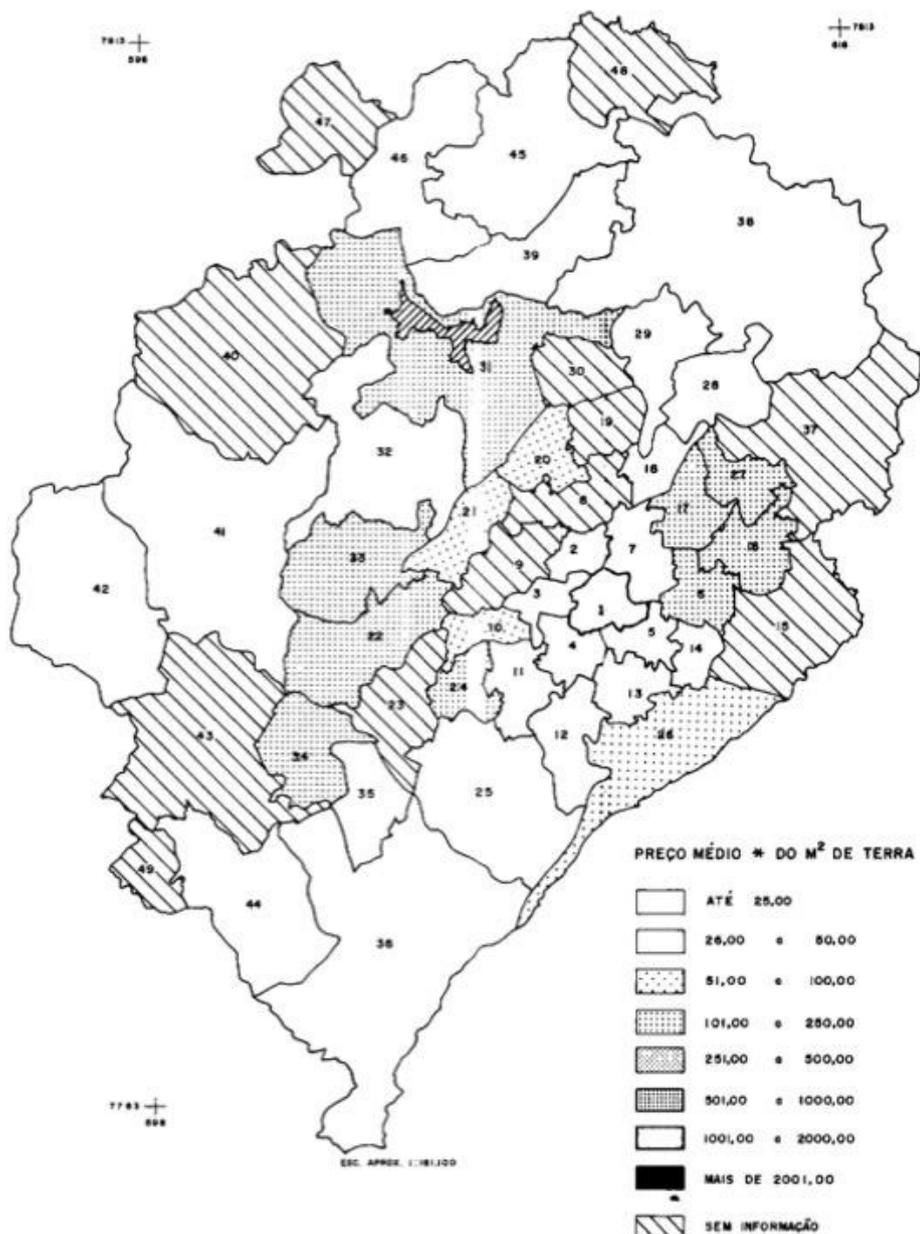
## Resultados e desdobramentos d'O *mercado da terra na RMBH*

Na sua parte conclusiva, *O mercado da terra na RMBH* reitera que uma série de “problemas” urbanos teria sua raiz na estrutura e dinâmica do mercado de terras. Abaixo apresentam-se sinteticamente as três principais conclusões do estudo (Plambel, 1987):

PLAMBEL

EVOLUÇÃO DO PREÇO DA TERRA - 1960  
AGLOMERADO METROPOLITANO

MAPA Nº 03



1) Critica-se a inadequação dos modelos teóricos para explicar a estruturação do espaço urbano a partir de uma visão estática da cidade, alheia à realidade brasileira. Na opinião dos autores, o mercado de terras deve ser estudado tendo em conta o modelo de desenvolvimento do Brasil e fatores macrosociais, e a formação do preço da terra deve ser entendido a partir de complexos mecanismos de interação de oferta e demanda que vão além de transporte/acessibilidade, como potencial de uso dos terrenos, infraestrutura, acesso a centros terciários, meio ambiente, controle do uso e ocupação do solo. Ressaltam novamente que a demanda por terras pode ser orientada tanto pelo uso quanto para especulação. Relacionam ainda a apropriação do espaço pelas camadas de mais alta renda a mecanismos informais de apropriação do espaço, como loteamentos clandestinos, favelas e cortiços, refletindo uma estrutura urbana que coloca restrições ao livre acesso da população a todos os lugares da cidade.

2) Em seguida, destaca-se o caráter dependente e complementar do mercado imobiliário, evidenciado na relação entre as variações nos preços de terrenos, a conjuntura econômica e os estímulos do setor público. Chama-se atenção para a pouca organização do mercado àquela época, com larga participação de capitais de outros setores, em parte devido ao fato dos terrenos urbanos servirem como reserva de valor e investimento. Na opinião dos autores, o caráter inflacionário da economia não explicaria os ciclos observados, como a grande proliferação de loteamentos em ondas altistas, com maior ampliação da área loteada do que ocupada. Ademais, lembra-se da capacidade reduzida dos grupos imobiliários locais em influírem na política econômica nacional, responsável por distribuir vantagens entre os setores.

3) Por fim, concluiu-se que medidas de restrição do uso e ocupação do solo, e particularmente de parcelamento de terrenos em áreas de expansão, têm surtido efeitos contrários aos esperados. O exemplo de Belo Horizonte revelava que maiores restrições eram acompanhadas por preço mais alto dos

terrenos. Assim, argumentam que estas medidas reforçavam a elitização do mercado, aumentando o preço dos terrenos e deslocando as frentes de expansão para mais longe, até fora da RMBH. Ao que se somavam os custos cada vez mais altos de ofertar parcelamentos aprovados com infraestrutura, o que não impediu a proliferação de loteamentos sofisticados e sítios de recreio. Em contrapartida, os loteamentos populares (inclusive os clandestinos) se escasseavam, deslocando-se para áreas cada vez mais distantes, com retenção de terrenos nas áreas mais centrais. Assim, medidas de controle apenas redirecionavam empreendimentos para áreas fora de controle, o que demonstrava a necessidade de legislação federal do uso do solo rural e urbano. As conclusões recomendam ainda outras medidas complementares, como o estímulo à ocupação mais intensa de áreas urbanas e ao loteamento de áreas bem situadas para população de baixa renda.

Nos termos do próprio estudo (Plambel, 1987, p. 131-132):

[...] medidas que visavam racionalizar o mercado imobiliário, no sentido de obter maximização do uso dos investimentos nos serviços urbanos e adequação do uso da terra às suas condições e possibilidades, em função de terem sido tomadas isoladamente na realidade, têm levado a, cada vez mais, adequar o mercado imobiliário ao modelo brasileiro de desenvolvimento, isto é, tem estimulado o estreitamento e sofisticação do mercado de lotes. O que importa salientar [...] é que medidas legislativas, visando o controle da expansão urbana, terão efeitos contrários aos esperados, se não forem adotadas outras medidas no sentido de estimular o adensamento urbano e desestimular os investimentos ociosos em terrenos e, ainda, outras ações visando impedir a transferência pura e simples dos investimentos públicos para os proprietários e estimulando os parcelamentos dos terrenos considerados em condições ótimas de urbanização

Este último ponto das conclusões foi o que mais atingia diretamente as próprias políticas e programas do Plambel. Segundo Vicente Rocha (entrevista, 2019), o estudo *O mercado da terra na RMBH* “custou um pouco” a ter impacto sobre a área de Urbanismo do Plambel, encabeçada à época por Ney Werneck. Porém, quando os urbanistas sentiram o impacto que o controle político do uso e ocupação do solo tinha sobre o mercado, a capacidade de desenvolver propostas para além das críticas foi bastante reduzida. Na visão do entrevistado, isto expressava um campo de tensão entre a Economia e Urbanismo dentro do órgão, na medida em que propostas urbanísticas de qualificação do território valorizavam seletivamente determinadas áreas, gerando efeitos de segregação e segmentação, às quais propostas de cunho mais socioeconômico não conseguiam fazer frente. Apenas a partir de meados dos anos 1980 importantes mudanças teóricas, metodológicas e propositivas iriam tomar curso no Plambel, com maior preocupação com a análise dos reais processos de estruturação do espaço (Tonucci, 2012). Em particular quanto ao impacto mais direto do *Mercado da terra*, os autores mencionam a redefinição do POS e a criação do Cadastro de Parcelamento.

Ainda nos anos 1980, o estudo continuaria a exercer relativa influência, ao menos no âmbito da tecnocracia estatal. Os autores (entrevista, 2019) relatam uma reunião já no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em Brasília, possivelmente em 1984, em que o trabalho *O mercado da terra na RMBH* foi apresentado como referência importante, e em que estavam presentes na mesa “a bibliografia completa do trabalho”, inclusive o pesquisador francês Jean-Jacques Granelle, à época consultor, e que teria posteriormente citado o estudo do Plambel em suas publicações. Apesar da sua relativa pouca circulação para fora destes meios, o estudo seria ainda uma importante referência para o estudo *O mercado da terra na RMBH: estudo de caso do entorno do Aeroporto de Confins* (FJP, 2009) e para os diagnósticos realizados no âmbito do *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH* (UFMG,

2010), afora seu uso e crescente referência em inúmeros trabalhos acadêmicos sobre o planejamento e desenvolvimento da RMBH desde a década de 1980.

## Considerações finais

Este texto teve como intuito resgatar e problematizar o momento de produção e recepção do estudo *O mercado da terra na RMBH*, publicado pelo Plambel em 1978. Trata-se de uma importante contribuição à história do desenvolvimento da RMBH e ao estudo do mercado imobiliário regional, com foco no mercado de terrenos. Mas afora o interesse mais local, destacaram-se alguns pontos de pioneirismo e atualidade do trabalho em diálogo com a questão urbana nacional, tais quais: a adoção do referencial teórico da economia política da urbanização em um contexto autoritário; a abordagem metodológica que conjugou recursos quantitativos e qualitativos; a ênfase nos processos, no papel e nos conflitos entre os agentes do mercado e do Poder Público; a pesquisa inédita sobre a produção da cidade informal pelo loteador popular; e a antecipação de temas e propostas da Reforma Urbana, como o acesso dos grupos mais pobres à cidade, a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, a captura de mais-valias fundiárias e a regularização de assentamentos informais. O estudo do Plambel traz ainda uma rica reflexão sobre os limites de um estudo técnico de economia urbana realizado dentro de um órgão de planejamento integrado, mas dominado pelo urbanismo.

Ademais, evidencia-se um conflito entre algumas propostas progressistas, bastante avançadas à época, e o modelo de desenvolvimento excludente do Regime Militar, num quadro de hegemonia da propriedade privada. Pesquisas futuras poderiam, por exemplo, investigar a relação entre *O mercado da terra na RMBH* e as importantes mudanças na regulação do uso do solo e no controle da expansão urbana, principalmente após a aprovação da Lei 6.766 em 1979, assim como o desenvolvimento de inovadoras propostas voltadas

à democratização do acesso à terra e à moradia<sup>11</sup>. Ademais, acredita-se que a pesquisa realizada pelo Plambel pode ainda hoje inspirar e orientar trabalhos voltados à compreensão das complexas dinâmicas fundiárias e imobiliárias nas cidades brasileiras. A partir do resgate de um estudo pioneiro elaborado por técnicos progressistas atuando paradoxalmente no âmbito da tecnocracia estatal sob um regime autoritário, espera-se que este capítulo possa contribuir para uma releitura das diversas e nem sempre convergentes trajetórias que levaram à constituição de uma “matriz brasileira de estudos urbanos críticos” (Fix, Arantes, 2022) e à transformações na política urbana nacional sob influência dos ideais da Reforma Urbana.

## Bibliografia

CHINELLI, Filipina (1980). Os loteamentos de periferia. In L. P. Valladares (Eds.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar.

COSTA, Heloisa S. de M. (1983). *The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil*. Dissertation: Master of Philosophy in Urban and Regional Planning. London: Architectural Association School of Architecture.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro F. (2022). On urban studies in Brazil: The favela, uneven urbanisation and beyond. *Urban Studies*, v. 59, n. 5, p. 893–916, 1 abr.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2009). *O mercado da terra na RMBH: estudo de caso no aeroporto de Confins*. Belo Horizonte: FJP.

MONTE-MÓR, Roberto L. de M. (2008). Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In G. Costa; J. G. Mendonça (Orgs.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte.

PLAMBEL (1987). *O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte* (2o edição revisada). Belo Horizonte: Plambel.

11. Sobre as propostas do Plambel para a cidade informal, ver Tonucci (2012) e o capítulo *O legado do Plambel: novas leituras sobre a metrópole e o direito à terra e à cidade* (Costa, Mendonça, nesta publicação).

PLAMBEL (1977). *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1970*. Belo Horizonte: Plambel.

ROLNIK, Raquel.; BONDUKI, Nabil (1979). Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In E. Maricato (Ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega.

TONUCCI, João. (2012). *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. São Paulo: FAU-USP. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).

UFMG (2010). *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH*. Produto 4. Relatório de Estudos Setoriais Integrados. Belo Horizonte: UFMG.



# Autonomia e consciência pública no planejamento tecnocrático em Minas Gerais, Brasil<sup>1</sup>

Elisângela de Almeida Chiquito

Escola de Arquitetura - UFMG - Brasil

Geraldo Magela Costa

Instituto de Geociências - UFMG - Brasil

Roberto Luís Monte-Mór

Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG - Brasil

Embora os debates sobre a necessidade de planejamento urbano e metropolitano no Brasil tenham se iniciado ainda no período democrático, é no regime militar (1964-1985) que ele se institucionaliza. Nesse momento, cria-se em nível federal o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e seu aparato de financiamento (BNH), multiplicam-se os órgãos de planejamento nas diversas escalas administrativas, proliferam empresas de consultoria e são instituídas as primeiras regiões metropolitanas e respectivos órgãos de planejamento e gestão (Monte-Mór, 2008).

Em que pesem os avanços na organização para o planejamento nas administrações públicas, grande parte das experiências em planejamento foram realizadas através da contratação de empresas de consultoria que se limitavam à elaboração de planos como documentos técnicos externamente às administrações locais, seguindo a metodologia estabelecida pelo Serfhau, não avançando em estratégias de interlocução com os agentes envolvidos e de implementação do planejamento enquanto processo e enquanto política, e na reflexão sobre sua efetividade para a melhoria das condições de vida da população.

Podemos entender o período iniciado após o término da 2ª guerra mundial como especialmente importante para a emergência do planejamento regional e metropolitano no Brasil, com seu momento áureo nos anos 1970, passando a ser criticado e desprestigiado nos anos 1980, com o processo de redemocratização, crise do Estado e ascensão do pensamento neoliberal. Observa-se uma retomada desse planejamento apenas nos anos 2000.

Ao mesmo tempo que essa crítica foi útil para se abrir nova perspectiva em se pensar cidades e regiões no período democrático, enfrentando as contradições entre progresso e desigualdade, contribuiu também para a descrença no planejamento enquanto prática verdadeiramente pública comprometida com a melhoria das condições da vida urbana.

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, da Fapemig (Processo 01104-17) e do CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa)

Embora seja comum associarmos as práticas tecnocráticas de planejamento aos regimes ditatoriais, buscamos aqui problematizar algumas ideias relacionadas. Entre estas, a crença na técnica como possibilidade de superar condicionamentos ao desenvolvimento humano e forma privilegiada de reconhecer problemas e direcionar decisões políticas, já presentes no planejamento urbano e regional no Brasil desde os anos 1950, quando se iniciam os debates sobre planejamento democrático. A interrupção desse processo, no golpe militar de 1964, deu origem ao período autoritário.

Por outro lado, compreendendo que regimes políticos não suprimem por completo ideias discordantes, e que estas existem simultaneamente como parte do campo de forças, buscamos complexificar esta questão mostrando que práticas políticas não suprimidas estavam presentes ainda no período anterior aos anos 1980, assim como práticas tecnocráticas permaneceram paralelamente à politização do planejamento no Brasil pós-redemocratização. Há, portanto, como afirmam Santos Júnior e Montandon (2011), uma coexistência de “novas e velhas práticas” na experiência recente de planejamento - as primeiras vinculadas à dimensão dos direitos sociais e da participação de uma pluralidade de atores sociais, e as segundas associadas à cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos.

Observamos que experiências importantes no período das décadas 1950 a 1970 tinham forte componente político e social. Apesar de períodos históricos se caracterizarem pelo poder vigente, queremos destacar que não existe coesão ideológica, trazendo à luz elementos importantes que contribuíram para questionar o autoritarismo e a tecnocracia no planejamento urbano e metropolitano nas próprias instituições de governo, além daquelas provenientes dos movimentos sociais e da academia.

# Tecnocracia e política no planejamento urbano-regional

The technocrats make explicit the planner's belief that there is indeed some unitary public interest that experts of goodwill can identify and maximise. Like the traditional planners, they seek to replace politics with scientific administration

(Fainstein & Fainstein, 1996, p. 274)

Susan Fainstein e Norman Fainstein (1996), em texto intitulado “City Planning and Political Values”, assim se manifestam sobre o planejador tecnocrático, que pressupõe a existência de fato de interesse público comum que pode ser tecnicamente identificado e potencializado por meio da racionalidade e do pensamento científico por homens bem intencionados. Para os autores, no pensamento tecnocrático, a mudança social é projetada a partir do topo, não havendo, portanto, espaço para os processos participativos.

De fato, quando se observa o processo de institucionalização do planejamento urbano e metropolitano no Brasil durante o regime militar, conclui-se facilmente que pretendeu-se criar um processo de planejamento em que o saber técnico-científico seria hegemônico. A atividade do planejador entendida pelos autores como tradicional seguiria uma sequência da definição de objetivos por parte dos sujeitos político-institucionais (parte política) à elaboração de planos e programas (parte técnica), tendo em mente uma imagem idealizada do objeto (cidade, região, aglomeração urbana). Planejadores tecnocratas, por sua vez, acreditavam na possibilidade de influir na decisão dos sujeitos políticos por meio da administração científica. Ou seja, haveria um feedback do saber técnico, apontado para os sujeitos político-institucionais, buscando influir na definição de objetivos, para o que um diagnóstico abrangente e integrado, nos moldes da metodologia

do planejamento compreensivo (comprehensive planning), seria mandatário.

A tecnocracia se fortaleceu dentro de uma tradição teórico-política que John Friedman (1987) denominou Reforma Social, herdeira do pensamento positivista de Saint-Simon e Comte, que viam o governante como “físico social” – depois chamado sociólogo – capaz de definir e compreender com clareza os problemas da sociedade e encaminhar soluções. O Estado seria a forma racional de gestão sociopolítica visando o bem comum e pairando acima dos interesses de classes, de grupos políticos ou partidos, e dos negócios.

Nesse contexto teórico e político-ideológico, a sociedade seria objeto do planejamento desenvolvido pelo Estado, responsável por identificar caminhos e objetivos para crescimento econômico e bem estar. No Brasil, o lema positivista foi inscrito na bandeira nacional: ordem e progresso.

De um lado, portanto, ocorre a consolidação da sociologia funcionalista e da teoria da modernização no 2o pós-guerra, que entendem a cidade como motor da modernidade e o Estado como chave reformista para constituir um território e uma sociedade mais homogêneas, tendo a técnica como instrumento privilegiado. Assim, a partir do reconhecimento aprofundado dos problemas e das disparidades socioespaciais, poderia ser elaborada uma agenda de soluções, acreditando no Estado como ente capaz de garantir a realização do bem comum.

De outro lado, o pensamento crítico planejador, que emergiu no Brasil em meados dos anos 1950 e se fortaleceu nas décadas seguintes, pari passu com o planejamento tecnocrático, compreendia o Estado como representante dos interesses da classe burguesa, dos negócios e interesses das várias frações do capital. O movimento trabalhista, que ganhou força pós segunda guerra, passou a pautar debates que envolviam economia, planejamento e o futuro dos países. Assim, uma tradição oposta se impõe agregando anarquistas, neo-marxistas, e críticos independentes à qual Friedman (1987) denomina

Mobilização Social. Para esses, cumpre mobilizar a sociedade civil contra o Estado, construindo uma alternativa de ação com base nas experiências concretas da população.

Como desdobramento dessa tradição e enfatizando as abordagens de autores como John Dewey, Paulo Freire e Ivan Illich, entre vários outros, Friedman (1987) identifica outra tradição à qual denomina Aprendizado Social. Aqui, as relações entre Estado e sociedade, assim como entre saber técnico-científico e o saber que emana das experiências da vida cotidiana, estão em pé de igualdade e devem se inter fertilizar, gerando colaboração e aprendizado mútuo. Isto implicaria empoderamento da sociedade civil e sua organização para atuar então como sujeito do planejamento, assumindo o Estado como um ente não-monolítico, trazendo contradições internas e funcionando como arena política racionalizante dos conflitos societários.

Entretanto, Friedman (1987) trata do planejamento como um todo, não apenas do planejamento urbano e regional (PUR), sua área principal de atuação. No caso do PUR, algumas questões devem ser enfatizadas para o caso brasileiro. Além do debate sobre o sentido político do planejamento, muitas vezes negado nos círculos liberais dos defensores do planejamento estatal reformista, há que enfatizar a suposta dicotomia entre eficiência (econômica) e equidade (social), um viés presente no planejamento tecnocrático. A proposta economicista de garantir retornos crescentes implica concentração de investimentos e ações nas áreas de maior crescimento, desconsiderando desigualdades sociais e desequilíbrios regionais. No Brasil, a frase do ex-ministro da economia Delfim Netto - “primeiro temos que fazer o bolo crescer, para depois distribuí-lo” - marcou esse debate nos anos 1970.

Entretanto, planejadores ligados à área do PUR, historicamente ligados às questões sociais e à vida cotidiana, tendem a ter como preocupação central a inclusão social e desequilíbrios socioespaciais, conseqüentemente se pautando por um planejamento comprometido com maior responsabilidade

social e política. Entendemos que isso ficou evidente no período autoritário em que o planejamento tecnocrático foi deliberadamente fortalecido como estratégia de legitimação dos governos militares desconectados da prática política, abrindo assim possibilidades para atuações questionadoras por parte dos técnicos e planejadores engajados no PUR, como os casos apresentados abaixo.

A partir do exposto, buscamos avançar para compreender a atuação dos planejadores, procurando superar a simples equiparação dos profissionais que atuaram em instituições de planejamento urbano e metropolitano durante a ditadura militar com práticas autoritárias que caracterizaram o próprio regime. Compreendendo as instituições nos termos de Jacques Revel (2010, p. 135), entidade aberta e inseparável do jogo social, resultado de uma trama complexa e contraditória entre “trajetórias dos agentes e as relações, de natureza diversa, que eles empreendem entre si e com os contextos plurais nos quais se situam”, procuramos evidenciar essa complexidade trazendo à luz dissonâncias entre a atuação dos profissionais e o regime político vigente.

Nossa compreensão é que experiências importantes de planejamento institucionalizadas durante a Ditadura Militar se revelaram avançadas, apesar dos limites impostos pelo regime político. Os métodos utilizados, o comprometimento com a questão social, os questionamentos pautados e até mesmo o grau de insubordinação ao viés tecnocrático e autoritário que guiou o pensamento e a ação sobre o espaço urbano e regional, contribuíram para a construção do planejamento democrático a partir dos anos 1980.

Buscamos discutir essas questões a partir da análise da experiência de planejamento urbano e metropolitano em Minas Gerais, Brasil, dividindo-a em duas partes. Na primeira parte, buscamos problematizar as primeiras ideias e métodos mobilizados pelo planejamento urbano de Belo Horizonte nos anos 1950, elaborado pela SAGMACS<sup>2</sup> a partir de concepções que circularam mundialmente no 2o pós-guerra. A segunda parte

2. Fundada pelo Pe. Louis-Joseph Lebret e vinculada aos preceitos do Movimento Economia e Humanismo (MEH), a Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) atuou intensamente no Brasil e na América Latina no período dos anos 1940-60, construindo novos métodos, abordagens e reflexões para o planejamento urbano e regional sintonizada com o debate internacional do 2o pós-guerra. Ver a esse respeito: Pontual (2016), Oliveira (2015) e Chiquito (2016)

contempla a compreensão da atuação de duas instituições criadas no regime militar - o Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Fundação João Pinheiro (FJP) e a Superintendência do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel). A reflexão é construída buscando evidenciar as ideias mobilizadas e a atuação dos agentes, nos diferentes momentos políticos, na luta pela incorporação de ideais de equidade e justiça social nas instituições públicas. A análise das experiências permite tensionar a discussão sobre a relação entre política e tecnocracia e revela que a autonomia para pensar criticamente o planejamento urbano e metropolitano, apesar dos constrangimentos oferecidos pelos contextos políticos em que se inserem, foi condição para buscar alternativas emancipatórias.

## A técnica a serviço do bem comum: SAGMACS e o planejamento de Belo Horizonte

Nos anos 1950, a dimensão regional e social do planejamento se torna pauta dos debates sobre planejamento urbano em Belo Horizonte, quando são criados órgãos de planejamento e empreendidas ações para modernização administrativa. Em 1951 é criado o Serviço do Plano Diretor (SPD), um órgão de linha da administração municipal, substituindo a Comissão Técnica Consultiva dos anos 1930. Em 1958, na gestão Celso Melo de Azevedo (PDC) (1955-1958), o SPD contrata a SAGMACS para realizar o primeiro estudo sobre “A aglomeração urbana de Belo Horizonte”<sup>3</sup>, desdobrado no “Relatório do Plano Diretor de BH”<sup>4</sup> de 1961, o qual introduz a perspectiva do desenvolvimento econômico e social do Movimento Economia e Humanismo (MEH), que pregava como fim último do planejamento a “superação das desigualdades regionais” e melhoria efetiva do “nível de vida” da população.

3. SAGMACS. *Estrutura urbana de Belo Horizonte*. (mimeo) Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1959.

4. SAGMACS. *Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1962.

O MEH propunha um reformismo social, apoiado na ideia do Estado de Bem-Estar Social francês, que unia à esquerda comunistas, socialistas e democratas cristãos, e na concepção de solidariedade e bem comum. Nessa concepção, o planejador possuía a atribuição de, através de técnicas racionais, promover a superação dos entraves ao desenvolvimento social e econômico (Lebret, 1958).

Os trabalhos da SAGMACS para Belo Horizonte reconheciam pela primeira vez no âmbito da administração pública a precarização das condições de vida da população no processo de favelamento e o caráter regional e metropolitano do processo de urbanização que extrapolava limites administrativos do município. Assim, propunha que o Plano Diretor incorporasse indicadores do nível de vida da população como parte do método de criação de subcentros regionais, extrapolando a jurisdição municipal, comprometidos com métodos para a melhoria do “nível de vida” das comunidades. (SAGMACS, 1959; 1962) Para isso, vida familiar e comunidade local, urbana ou rural, assumem importância para o planejamento como “unidade elementar de vida urbana” sendo propostas ações que passam de programas de melhoria sanitária e hábitos alimentares até a criação de centros comunitários para atividades de interesse comum, de caráter social, que possibilitariam aglutinação do grupo em torno da mobilização social. Ou seja, a ideia de organização social passava pela nucleação a partir de comunidades de base, de filiação kropotkiniana, também alinhada às correntes socialistas, cooperativistas e comunitaristas da esquerda católica (Lamparelli e Leme, 2001).

O planejamento seria, portanto, o instrumento ideal para desenvolvimento humanista e solidário que, envolvendo todos os níveis da vida em sociedade, poderia proporcionar uma profunda mudança no sentido universal, transformando uma sociedade menos humana, inferior, para outra mais humana, superior, de forma mais rápida possível, agregando valores mais racionais e mais humanos em nível planetário, promovendo a solidariedade como marca do desenvolvimento dos povos (Lebret, 1958).

Nos estudos da SAGMACS para o Plano Diretor de Belo Horizonte, as ideias de comunidade e relações de vizinhança, desde a escala de bairro até o nível regional, associam a perspectiva de descentralização comunitária na proposta de regionalização com criação de oito “subcentros” no município: Gameleira, Ipiranga, Cachoeirinha, Progresso, Barreiro, Venda Nova, Centro e Pampulha-Aeroporto. Nessa proposta, incorpora a visão de solidariedade comunitária como elemento importante para a mobilização social e centros sociais como espaços de debates e reivindicações, propondo a permanência da sociabilidade constituída nas relações de vizinhança em áreas das favelas, em oposição à política municipal de erradicação de ocupações e favelas que estava sendo colocada em prática pelos poderes municipal e estadual.

Embora os estudos não tenham se materializado em um Plano aprovado e institucionalizado, as ideias e perspectivas imbricadas de reforma social e mobilização comunitária, embriões dos processos participativos, tiveram uma certa continuidade através das ideias e ações dos profissionais envolvidos. Apesar do Golpe Civil-Militar de 1964 que desestruturou institucionalmente as perspectivas democratizante e participativa nas decisões dos rumos da sociedade urbana, os profissionais permaneceram atuantes no planejamento em Minas Gerais, assim como pela emergência de novos agentes no planejamento mineiro nos anos 1960<sup>5</sup>.

## FJP-CDU e Plambel: tentativas de subversão do planejamento tecnocrático

No final dos anos 1960, o planejamento urbano retornou à pauta em Belo Horizonte, incorporando a dimensão metropolitana. No âmbito do estado, foram criadas novas institucionalidades para a montagem de um aparato voltado para

5. Ver a esse respeito os trabalhos de Feldman, “Urbanismo no Brasil: formação, prática profissional e fronteiras disciplinares entre as décadas 1930 e 1970” e Costa “Teorias, metodologias e práticas do planejamento urbano: reflexões a partir de experiências”, ambos publicados no livro Chiquito, Velloso e Faria (2019) *Urbanismo e planejamento: formação, práticas e instituições*. Belo Horizonte: Cosmopolis.

o planejamento do desenvolvimento metropolitano e regional que compreenderam: o Conselho Estadual do Desenvolvimento (CED), posteriormente transformado na Secretaria Estadual de Planejamento, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI), a Companhia de Distritos Industriais (CDI) e a Fundação João Pinheiro (FJP), entre outras. Esse conjunto de instituições foi responsável pelas primeiras reflexões sobre uma organização sistêmica para planejamento. O documento Diagnóstico da Economia Mineira (1968), de acordo com Cintra e Andrade (1978), significou a ascensão de economistas ligados à UFMG, que em pouco tempo formariam o Grupo de Planejamento e Controle (GPC), responsável pela formulação, em 1971, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES).

A FJP, criada em 1969, teve papel significativo na emergência e consolidação do planejamento mineiro e formação de planejadores e, como nos interessa aqui, no desenvolvimento da perspectiva crítica em planejamento através, sobretudo, do Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU) e do Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, que deu origem à Superintendência do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel). Vale registrar que o Plambel absorveu profissionais ligados à concepção de desenvolvimento humano, como Silvano Cançado Azevedo e Hiroshi Watanabe, antigos participantes da SAGMACS em Belo Horizonte, assim como jovens profissionais ligados à UFMG e técnicos dos órgãos do estado.

A década de 1970 foi profícua na que se refere à elaboração de estudos com ênfase nas pesquisas sociais, à formação para o planejamento e à realização de congressos e seminários. Em 1974 foi realizado o I Encontro sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte (I METROBEL) que tinha como objetivo dar uma resposta ao “desafio da explosão urbana” que tem repercussão direta nas condições sociais da população.

Entre os primeiros trabalhos do CDU destacam-se aqueles realizados sob convênio com o Ministério do Interior,

quando o Centro elaborou planos de desenvolvimento urbano para os então Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, produzindo relatórios e estudos preliminares, entre outros. Os convênios foram feitos para as cidades de Boa Vista e Caracará (RR); Macapá, Santana, Calçoene e Mazagão (AP); e com o governo do Território Federal de Rondônia, para a localidade de Vila Rondônia (hoje município de Ji-Paraná) pertencente ao município de Porto Velho (RO). Seguiram-se estudos que compuseram o Plano de Governo (Política de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais), como também a proposta de montagem em Minas Gerais de um sistema de associações de municípios, em parceria com a recém criada Supam - Superintendência de Articulação com os Municípios.

O CDU elaborou, em íntima relação com a Supam e municípios envolvidos, planos para a AMVA - Associação dos Municípios do Vale do Aço e para a AMVI - Associação dos Municípios do Vale do Itapeçerica. Elaborou também o Plano de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, com ampla equipe, envolvendo estudos históricos, do patrimônio e da organização do território dos dois municípios, tratados em conjunto. Além dessas experiências, vale destacar o planejamento para o Aglomerado Urbano do Vale do Aço (AUVA), desenvolvido entre 1976 e 1979. A proposta metodológica foi influenciada pelo modelo interdisciplinar do SERFHAU, mas a adaptação no CDU previa momentos de discussão e publicização de estudos e propostas, especialmente por meio de seminários. Ademais, montou-se diversas sub-equipes temáticas como uma estratégia de inter-relação entre elas, implicando presença de 'olheiros' das sub-equipes no interior das outras. Isso permitiu maior integração temática e avanço na interdisciplinaridade.

Outra estratégia importante diz respeito ao contato direto com organismos do Estado, como prefeituras, secretarias, autarquias, empresas públicas, etc. Buscava-se identificar em cada órgão quais seriam os melhores interlocutores, afinados com objetivos de ampliar a participação popular e

trabalhar para o bem comum, trazendo esses técnicos para um trabalho em parceria. Ao final de quase três anos de trabalho, existia um processo de planejamento em consolidação e, mais curioso, não havia planos impressos, editados.

Mudanças políticas no governo do estado de Minas Gerais resultaram também em mudanças na FJP. A nova tecnocracia que assumiu cargos da direção da FJP e do CDU estava agora mais preocupada com a eficiência da instituição, sem considerar experiências consolidadas. No caso do AUVA, resultou na determinação de editar, imprimir e entregar volumes do plano para o contratante: o governo do estado de Minas Gerais, em parceria com as duas siderúrgicas, a Companhia Vale do Rio Doce e os três governos municipais. Como consequência todo o processo de planejamento em construção foi paralisado com a saída de cena do CDU/FJP.

De qualquer modo, o grau de autonomia de uma equipe de órgão público permitiu transgredir a formalidade das propostas e dos contratos, inclusive em termos de elasticidade do tempo. Diversos outros planos municipais foram realizados pelo CDU, sempre com uma perspectiva de inclusão e equidade, além de estudos de âmbito estadual, como o Programa de Cidades Médias

Podemos detectar também novos elementos de dimensão metodológica referentes ao planejamento urbano e metropolitano. Em 1978, o CDU publicou um importante ensaio intitulado “A cidade face ao desenvolvimento”<sup>6</sup>, expressando críticas acerca da configuração do urbanismo estatal, fundamentalmente levado a cabo pelo trabalho do SERFHAU, caracterizado pelo “viés excessivamente físico de arquitetos urbanistas”, destacando ainda a “atuação desastrosa de muitos consultores particulares” no planejamento financiado pelo órgão, “preocupações setorialistas” pautadas quase exclusivamente na “eficiência técnico-financeira”. O documento defendia assim maior participação da sociedade civil e que se levasse em conta as dimensões da vida urbana, além da dimensão físico-territorial:

6. FJP/CDU. *A cidade face ao desenvolvimento*. (documento técnico). Belo Horizonte: FJP, 1978.

A incorporação da visão local, da dimensão histórica, das características regionais, da participação comunitária, das soluções espontâneas e informais surgem como ricos filões a serem explorados se se deseja encontrar soluções de mais amplo alcance e algum poder germinativo. (FJP/CDU, 1978, p. 7)

O documento indicava ainda que poderia ser criada uma comissão estadual nos mesmos moldes da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), considerando as informações sistematizadas existentes e em elaboração pelas experiências mineiras de urbanismo. Esse órgão proposto teria feições de uma associação entre agentes responsáveis pelo respectivo campo, como o Plambel, a SUPAM (Superintendência de Articulação com os Municípios) e o próprio CDU. Assim, a crítica ao modelo de planejamento do SERFHAU trazida pelo documento evidencia a mudança da perspectiva do planejamento urbano no Brasil a partir de insurgências no cerne das instituições, já nos anos 1970.

As críticas ao planejamento pautado exclusivamente pela visão tecnocrática e setorial, distante da realidade da vida cotidiana das comunidades, também estiveram presentes nos estudos e nos debates internos do Plambel. Recém constituído como autarquia, o Plambel realizou “Pesquisas Sócio-Políticas (Vida Associativa e Lideranças Comunitárias)” em convênio com o Departamento de Ciência Política da UFMG. Estas pesquisas buscavam mapear lideranças locais, municipais, supra-municipais e respectivas representações e interesses na RMBH, com o objetivo de garantir viabilidade ao Convênio Metropolitano de 1971 entre Estado e Municípios e algum grau de participação nos estudos e planos realizados.

Uma das reflexões importantes sobre a incorporação da dimensão participativa ocorreu em um Seminário Técnico interno no qual o sociólogo Hiroshi Watanabe apresentou uma fala contundente intitulada Planejamento x Democracia, quando considera

“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”<sup>7</sup>

Afirma ainda que, quando se diz que o povo não está preparado para votar ou para opinar o que mais lhe convém, é bom indagar se não são os próprios técnicos planejadores que estão despreparados para o diálogo.

A crítica gerou reação por parte de vários técnicos, os quais se recusavam a dialogar com associações de bairro ou outras entidades representativas da comunidade pois, na visão deles, significaria questionar a legitimidade dos planejadores e das próprias estruturas vigentes. Defendiam que “a função do técnico é saber interpretar, não apenas os dados, mas aspirações e necessidades da comunidade”<sup>8</sup>. A conclusão dos trabalhos demonstra concordância em iniciar “planejamento participativo, porém sem saltos: através de maior envolvimento e participação dos prefeitos”<sup>9</sup>.

Estudos produzidos pelo CDU e pelo Plambel, ainda que elaborados no contexto do poder autoritário e centralizado do Regime Militar, demonstram compromisso dos planejadores com ideais de equidade e justiça social e busca pela aproximação entre planejamento e vida comunitária através da perspectiva democrática e estímulo à transformação social pelo engajamento, perspectiva já sinalizada desde os trabalhos da SAGMACS nos anos 1950. Isso revela que, apesar da ditadura, essas instituições conseguiram trabalhar com certa autonomia quanto aos princípios igualitários da modernidade e à aposta na técnica como meio de se chegar a sociedades mais justas.

7. PLAMBEL. *Io semi-nário interno para intercâmbio de experiência no PLAMBEL* (documento interno), 1980, n.p.

8. *idem*, n.p.

9. *ibidem*, n.p.

O movimento nacional pela reforma urbana, que resultou no principal marco jurídico-institucional da política e do planejamento urbano no Brasil contemporâneo - o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 - passou ao largo da questão metropolitana, explicado parcialmente pelo forte sentimento municipalista que vigorou ao fim do regime militar e marcou várias das iniciativas populares do período da constituinte dos anos 1980.

Política e planejamento metropolitanos eram também identificados com caráter autoritário e centralizador ditatorial, portanto considerados antidemocráticos. Retomada e re-institucionalizada nos anos 2000, a questão metropolitana de Belo Horizonte passou a ser alvo de tentativas de planejamento estratégico - nos moldes do modelo catalão - por meio da ação de uma OSCIP denominada Instituto Horizontes. Pouco ou quase nada se resgatou até o momento da atuação deste Instituto. Seus estudos e propostas não foram considerados no processo de re-institucionalização da RMBH.

O Governo do Estado de Minas Gerais, por meio de subsecretaria responsável pela questão metropolitana neste novo momento, optou por convidar a Universidade Federal de Minas Gerais para elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI/RMBH), que resultou no envolvimento desta Universidade por pelo menos 10 anos (2009 - 2019) com o processo de planejamento metropolitano. A experiência já foi amplamente descrita e apresentada em artigos, eventos e reuniões<sup>10</sup>. Pode-se dizer que a experiência foi inovadora em termos tanto metodológicos - inter(trans)disciplinaridade - quanto na elaboração dos trabalhos - como atividades de extensão universitária, coletiva e participativa.

Para este artigo, vale destacar alguns pontos. Primeiro, essa experiência foi de elaboração de estudos e propostas de planejamento, resultando em um plano - o PDDI - ou seja, um instrumento do planejamento. Apesar disso, a equipe da UFMG

10. Não cabe aqui relatar essa longa experiência de uma década, mas uma visão abrangente de todo o processo pode ser encontrada em: Costa, Geraldo; Costa, Heloisa; Monte-Mór, Roberto (2021). *Rooting metropolitan planning in critical theory and participatory practices: A university planning experience in Belo Horizonte, Brazil*. PLANEXT, v. 11, p. 44-61.

trabalhou durante todo o período tendo em mente a necessidade de construção e consolidação de um processo de planejamento contínuo e permanente. Foi proposta a criação de um ‘sistema de planejamento metropolitano’, sendo oficialmente responsável por sua continuidade a Agência Metropolitana, instituída como parte do novo arranjo metropolitano<sup>11</sup>, que deveria incluir as universidades e outros organismos de apoio na sua constituição. A essencial conexão entre a elaboração de planos e o processo de planejamento não ocorreu de fato, apesar do acompanhamento dos trabalhos da equipe da UFMG por parte de técnicos da recém criada Agência Metropolitana.

Segundo, e como derivação, a Agência Metropolitana tem se revelado mais uma instituição operadora e gestora da implantação de programas e projetos contratados fora, dado que não conta com um significativo corpo de planejadores metropolitanos como tinha o Plambel, ou seja, uma equipe para pensar e executar o planejamento metropolitano enquanto processo contínuo. A respeito desse suposto enfraquecimento do planejamento vale reproduzir Marcelo Lopes de Souza (2003, p. 31), em seu livro *Mudar as Cidades*:

“O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa, management), o que é muito sintomático: como a gestão significa a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo (...)”.

Apesar de tais considerações sobre os novos caminhos do planejamento metropolitano de Belo Horizonte carecerem de pesquisas mais aprofundadas, parecem corroboradas por um episódio recente. Em 2022, passada mais de década do início do novo planejamento metropolitano, decidiu-se revisar e atualizar o PDDI/RMBH. A opção foi contratar empresa consultora que, ao final, entregará o plano revisado. A Agência, por razões aqui ainda

11. Além da Agência, compõem esse novo arranjo a Assembléia Metropolitana, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, além de um Fundo Metropolitano e o próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

não identificadas, decidiu não realizar ela mesma a revisão. Com isto, corre-se o risco de, passados outros 10 anos, outra revisão ser contratada externamente.

Enfim, tais considerações finais nos remetem às questões centrais que permearam o desenvolvimento deste artigo. Em primeiro lugar, o divórcio entre concepção e elaboração de planos urbanos/ metropolitanos e o planejamento compreendido enquanto processo contínuo. Em segundo lugar, a hipótese de que, nesses novos tempos democráticos, mas permeados por ideologias neoliberais, a equipe da Agência Metropolitana, mesmo composta por técnicos altamente capazes e comprometidos com a problemática metropolitana, pode não ter as condições necessárias para pensar criticamente e assumir de fato o planejamento metropolitano enquanto processo contínuo, a exemplo do período acima mostrado quando a equipe do Plambel, apesar do ambiente político adverso do regime militar, logrou fazê-lo. Consideramos que a reflexão sobre tais experiências contribuiu para jogar luzes sobre questões necessárias para pensar o planejamento enquanto prática verdadeiramente pública potencial transformador.

## Bibliografia

CHIQUITO, Elisângela de A.; VELLOSO, Rita; FARIA, Rodrigo (Orgs.) (2019). *Urbanismo e planejamento no Brasil*. Formação, práticas, instituições Belo Horizonte: Cosmópolis.

CHIQUITO, Elisângela (2016). A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento. São Paulo: Alameda.

CINTRA, Antônio Otávio; HADDAD, Paulo (1978). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira (Orgs.) (2008). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte.

COSTA, Geraldo; COSTA, Heloisa; MONTE-MÓR, Roberto

(2021). Rooting metropolitan planning in critical theory and participatory practices: A university planning experience in Belo Horizonte, Brazil. *PLANEXT*, 11, 44-61.

DINIZ, Clélio Campolina (1981). *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte: Ed UFMG.

FAINSTEIN, Susan; FAINSTEIN, Norman (1996). City planning and political values: an updated view. In S. Campbell; S. Fainstein (Eds.), *Readings in planning theory* (pp. 265-287). Malden e Oxford: Blackwell Publishers.

FRIEDMAN, John (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.

FJP/PLAMBEL (1974). *Esquema metropolitano de estruturas*. Belo Horizonte: FJP

LAMPARELLI, Celso; LEME, Maria Cristina (2001). A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica In IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro.

LEBRET, Louis-Joseph (1958). *Développement harmonisé et économie humaine*. Lyon: IRFED.

MONTE-MÓR, Roberto (2008). Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In G. Costa; J. Mendonça (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas* (pp. 31-65). Belo Horizonte: Editora C/ Arte.

OLIVEIRA, Samuel (2015). A SAGMACS no Brasil e o planejamento urbano em Belo Horizonte (1958-1962). *História e Cultura*, Franca, v. 4, n. 1, p. 338-360.

PLAMBEL (1975). *Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Plambel.

PONTUAL, Virgínia (2016). Louis-Joseph Lebreton na América Latina: um exitoso laboratório de experiências em planejamento humanista. Rio de Janeiro, Letra Capital.

REVEL, Jacques (2010). A instituição e o social. In J. Revel (Org.) *História e historiografia: exercícios críticos* (pp. 117-140). Curitiba: Ed. UFPR.

SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel (Orgs.) (2011). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ; Letra Capital.

SOUZA, Marcelo (2003). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

TONUCCI Filho, João Bosco (2012). *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. São Paulo, Universidade de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).

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<sup>1</sup>

Rogério Palhares Zschaber de Araújo  
Escola de Arquitetura - UFMG - Brasil

No âmbito das distintas racionalidades que têm historicamente orientado políticas urbanas e ambientais (Costa, 2008, pp. 80-81), o debate em torno da efetividade dos instrumentos de regulação ambiental no espaço urbano ainda enfrenta o falso conflito entre desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental (Fernandes, 2021, p. 14), reforçando a necessidade de superação de dicotomias entre sociedade e natureza, espaços rurais e urbanos, condições gerais de (re)produção capitalista e vida cotidiana. Planos Diretores, macrozoneamentos regionais e zoneamentos urbanos, como os principais instrumentos de implementação de diretrizes de ordenamento territorial materializam, em grande medida, a separação entre campo e cidade, entre áreas de proteção ambiental, desenvolvimento urbano e interesse social, entre diferentes infraestruturas, cujas funções potencialmente complementares são concebidas de forma isolada, priorizadas e implementadas a partir de planos setoriais que não convergem para a solução de problemas comuns.

São exemplos que desafiam cotidianamente o planejamento e o controle urbanístico e ambiental, a delimitação de unidades de conservação isoladas e áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água, nascentes e topos de morros de difícil concretização em área urbana, a proliferação de tipologias tipicamente urbanas como condomínios fechados em zona rural, os arranjos espaciais do capitalismo (spatial fix, Harvey, 1982, apud Brenner, 2018, p.67) como base para a noção de paisagens operacionais (territórios minerados, parques eólicos, agricultura mecanizada) ou as diferentes formas de uso agrícola do solo urbano que podem eventualmente estar conectadas a redes transescalares de mobilização e de enfrentamento da lógica de produção capitalista do espaço (Almeida, 2015, p. 431).

A retomada recente do planejamento metropolitano em Belo Horizonte introduziu, por meio do Plano Diretor de

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), Código de Financiamento 001 e da Fapemig (Processo 01104-17) e teve versão preliminar apresentado no III Congresso da Associação Iberoamericana de História Urbana realizado em Madri em outubro de 2022.

Desenvolvimento Integrado - PDDI (2011) e do Macrozoneamento Metropolitano – MZ (2016), instrumentos que buscam articular processos e subverter práticas para promover, de forma integrada, o acesso equânime à terra urbana e à natureza, motivado por princípios de solidariedade territorial, de justiça ambiental e do pleno exercício das funções públicas de interesse comum, como previstas no Estatuto da Metrópole (2015).

A definição de Zonas de Interesse Metropolitano para proteção de mananciais e da paisagem, Zonas de Diretrizes Especiais Metropolitanas orientadas para áreas de transição de usos rurais a urbanos, para a transição agroecológica, a recuperação de territórios minerários e da Trama Verde e Azul são algumas experiências inovadoras, posteriormente desenvolvidas também em escala local por meio dos planos diretores revisados segundo diretrizes metropolitanas (Araújo e Costa, 2019, pp. 24-33).

Tonucci Filho (2012) destaca os diferentes contextos políticos e modelos de planejamento vigentes nestes dois momentos do planejamento metropolitano, e a prevalência, no primeiro, da provisão das condições gerais de produção requeridas e não da inversão de prioridades e elevação das condições de reprodução social que orientaram o segundo. Contudo, no que tange a dimensão ambiental, a hipótese que motivou este trabalho é que muitos dos conceitos, métodos e dispositivos contidos no PDDI/MZ encontram raízes nas abordagens compreensivas e interdisciplinares utilizadas em trabalhos realizados pelo PLANEJAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – PLAMBEL nos anos setenta e oitenta.

As informações analisadas neste capítulo foram obtidas por meio de análise de documentos técnicos produzidos em dois momentos dos primórdios do planejamento metropolitano na RMBH, abrangendo o período compreendido entre 1975 e 1985. Trata-se do período inicial de constituição do PLAMBEL, autarquia do governo estadual constituída em 1974 e precedida pela formação de um grupo executivo em 1971 abrigado no Centro de Estudos Regionais da Fundação

João Pinheiro vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais.

Foram pesquisados o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDIES, juntamente com um dos planos setoriais a ele vinculados: o Plano Metropolitano de Drenagem Urbana – PMDU, ambos de 1975, e a proposta de Estrutura Urbana da RMBH de 1986 que buscou reorientar o processo de planejamento metropolitano entre 1986 a 1988, resultando, dentre outros produtos, no Macrozoneamento do Uso e da Ocupação do Solo, também analisado.

Procurou-se, a partir do entendimento das características do planejamento praticado à época (setorial, tecnocrático e protagonizado pelo estado), identificar elementos de articulação rural-urbano e sociedade-natureza que possam ser indicativos da busca por superação dessas dicotomias e da construção da base conceitual e empírica para concepções presentes no momento recente da retomada do planejamento metropolitano na RMBH, orientadas pelos princípios da reforma urbana e do direito à cidade.

## A dimensão ambiental na experiência recente de planejamento metropolitano da RMBH: 2009-2015

A Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG desenvolveu, juntamente com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas e a Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI e o Macrozoneamento Metropolitano – MZ da RMBH. O processo de elaboração do PDDI, contratado em 2009, por meio de convênio com o Governo do Estado de Minas Gerais envolveu um grande número de professores, estudantes e

pesquisadores, agentes públicos e representantes da sociedade civil dos 34 municípios que atualmente integram a RMBH. Contou com intenso processo de mobilização e participação, envolvendo coleta e análise de dados, trabalhos de campo, workshops, seminários, reuniões abertas e audiências públicas, buscando fundir conhecimento técnico, processos locais e práticas quotidianas, e promover o fortalecimento das ações coletivas e o apoio a políticas e programas orientados para o engajamento coletivo e para a transformação social.

O caráter inovador dessa experiência partiu, portanto, da ideia de aprendizado social (Friedman, 1987), em que todos os participantes, incluindo os técnicos, aprendem uns com os outros, mas também de uma perspectiva transdisciplinar, procurando superar visões setoriais por meio da adoção de quatro eixos de integração temática (acessibilidade, sustentabilidade, seguridade e urbanidade), segundo as dimensões da institucionalidade e da territorialidade que orientaram a proposição de diretrizes, políticas e programas integrados. A identificação de Lugares de Urbanidade Metropolitana - LUMES, voltados para o reforço da identidade metropolitana e a construção da Trama Verde e Azul – TVA, integrando cursos d'água, unidades de conservação, lugares de interesse cultural e equipamentos coletivos são algumas das estratégias inovadoras do PDDI e do MZ.

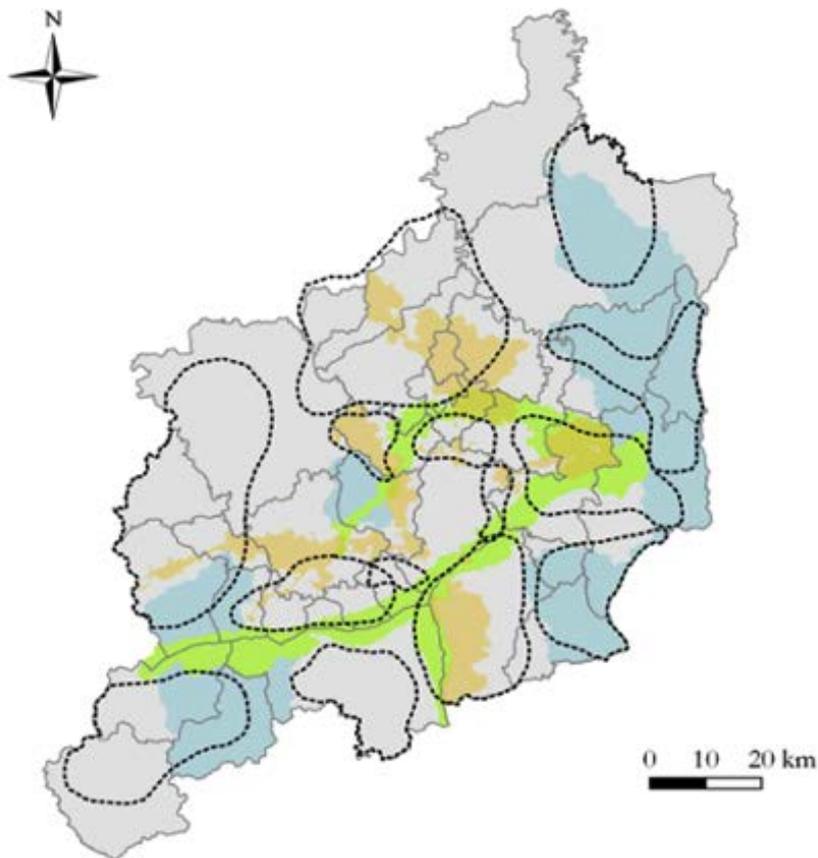
A proposta de Zonas de Interesse Metropolitano, ZIM partiu da identificação de funções públicas de interesse comum para se tornarem parte fundamental da estratégia de reestruturação territorial da RMBH. Foram agrupadas em três categorias de acordo com seus principais objetivos de planejamento: (1) zonas de desenvolvimento econômico relacionadas a centralidades e principais rodovias e eixos de transporte, (2) zonas de proteção de mananciais, correspondentes a áreas de captação de água para fins metropolitanos e (3) zonas de proteção da paisagem e recuperação de territórios minerários. Além dessas ZIM, foram criadas Áreas de Interesse Metropolitano - AIM e, por ocasião do Macrozoneamento, subdivisões

das ZIM em subzonas com parâmetros urbanísticos específicos, além de uma camada de sobre-zoneamento composta de Zonas de Diretrizes Especiais Metropolitanas (ZDEM) para tratar questões e políticas específicas, tais como a requalificação de áreas centrais, a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, a transição para práticas agroecológicas, a reabilitação de áreas degradadas e a implementação da Trama Verde e Azul (Figura 1).

As Zonas de Interesse Metropolitano de Proteção de Mananciais tiveram seus limites correspondentes às bacias hidrográficas dos principais mananciais que integram e passarão a integrar o sistema metropolitano de abastecimento de água da RMBH - Vargem das Flores, Rio Manso, Serra Azul, Gandarela, Jaboticatubas e Taquaraçu. Já a ZIM Serras abrange extenso corredor definido pelos principais divisores de águas das duas bacias metropolitanas mais importantes - Bacia do Paraopeba e Bacia do Velhas - sobre os quais se reconhece a necessidade de preservação de áreas verdes protetoras, dentre outros aspectos ambientais e paisagísticos, dos grandes aquíferos que abastecem a RMBH.

A proposta de TVA relaciona-se com a noção sistêmica de estrutura espacial baseada em uma rede hierarquizada de conexões entre áreas verdes e corpos d'água, urbanos e rurais, mais ou menos antropizados, protegidos ou ainda a serem valorizados e reconhecidos. No entanto, mais do que apenas propósitos ecológicos e funcionais, a TVA apoia-se na noção de natureza como parte do processo de produção e apropriação do espaço e como um dos principais eixos da proposta de reestruturação territorial metropolitana do PDDI (Araújo e Costa, 2018, p. 178). Deriva do esforço para articular condições adequadas de atração e reprodução do capital produtivo hegemônico - mineração, desenvolvimento imobiliário, serviços avançados - com ações que reforcem, protejam e deem visibilidade a atividades locais e microrregionais colaborativas de pequena escala - agricultura, artesanato, serviços, entre outros (Monte-Mór et al. 2016 p.316).

Figura 1: Zonas de Interesse Metropolitano e Áreas de Interesse Metropolitano, PDDI, 2011; Macrozonas e Zonas de Especial Interesse Metropolitano, MZ, 2016, adaptado de Araújo e Costa, 2019



### ZIM

- Zonas de proteção de mananciais
- Zonas de proteção da paisagem/Territórios minerários
- Zonas de desenvolvimento econômico

### AIM

- Áreas prioritárias para a implementação de políticas e programas do PDDI



# A dimensão ambiental nos primórdios do Planejamento Metropolitano da RMBH 1975-1985

No que tange à noção de função pública de interesse comum, só regulamentada pelo Estatuto da Metrópole em 2015, o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social – PDIES (1975) já destacava o controle do uso do solo como serviço de interesse metropolitano (p. 52). Ainda que a realização de serviços comuns em esfera supra municipal já tivesse sido prevista pela Constituição Federal de 1967, foi apenas a partir de 1973 com a criação das regiões metropolitanas pela Lei Complementar No. 14, que essa prerrogativa passa a estar a elas associada. Ao fazê-lo, pode-se perceber a partir da análise dos textos e diretrizes do PDIES, evidências da presença da questão ambiental como dimensão integradora de aspectos socioeconômicos e culturais e associada à utilização sustentável de recursos naturais.

(...) proporcionar boa qualidade ambiental nos centros existentes ou a criar, de forma a assegurar sua atratividade e animação; em particular, preservar as características ou aspectos de notável interesse histórico-cultural e paisagístico dos centros existentes (p. 33).

(...) impedir que a localização inadequada de indústrias promova a destruição de recursos naturais (sobretudo hídricos e florestais) e histórico-culturais de valor excepcional (...) evitar a deterioração do ambiente e da paisagem urbana decorrente da inserção inadequada de indústrias nas áreas urbanizadas a fim de preservar a qualidade de vida e minimizar os custos sociais de recuperação/ampliação de equipamentos públicos e áreas residenciais (p.40).

(...) orientar a expansão residencial para áreas e segundo padrões de assentamento que minimizem os custos sociais e privados de urbanização, desestimulando, em particular, a ocupação residencial de áreas com condições inadequadas de topografia, solo e microclima e as que requeiram investimentos destinados a eliminar a influência de fatores indesejáveis, tais como riscos geológicos e de inundação (p.41).

(...) assegurar o uso econômico dos espaços naturais desde que não comprometam ou permitam reposição - sem custos para a comunidade - das funções destas áreas sobretudo quanto à preservação dos recursos hídricos, regeneração climática nas áreas urbanas, equilíbrio da paisagem e usos de recreação e lazer (p.42)

Pode-se inferir, ainda, pela análise desses extratos do Plano, a percepção integrada de questões ambientais e urbanas. Esta integração pode ser atribuída, em parte, à composição interdisciplinar das equipes responsáveis tanto por estudos setoriais que subsidiaram tais análises, quanto pelas diretrizes e propostas que foram posteriormente revisadas e materializadas na proposta de Estrutura Urbana para a RMBH e no Macrozoneamento Metropolitano de 1986.

No que tange o papel das áreas verdes como elemento estruturante do espaço da metrópole, fez também parte do PDIES a proposta, ainda que incipiente, de uma rede hierarquizada e articulada de áreas livres composta por “Complexos Recreacionais Metropolitanos” em escala regional e “Parques Urbanos” em escala municipal e local. A função básica dos Complexos Recreacionais foi concebida como:

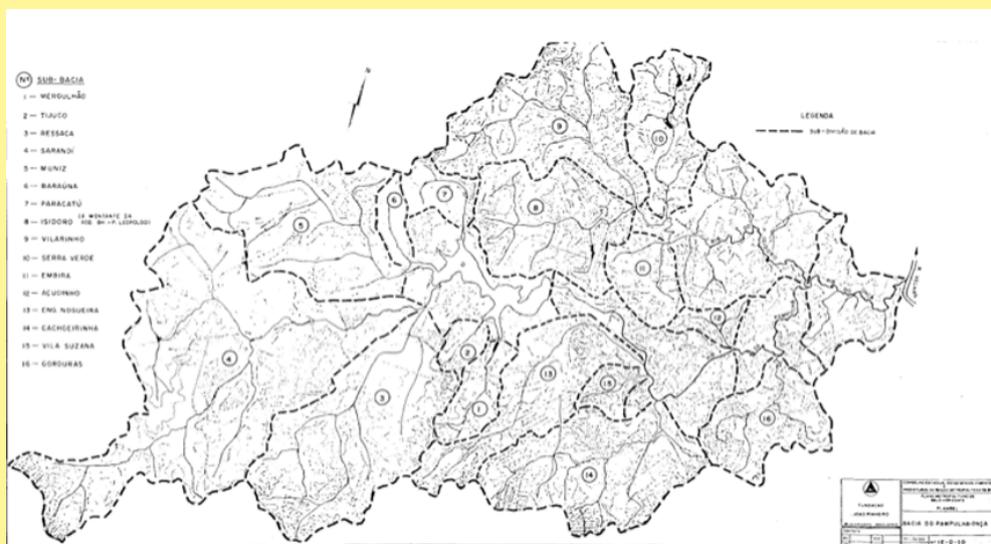
(...) a de oferecer alternativas de lazer para uma clientela numerosa e diversificada, mas sobretudo de baixo poder aquisitivo. Ao lado disso, esses espaços, todos eles de grande porte, deverão cumprir funções complementares de proteção à natureza, aos mananciais, à flora e à fauna, criando um ambiente

saudável para os seus frequentadores e contribuindo para o reequilíbrio ecológico da região, comprometido por um processo de urbanização espontânea e acelerada (p.69).

De forma análoga, a partir de uma abordagem sistêmica, o Plano Metropolitano de Drenagem Urbana - PMDU concluído em 1975 partiu de uma descrição pormenorizada do meio físico da RMBH para, a partir da subdivisão do território metropolitano em bacias e sub-bacias hidrográficas, analisar o desempenho dos sistemas de macrodrenagem existentes, objetivando o controle de cheias e introduzindo a necessidade de leitura e ação integrada de problemas supra municipais. Desta forma, tanto a análise global dos sistemas existentes de macrodrenagem dos 14 municípios que à época integravam a RMBH quanto as proposições de intervenções, estimativa de custos e programa de inversões para obtenção de financiamentos foram agrupados e apresentados por sub-bacias, como no caso da Bacia dos Ribeirões Pampulha e Onça, envolvendo porções dos municípios de Belo Horizonte e Contagem (Figura 2).

A partir das análises apresentadas, constata-se que já havia uma clara identificação dos impactos provocados pelo aumento da impermeabilização do solo, erosão e carreamento de sedimentos e de resíduos sólidos em decorrência da expansão e do adensamento urbanos. Esses fatores, associados à prática da retificação e canalização dos cursos d'água, foram relacionados ao aumento do volume e da velocidade dos escoamentos superficiais que, somados ao assoreamento das estruturas muitas vezes já subdimensionadas, provoca enchentes nas áreas de jusante (PMDU, 1975, p.22).

Projetado para o horizonte de 20 anos (1975 -1995), esse plano considerou o grau de comprometimento das sub-bacias com a ocupação urbana e adotou diferentes coeficientes de impermeabilização (run off) para o dimensionamento das novas estruturas propostas. A ausência de um cadastro técnico das redes de drenagem, a insuficiência de dados pluviométricos e o desconhecimento do desempenho da infraestrutura



instalada foram considerados entraves para a aplicação de métodos mais seguros para o cálculo das vazões de pico relacionadas às respectivas precipitações.

Além da constatação da ausência generalizada de infraestrutura de micro drenagem que caracterizava a urbanização incompleta de grande parte do tecido urbano metropolitano, o PMDU reconheceu o importante papel exercido pelos dispositivos de retenção para o controle de enchentes. Neste sentido, destacou a função de amortecimento da barragem da Pampulha com relação aos riscos de cheias nas porções à jusante daquela bacia, e a necessidade de recuperação das represas de Santa Lúcia e do Acaba Mundo para o controle das vazões de pico na bacia do Arrudas.

Entretanto, as intervenções propostas ficaram restritas à canalização dos cursos d'água tanto nas áreas urbanizadas como naquelas com urbanização prevista em todas as sub-bacias. A manutenção do leito natural, mesmo assim retificado, com estabelecimento de faixa non aedificandi ao longo do talvegue foi proposta apenas nas situações em que este não coincidia com diretriz de implantação de sistema viário (PMDU, 1975, p.42).

Essas diretrizes, generalizadas e especializadas para as sub-bacias que integravam o território metropolitano (Figura 3), demonstram não apenas a prevalência da solução da avenida sanitária e do rodoviarismo que caracterizam o urbanismo da época, como a ausência do repertório de medidas não estruturais e alternativas à canalização. Esse tipo de solução, atualmente classificado como infraestrutura verde, muitas vezes concebidas como intervenções integradas a outras funções urbanas como habitação e lazer, só vão assumir papel de destaque no início dos anos 2000 no contexto do Plano Diretor de Drenagem Urbana de Belo Horizonte. Entretanto, a utilização da bacia como unidade de análise e de propostas de intervenções, extrapolando limites municipais, e a consideração dos padrões de uso e ocupação do solo como fator fundamental para o dimensionamento das estruturas de



macrodrenagem foram contribuições importantes que possibilitaram os avanços que só foram incorporados, e de forma parcial, no planejamento metropolitano e de alguns poucos municípios da região metropolitana quatro décadas depois.

Já a proposta de estrutura urbana para a RMBH contida no documento de mesmo nome datado de 1986, e que orientou conceitualmente não só a revisão do PDIES, nunca concluída, como o desenvolvimento do Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Solo e de planos setoriais elaborados entre 1985 e 1988, teve explícita fundamentação conceitual lefebvriana, e abordagem histórico-estrutural em oposição à abordagem sistêmica, setorial e de forte base macroeconômica que a precedeu (Plambel, 1986, p.6). A começar pela própria noção de urbano ali presente, entendido como mediação entre a dinâmica socioeconômica e as condições materiais do meio natural, mas também como instância que acolhe e reúne as diferenças: meio onde se enfrentam todas as estratégias e reúne todas as diferenças: no urbano as diferenças se conhecem e, ao se reconhecerem, se aceitam (Lefebvre, 1972, apud Plambel, 1986, p. 12)

(...) Isto porque o espaço urbano tem como especificidade primordial a propriedade de reunir, aglutinar, aproximar: reunião dos homens para o trabalho, o consumo, a festa, reunião das condições materiais para a realização da produção, espaço do mercado e do encontro, das trocas materiais, políticas e simbólicas, lugar privilegiado para realização e percepção da própria história (Plambel, 1986, p. 12)

Também a noção de estrutura urbana foi elemento fundamental do método e da abordagem de leitura do aglomerado metropolitano, partindo-se do meio natural e dos processos de produção e diferenciação do espaço, entendendo-se por estrutura urbana o sistema de relações que aglutina e, ao mesmo tempo, diferencia o espaço urbano, conferindo significação e coerência a essa diferenciação (Plambel, 1986, p.6).

A opção por esta abordagem partiu da necessidade de se mudar o método de conhecimento do processo de metropolização da RMBH, para imprimir à leitura técnica um maior grau de comprometimento com a realidade, buscando compreender as dinâmicas que presidem a formação da RMBH, os conflitos e rupturas desses processos, as diferenças, as forças estruturantes e os modos de articulação presentes no espaço, no sentido de obter-se uma visão prospectiva consistente que apontasse para propostas mais consequentes (Plambel, 1986, p. 8).

Assim, ainda que não explicitamente formulada, a noção do urbano como sócio natureza, resultado da interação dialética, conflituosa e desigual da sociedade com a natureza, tal como cunhada pela ecologia urbana (Harvey, 1996, Swingedouw, 2009) já estava em alguma medida presente na leitura da estrutura urbana da RMBH e na aposta no poder emancipador do reconhecimento do espaço da diferença de Lefebvre (1972).

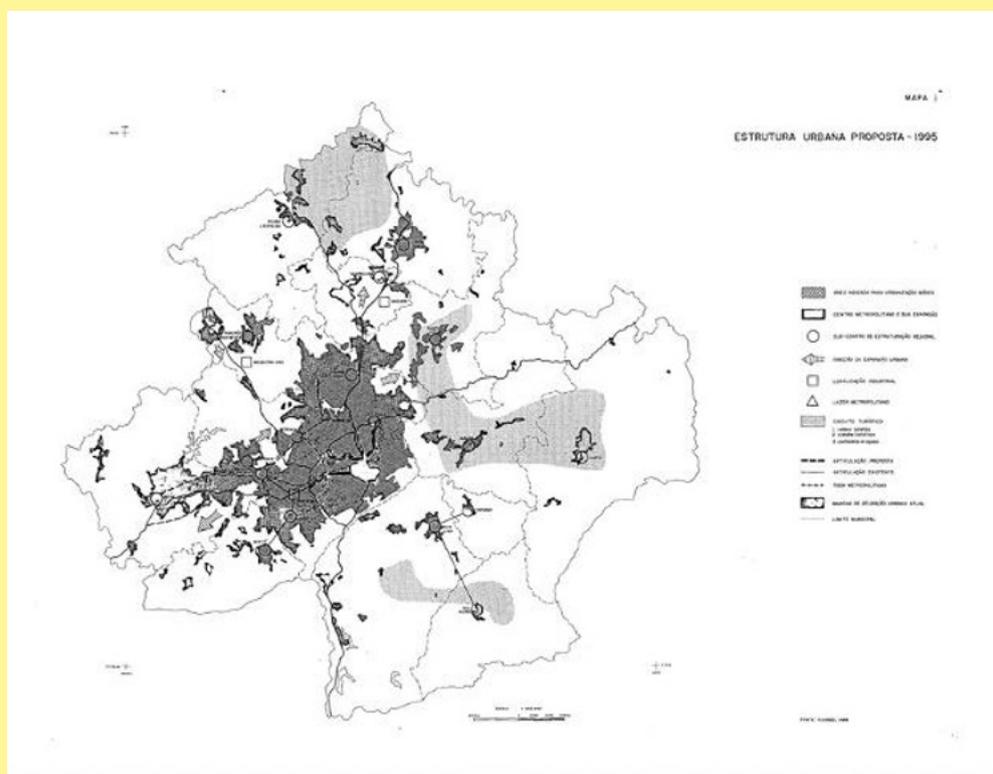
Isto implica assumir o urbano como espaço de interação e também conflito, potencializador da criação e da liberdade a partir do choque e da convivência dos contrários. Implica, ao mesmo tempo, assumir o urbano como resultado do encontro do homem frente aos outros homens, transformando-se a si e ao mundo, ator construtor do seu tempo, tendo a cidade como sua obra (Plambel, 1986; p. 13).

Ainda que os métodos de planejamento utilizados e os instrumentos de política urbana disponíveis naquele momento político do país fossem ainda pouco sensíveis à maior participação dos atores sociais na construção coletiva dos planos e na gestão democrática das cidades, a proposta de estrutura urbana propunha uma leitura transescalar a partir de aproximações sucessivas e integradas desde às macro-unidades de estruturação do espaço até a dimensão local, lócus privilegiado da vida cotidiana por meio de um minucioso levantamento de campo.

Em termos macroestruturais, partiu-se das três unidades físicas delineadas por suas características geomorfológicas, geológicas, hidrográficas, topográficas e da cobertura vegetal, em busca dos reflexos do processo de metropolização no uso e na ocupação do espaço regional, bem como na característica e na intensidade dos problemas ambientais observados em cada uma delas. Essas compartimentações corresponderam aos Complexos Ambientais do Quadrilátero Ferrífero ao sul, da Depressão Belorizontina ao norte, e da Bacia Sedimentar no extremo norte, onde ocorre o relevo cársico. O estudo da formação e da evolução urbana do aglomerado metropolitano retratou, desde o primeiro nível de aproximação da estrutura urbana da RMBH, as características particulares que tais unidades adquirem frente ao processo de urbanização em interação com o meio natural.

As microunidades de primeiro nível foram entendidas como síntese geral da estrutura metropolitana calcada na relação centro-periferia bem como nos macroprocessos de formação espacial: concentração, dispersão e segregação socioespacial. No segundo e terceiro níveis de aproximação foram observados os conflitos de usos residencial/industrial, a deterioração e o esvaziamento da área central e a expansão urbana desordenada e incompleta das periferias, resultando níveis desiguais e precários de atendimentos por infraestrutura e serviços de saneamento, desde então entendidos como problemas ambientais, associados ao agravamento da segregação socioespacial (Figura 4).

Já a menor unidade de estrutura urbana, o campo, correspondia 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. As características ambientais resultantes do padrão morfológico, construtivo e da infraestrutura instalada foram aspectos fundamentais, juntamente



com dados socioeconômicos e demográficos para a definição de áreas homogêneas dentro dos campos.

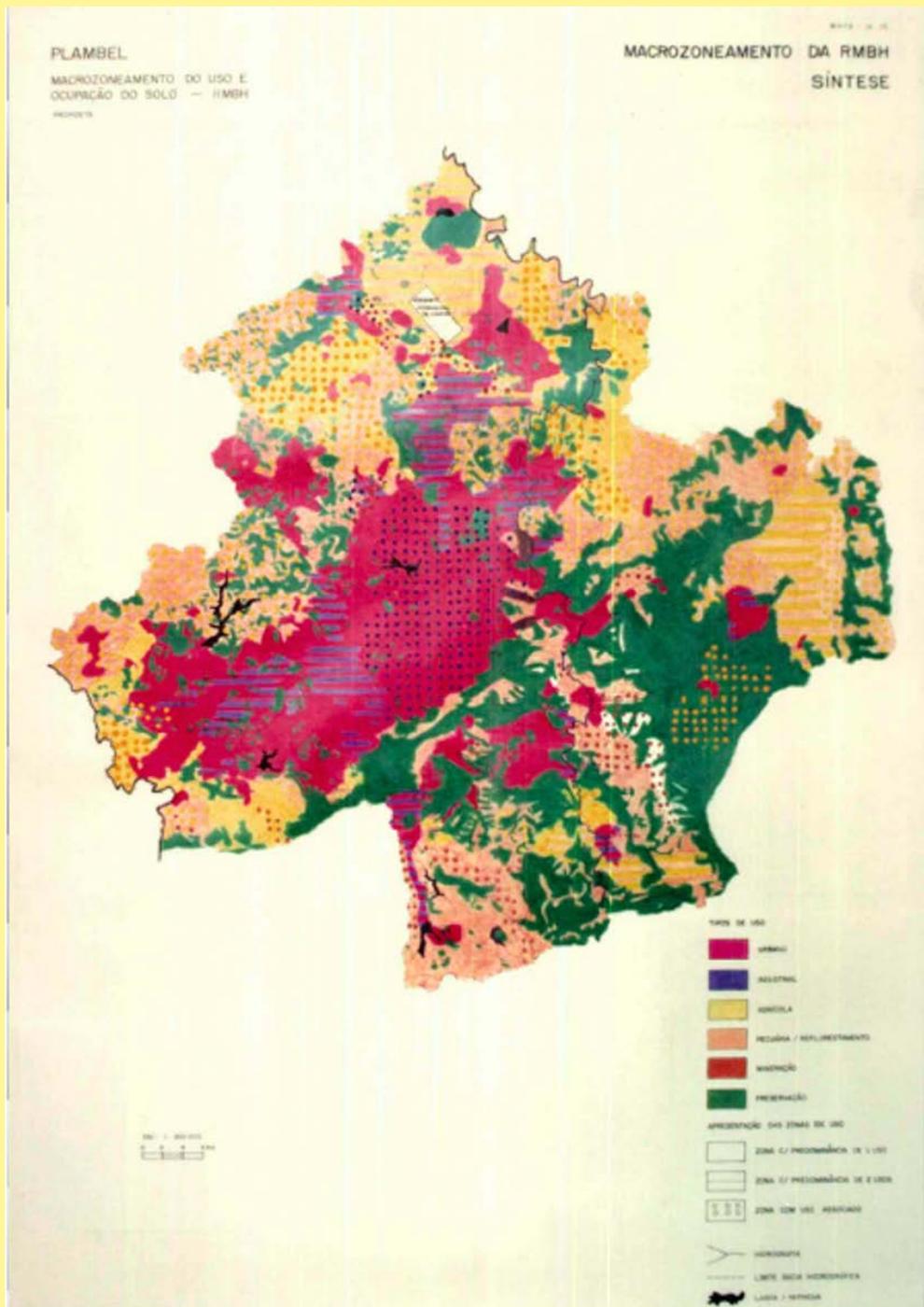
A identidade do campo foi representada por suas características tópicas (configuração e processos físicos e sociais de ocupação e uso do solo, apropriação do espaço, articulações internas e potencialidades), bem como por relações externas, determinadas pela sua participação no contexto econômico, social e espacial da cidade (Plambel, 1986, p. 15)

A consideração do meio natural na análise do processo de formação do espaço metropolitano decorre da concepção de que o mesmo, não só representa base física na qual são implantados os diversos usos provenientes da ação humana, como também constituem elemento que influencia e sofre interferência da organização espacial (Plambel, 1986, p.2).

Neste sentido, importante destacar a participação dos elementos físicos (a topografia, o relevo, os cursos d'água, a presença de cobertura vegetal, atributos paisagísticos, etc.) em dialética interação com a morfologia do traçado, os padrões de uso e ocupação e da infraestrutura instalada, os equipamentos e serviços coletivos e a dinâmica social traduzida pela apropriação dos espaços, conformando lugares, unidades de vida urbana, referenciados pelas práticas culturais e reconhecidos pela população.

O Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Solo da RMBH (1986), síntese dos condicionantes do meio natural, dos estudos setoriais e da proposta de estrutura urbana, contém 16 plantas policromáticas em escala 1:200.000 com definição de densidades e potencialidades de usos, restritos e combinados, em diferentes categorias como: áreas potenciais para o setor primário, uso industrial, uso urbano, zonas com restrições ambientais, zonas de usos rurais, zonas de uso com mineração, zonas de uso urbano e industrial, etc. Além do tratamento indiferenciado de áreas urbanas e rurais com

Figura 5: Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Solo RMBH, 1986.



propostas de usos preferenciais, abrangendo a integralidade dos territórios municipais, observa-se a consideração das sub-bacias hidrográficas como unidades espaciais integradoras de questões ambientais e de desenvolvimento urbano.

O métodos de mapeamento e superposição de aptidões e restrições ambientais para a definição de áreas adequadas à expansão e ao adensamento urbanos, localização de atividades econômicas específicas, diversificação de usos e proteção ambiental que fundamentaram o Macrozoneamento foram nitidamente inspiradas por McHarg (1971), e já representam uma aplicação da noção de capacidade de suporte presente no primeiro PDIES, entendido como limites da capacidade de regeneração do meio natural partir do qual as intervenções a os diversos tipos de degradação ambiental passam a gerar altos custos sociais e econômicos (Plambel, 1975, p 24). Este esforço conceitual e metodológico revela uma busca de conciliação em que categorias de usos e ensaiam a possibilidade de convivência entre desenvolvimento urbano e econômico e preservação ambiental, só na década de noventa consubstanciada na noção de desenvolvimento urbano sustentável.

## Considerações Finais

Este capítulo pretendeu investigar como a dimensão ambiental foi concebida e incorporada nos estudos e planos realizados pelo Plambel nas primeiras décadas do planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte e qual a relação destes com as propostas inovadoras de integração de questões urbanas e ambientais trazidas pelo PDDI de pelo Macrozoneamento da RMBH.

Como aspectos inovadores do PDDI/MZ, além da metodologia de construção coletiva e de aprendizado social utilizada, da adoção de eixos de integração temática e articulação intersetorial, dentre outras, foram destacadas a delimitação de Zonas de Interesse Metropolitano de proteção de mananciais

de abastecimento e da paisagem, além das Zonas de Diretrizes Especiais Metropolitanas ZDEM e da Trama Verde e Azul, articulando elementos naturais, sociais e culturais por meio do planejamento urbano.

A análise do PDIES e do PMDU de 1975 e da Estrutura Urbana e do Macrozoneamento Metropolitano de 1986 revelou algumas pistas de que muitos dos conceitos, métodos e dispositivos contidos no PDDI, no MZ e em outros planos e programas do planejamento recente da RMBH e de municípios da região encontram raízes nas abordagens compreensivas e interdisciplinares utilizadas nestes trabalhos. Foram elementos chave encontrados e que apontam para a necessidade de continuidade das pesquisas:

- A noção, ainda que incipiente, da cidade como sócio natureza, resultado da interação dialética dos meios de produção e reprodução social com a apropriação dos recursos naturais;
- A utilização da bacia como unidade de análise e de diretrizes de planejamento, integradas pelo fio condutor do ciclo hidrológico, indicando tanto a necessidade de intervenções integradas de infraestrutura (viária, de saneamento, mas também habitacional e social), quanto a adoção de medidas não estruturais para a redução dos impactos ambientais da urbanização.
- A materialização dos serviços comuns ou, como mais tarde regulamentado, das funções públicas de interesse comum em áreas preferenciais para a implementação de políticas e/ou zonas indicadas para a padrões de ocupação e uso do solo compatíveis com a capacidade de suportes do sítio natural e das infraestruturas instaladas, sem solução de continuidade nos perímetros urbanos ou limites municipais;
- A leitura histórico-estrutural e dialética da formação do espaço metropolitano em diferentes escalas articuladas por elementos do sítio natural, mas principalmente por processos de metropolização, sem perder de vista a escala local (campo, áreas homogêneas), lócus privilegiado da vida cotidiana, modos de vida, cultura e organização social.

Acredita-se que essa mistura entre reinvenção e aperfeiçoamento de instrumentos de planejamento, promovendo rupturas, mas, simultaneamente, renovando utopias e práticas, pode ser, em parte, explicada pelo importante papel do Plambel na formação de técnicos qualificados e na constituição de forte cultura de planejamento interdisciplinar ainda presentes nos meios acadêmicos, institucionais e das empresas de consultoria locais.

A continuidade das análises de documentos que integram o processo de revisão do PDIES (1985-1988) e de planos setoriais produzidos no período poderá acrescentar novos elementos que nos ajudem a traçar a memória do planejamento na RMBH bem como aperfeiçoar nossas práticas para os novos desafios que se apresentam diante do agravamento de velhos problemas bem como da renovação de estratégias para o exercício do direito à cidade e à natureza na metrópole.

## Bibliografia

Almeida, D.A.O. (2015). Agricultura urbana. Isto e Aquilo. In G.M. Costa; H.S.M. Costa; R.L.M. Monte-Mór (Orgs.) *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana*. (pp.419-447). Belo Horizonte: C/Arte.

Araújo, R.PZ.; Costa, H.S.M. (2018). Trama Verde e Azul: superando dicotomias e articulando natureza, agroecologia e urbanização na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil, Third International Conference Agriculture and Food in an Urbanizing Society, *Proceedings...* (pp. 172 -182). Porto Alegre.

Araújo, R.PZ.; Costa, H.S.M. (2019). Buscando superar tabus do planejamento metropolitano no âmbito da regulação urbano-ambiental: experiência recente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, IV Seminário Urbanismo e Urbanistas no Brasil, *Anais...* (pp. 19-35). Belo Horizonte.

Brenner, N. (2018). *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica* (1a. ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Costa, H.S.M. (2008). A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In G.M. Costa; J.G. Mendonça (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas* (pp.80-93). Belo Horizonte: Editora C/Arte.

Costa, H.S.M. Monte-Mór, R.L.M; Costa, G.M. (2018). Natureza e urbanização: uma experiência de planejamento metropolitano. In *Colloque International Nature et Ville: regards croisés franco-lusophones*, v. 1. (pp. 314-327). Tours: Université de Tours.

Fernandes, E. (2021). O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde. In E. Fernandes (Org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiência e reflexões* (pp. 8-22). Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente.

Friedman, J. (1987). *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*, Princeton: Princeton University Press.

Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Londres: Blackwell Publishers.

Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

McHarg, I. L. (1969). *Design with Nature*. New York: Natural History Press.

Tonucci Filho, J.B.M. (2012). *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Universidade de São Paulo.

Swingedouw, E. (2009). A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização ciborgue”. In H. Acselrad (Org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas* (pp. 99-120). Rio de Janeiro: Lamparina Editora.

Avanços  
promovidos  
pela RMBH  
no tratamento  
da gestão  
metropolitana  
e dos  
assentamentos  
informais no  
Brasil

Edésio Fernandes

DPU Associates - Reino Unido

# A ordem jurídico-institucional metropolitana: problemas de origem<sup>1</sup>

De modo geral, a tradição de estudos de História Urbana tem colocado ênfase maior em formas, e só recentemente tem havido uma preocupação crescente com processos, notadamente os processos sociopolíticos que determinam as dinâmicas urbanas. Dentre esses, os processos jurídico-institucionais têm sido ainda menos explorados, e assim os diversos papéis da ordem jurídica – bem como as disputas em torno dela – no processo de urbanização e na produção das formas urbanas necessitam de mais consideração crítica. A noção do “Direito à Cidade” tem sido frequentemente usada como nova moldura para compreensão dos processos sociopolíticos nas cidades, mas, com enorme frequência, também nesse movimento não tem havido uma maior consideração do Direito: são incontáveis os eventos e publicações sobre o “Direito à Cidade” que não envolvem juristas ou qualquer discussão sobre a ordem jurídico-urbanística – quando na verdade a promoção de reforma urbana fundamentalmente requer a reforma do Direito. A pesquisa histórica necessita urgentemente investir na criação de uma sólida linguagem interdisciplinar que inclua a preocupação com os processos sociopolíticos relacionados com o Direito e suas questões.

No Brasil, um tema fundamental nesse contexto é o da história da gestão político-institucional e jurídica das Regiões Metropolitanas, especialmente no período 1973-1988. A pesquisa urbana no país tem promovido mais e mais estudos sobre a ação dos municípios, quando a questão da gestão metropolitana há décadas tem sido um enorme problema no Brasil, na América Latina e internacionalmente – e como tal requer mais estudos. Por toda parte, ao longo das décadas de urbanização têm crescido as tensões e disputas intrínsecas à questão metropolitana – uma esfera territorial que com frequência é vista

1. Trabalho há mais de 40 anos com o tema da gestão metropolitana e da regularização fundiária de assentamentos consolidados no Brasil e em diversos outros países, tendo participado das primeiras discussões sobre a então recém-aprovada Lei Federal no. 6.766/1979 que lançou as bases iniciais da ordem jurídica aplicável. Também participei diretamente da elaboração da lei municipal que aprovou o “Pro-Favela” de Belo Horizonte em 1983 criando o conceito pioneiro de “Setor Especial - SE” - que foi posteriormente tratado como “Zona Especial de Interesse Social - ZEIS” ou “Área Especial de Interesse Social - AEIS” - e que ampliou as bases do paradigma jurídico-urbanístico dominante para as políticas e programas de regularização no país, tido por muitos analistas como a “Fórmula Brasileira”. Sigo trabalhando com os dois temas internacional e nacionalmente através das diversas entidades de que participo - IRGLUS - International Research Group on Law and Urban Space, LILP - Lincoln Institute of Land Policy, IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, em trabalhos de consultoria e por meio da pesquisa acadêmica. Em 2003, na condição de Diretor de Assuntos Fundiários do recém-criado Ministério das Cidades, coordenei a formulação do “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável - Papel Passado”. Tenho escrito e publicado extensivamente sobre essa questão, além de participar de Cursos Virtuais de Capacitação/Debates que tem envolvido milhares de pessoas de diversas profissões e afiliações institucionais em todo o país.

como entre um “Mini-Estado” e/ou um “Super-Município”, e como tal é percebida como ameaça de diluição do poder econômico local e propensa a governos de centro-esquerda que questionam as elites políticas tradicionais. Contudo, o fato é que a urbanização brasileira tem se caracterizado cada vez mais pelo aumento da metropolização, e especialmente pelo aumento do número de Regiões Metropolitanas não mais constituídas em torno das Capitais como anteriormente.

Nesse processo, há duas ordens de descompasso profundo, quais sejam: o descompasso entre o “mapa territorial” das dinâmicas socioeconômicas e socioambientais da urbanização e “mapa político-institucional” do pacto federativo constitucional; e o descompasso entre “mapa da ordem política real” e o “mapa da representação política oficialmente reconhecida”, no qual o eleitor metropolitano continua sem voz. Há também inegavelmente uma grande ineficiência intrínseca à participação das Regiões Metropolitanas no sistema de cidades nacional e internacionalmente, e a gestão metropolitana inadequada tem gerado uma lacuna central nas possibilidades de elaboração de uma política socioambiental efetiva – especialmente, mas não apenas, quanto ao tratamento da questão da água. Como tenho enfatizado há décadas no meu trabalho, a gestão metropolitana é o “Elo perdido” na construção de uma ordem democrática plena no Brasil.

Estudos e avaliações sobre a gestão metropolitana devem, ou deveriam, enfrentar algumas questões centrais:

Qual é a natureza jurídico-política do fenômeno metropolitano?

Quem tem a titularidade do interesse de agir metropolitano?

Qual é a medida da compatibilização entre o metropolitano e o municipal?

Quem paga – e como – pelo financiamento da gestão metropolitana?

Historicamente, têm sido muitas as disputas conceituais e políticas acerca de cada uma dessas questões – que ainda não foram resolvidas, e que na verdade foram pouco formuladas, assim comprometendo qualquer tentativa de avanço significativo no tratamento da gestão metropolitana.

Quanto à natureza jurídica do fenômeno metropolitano, de que estamos falando? De uma Região de Serviços comuns? Quais? Transporte, saneamento, água? De uma Região de Planejamento administrativo, para promover a desconcentração e/ou a descentralização da gestão pública? De uma Região de Planejamento Econômico? Ou então, de uma mistura dessas dimensões? Alguns desses aspectos se resolvem com parcerias, consórcios, associações – que são ações voluntárias, discricionárias e não sistemáticas. Contudo, se a definição da natureza da Região Metropolitana também incluir o ordenamento territorial e o controle do uso do solo – que requer uma ordem jurídica sólida, compulsória e sistemática –, então estamos falando necessariamente de uma esfera territorial que também é uma esfera política, e como tal fonte de obrigações e responsabilidades para os atores envolvidos. Uma vez colocada essa questão da esfera política, tudo fica mais difícil... especialmente a definição de quem decide e como. Vista dessa forma, a gestão metropolitana não se esgota na soma de ações municipais – e nem nos limites administrativos entre municípios não necessariamente conurbados.

Assim como acontece em muitos outros países, a ordem jurídico-institucional metropolitana no Brasil no período entre 1973 e 1988 tinha graves problemas de origem quanto à “natureza do fenômeno metropolitano”, bem como acerca da definição de quem tinha o “interesse de agir” sobre temas metropolitanos.<sup>2</sup> Contudo, a experiência da RMBH nesse período merece destaque por ter conseguido avançar talvez mais do que a maioria, oferecendo lições importantes para o tratamento da questão metropolitana no Brasil e internacionalmente.

Criada pela Constituição Federal de 1967, a Região Metropolitana foi originalmente concebida como uma forma

2. Tenho escrito extensivamente sobre o tema da gestão metropolitana há várias décadas; vide, dentre outros, FERNANDES, Edésio. O Elo Perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

de “Associação Compulsória” entre os Municípios envolvidos, mas tão-somente para o enfrentamento de “serviços comuns” – não havendo qualquer previsão da participação do Estado-membro e da União na gestão metropolitana.

Nesse momento, a Região Metropolitana era vista como uma medida federalizante – a exemplo da Reforma Tributária de 1965 – que visava à correção do pacto federativo que já nasceu distorcido no Brasil.

Nenhuma Região Metropolitana foi efetivamente criada na sequência dessa previsão constitucional. Com a Emenda no. 1 de 1969 – que reescreveu a CF de 1967, sendo popularmente referida como a Constituição Federal de 1969 –, houve duas mudanças fundamentais na concepção original da natureza da Região Metropolitana, que passou a ser um híbrido de região de serviços, planejamento administrativo e planejamento econômico, assim como de planejamento territorial, e cuja gestão passou a ser controlada pelo Estado-Membro – a participação dos Municípios sendo limitada ao Prefeito da Capital (que até 1982 era eleito indiretamente) e um único representante dos demais municípios envolvidos em um Conselho Consultivo sem qualquer poder, a despeito da retórica da autonomia municipal que prevalecia desde a Constituição Federal de 1946. O “interesse de agir” foi tirado dos municípios envolvidos. Em nenhum dos textos constitucionais houve previsão de condições de financiamento da gestão metropolitana/fundo metropolitano.

Desde sua criação efetiva pela Lei Complementar no. 14, de 1973 e posteriormente pela Lei Complementar no. 20, de 1974, as nove Regiões Metropolitanas brasileiras não conseguiram superar essas três condições intrínsecas: a crise de legitimidade que decorre da exclusão dos Municípios do processo decisório, a crise de financiamento que decorre da falta de previsão de recursos próprios, bem como a crise conceitual que decorre da falta de clareza quanto à natureza jurídica do fenômeno metropolitano. No contexto de autonomia municipal esvaziada e representação democrática idem – e sem

nenhuma participação popular -, as Deliberações Metropolitanas eram verdadeiras leis tomadas pelo Executivo Estadual: a tensão entre legalidade e legitimidade é histórica na experiência brasileira da gestão metropolitana, assim como a falta de previsão de recursos.

Contudo, a inserção do tópico “controle do uso do solo” – que necessariamente requer planejamento territorial e a criação de uma ordem jurídica territorial – pela CF de 1969 dentro o rol de matérias de competência metropolitana mudou o patamar da gestão metropolitana de maneira vigorosa: como mencionado, enquanto “serviços comuns” podem ser relativamente bem equacionados através de estratégias coletivas facultativas como consórcios públicos ou parcerias público-privadas, o controle do uso do solo na esfera metropolitana requer a constituição de uma ordem territorial integrada e sistemática – que não se esgota no/não se reduz ao somatório das ações municipais – da qual decorrem obrigações para diversos atores, o que por sua vez implica na criação de uma ordem jurídico-política naquele território. Essa dimensão política do fenômeno metropolitano tal como tratado pela ordem jurídica no Brasil nunca foi devidamente reconhecida e se tornou ainda mais complexa com o maior poder dado ao Estado-Membro na gestão metropolitana - enquanto a ordem constitucional tradicionalmente insiste na autonomia municipal quanto a matérias de uso do solo. Entre “quarta esfera de poder” e “esfera dois e meio, entre o Município e o Estado”, a Região Metropolitana brasileira nunca encontrou sua identidade inequívoca.

Criada na sequência da Lei Complementar no. 14/73, a RMBH era certamente marcada por tais contradições intrínsecas e limitações estruturais, mas desde o início a gestão metropolitana naquela região sobressaiu no contexto nacional especialmente por saber utilizar as possibilidades jurídicas existentes de forma mais eficiente. Isso se deu em grande medida dada a ação da autarquia de apoio técnico, Plambel – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, criada como parte do aparato

institucional regional, que incluía os Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMBH, ação essa que de diversas maneiras foi mais vigorosa do que a de outros atores comparáveis nas demais Regiões Metropolitanas criadas no país e que como tal merece destaque. Estudos comparativos seriam bem-vindos para explorar essa questão e promover avaliações. Além de uma série de outras ações quanto aos “serviços comuns” metropolitanos desde meados dos anos 1970, o Plambel, através de seus técnicos, teve um papel importante na discussão sobre o planejamento territorial, inicialmente pelo apoio à formulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, aprovada em 1976, a qual tem sido frequentemente considerada como pioneira no lançamento de um paradigma de controle territorial no país ao articular instrumentos então pouco conhecidos como modelos de assentamento, taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento e índices construtivo no zoneamento de todo o território urbano municipal. Além da questão do planejamento territorial tradicional na esfera metropolitana, o Plambel também promoveu a discussão da então original noção do macrozoneamento. O aparato institucional crescente na RMBH – especialmente em serviços como transporte (Metrobel) – se tornou referência para outros serviços estaduais e municipais. Também a ação do Plambel no Apoio aos Municípios – através de um conjunto de estratégias de Capacitação e Legislação – merece destaque, assim como um amplo rol de ações e políticas sobre Perímetros, Posturas, Tributação/IPTU, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, etc.

Foi, contudo, a aprovação da Lei Federal no. 6.766 em dezembro de 1979 que permitiu que a RMBH, especialmente através da ação do Plambel, conseguisse avançar no tratamento da questão territorial/controlado do uso do solo de maneira mais integrada na esfera metropolitana, além de conceber de maneira pioneira um novo paradigma para o enfrentamento da questão dos assentamentos informais consolidados em áreas urbanas que se tornou referência no país.

A aprovação da Lei Federal no. 6.766.1979 deu novo vigor ao processo de constituição do Direito Urbanístico no Brasil, ao estabelecer, mesmo com décadas de atraso, novas regras para o parcelamento do solo urbano – substituindo o Decreto-Lei no 58/1937 que vigorou ao longo das décadas de urbanização intensa do país sem que se prestasse como instrumento efetivo de política territorial urbana.

Além de estabelecer uma série de parâmetros mínimos a serem obedecidos em todo o país – tamanho de lotes, exigências a serem cumpridas pelos promotores imobiliários, reserva de 35% de áreas públicas etc. – e toda uma dinâmica procedimental para a aprovação de loteamentos e desmembramentos, a nova lei reconheceu pela primeira vez que em boa medida a produção do espaço urbano no Brasil até então tinha se dado através de processos informais, especialmente através dos chamados “loteamentos irregulares” e/ou “clandestinos”. Toda uma parte da lei foi dedicada ao estabelecimento de procedimentos para a regularização desses loteamentos e, ainda que na prática por diversas razões a lei não tenha sido eficaz para que tal regularização se desse a contento, a importância desse marco normativo ao abrir o campo da discussão sobre o enfrentamento jurídico da informalidade territorial urbana é incontestável.

A LF no. 6.766/1979 deu outro sentido à noção constitucional da “função social da propriedade” que vinha sendo repetida em todos os textos constitucionais do país desde 1934, e que também estava na base do referido DL no. 58/1937 – embora na realidade se tratasse de mero princípio retórico, uma vez que o controle jurídico dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano pela administração pública ainda era fortemente limitado pela interpretação doutrinária e judicial dominante que enfatizava o marco individualista do Código Civil de 1916 e assim fortalecia a hegemonia da visão patrimonialista dos direitos de propriedade imobiliária urbana.

Tentativas de promoção de regulação urbana pelos municípios encontraram forte resistência – como foi o caso da mencionada Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte – com o duplo argumento de que, além de violarem o direito individual de propriedade, tais leis seriam inconstitucionais dada a inexistência de autonomia municipal para tratar do tema.

A nova lei federal promoveu o entendimento de que, como função pública, o urbanismo e o ordenamento territorial eram matérias de ação estatal, especialmente, mas não apenas na esfera municipal, ainda que inicialmente dentro de uma visão hoje superada que reduzia o Direito Urbanístico ao controle administrativo externo dos processos de uso, gozo e fruição que, de acordo com o Código Civil, eram a essência do direito de propriedade.

Ainda que as taxas de crescimento urbano no Brasil já estivessem decrescendo no final da década de 1970, a expansão urbana por processos horizontais – especialmente através de loteamentos e desmembramentos – continuava sendo de enorme relevância, o que deu à nova lei uma importância especial. Além disso, chegando como chegou no começo da abertura política no país e do processo crescente de descentralização que defendia aumenta a autonomia dos municípios, a LF no. 6.766/1979 abriu o caminho para uma série de leis e políticas urbanísticas e ambientais em todas as esferas governamentais na primeira metade da década de 1980, levando ao fortalecimento do movimento social pela Reforma Urbana.

Assinada por dezenas de milhares de instituições e pessoas, a Emenda Popular Sobre Reforma Urbana apresentada em 1986 ao Congresso Nacional Constituinte levou à aprovação do capítulo original sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 – dando outro sentido ao princípio da função social da propriedade e consolidando o Direito Urbanístico em outro patamar.

A lei federal sobre o parcelamento do solo urbano teve impactos doutrinários e práticos significativos e variados como mencionado, com dois deles merecendo destaque no que toca à questão da gestão metropolitana no país. Em primeiro lugar, ao dispor que em todo e qualquer parcelamento do solo nas regiões metropolitanas a anuência previa do órgão metropolitano era necessária, a LF no. 6.766/1979 reforçou a competência jurídica metropolitana para tratar do tema do uso do solo urbano, e ao fazê-lo deu outra dimensão à dinâmica tradicional do pacto federativo.

Em segundo lugar, além do mencionado capítulo específico sobre a regularização dos loteamentos irregulares pelos municípios, a lei federal abriu todo um campo jurídico-conceitual também para o enfrentamento da regularização jurídica das favelas, e o fez de maneira indireta e sutil: a exigência do lote mínimo de 125m<sup>2</sup> em todos os parcelamentos do solo podia ser dispensada nos casos de “urbanização específica”. Favelas são necessariamente formas de parcelamento do solo urbano, ainda que informais, e essa exigência inviabilizaria toda e qualquer tentativa de sua regularização, já que seria impossível aplicar esse critério uma vez que os lotes nas favelas tendem a ser bem menores. A exigência da reserva do percentual de 35% para áreas públicas não foi dispensada e certamente dificultou tentativas futuras de regularização, mas a exigência do lote mínimo seria proibitiva.

Nos dois casos, a RMBH – bem mais do que a maioria das regiões metropolitanas do país – soube aproveitar as possibilidades do novo marco jurídico para fazer avançar o planejamento territorial e a gestão metropolitana.

A exigência de anuência prévia pelo órgão metropolitano fez com que o Conselho Deliberativo da RMBH discutisse e aprovasse normas de parcelamento do solo metropolitano

que foram propostas pela equipe do Plambel com base nos estudos de planejamento territorial que a autarquia desenvolvia – sendo que dessa forma a autarquia poderia atuar com base em critérios explícitos, e não de maneira casuística, na avaliação das propostas de parcelamento. Contudo, por mais que fossem louváveis, como de fato eram, desde uma perspectiva técnica/urbanística/ambiental, e ainda que tivessem uma legalidade formal imediata conferida pela LF no. 6.766/1979, em última análise essas normas metropolitanas padeciam da falta de legitimidade sociopolítica, já que como mencionado as Deliberações – que estabeleciam obrigações que de acordo com o texto constitucional requeriam previsão por leis - eram aprovadas por um Conselho que excluía não apenas os Municípios, mas também a sociedade civil metropolitana.

De qualquer forma, mesmo eivada de problemas de legitimidade, a ordem territorial criada na RMBH na sequência da aprovação da LF no. 6.766/1979 fez avançar o tratamento da matéria do controle do uso do solo e contribuiu para a consolidação da gestão metropolitana. Em alguma medida, o planejamento metropolitano do Plambel orientou o crescimento urbano da RMBH, inclusive quando da recusa do licenciamento da primeira proposta do Alphaville. Ao mesmo tempo, o apoio técnico sistematicamente dado pelo Plambel aos Municípios metropolitanos para que elaborassem e aprovassem suas próprias leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano certamente possibilitou a incorporação de muitas das propostas metropolitanas por via dessas leis municipais. Já há uma literatura acadêmica significativa que discute essa questão e os aspectos que merecem ser explorados são a tensão da agenda metropolitana com a agenda do regime militar, bem como com as lógicas e contradições na localização de equipamentos, distritos industriais, investimentos federais e obras públicas.

É quanto ao avanço promovido na RMBH, também por ação do Plambel, no tratamento da questão da regularização fundiária das favelas que um reconhecimento maior ainda está

por ser feito. A maioria dos estudos sobre a questão tende a atribuir o pioneirismo no tratamento da questão à experiência do Recife, mas na verdade foi através da Lei do Pro-Favela de Belo Horizonte que primeiro se fez uso da possibilidade trazida pela lei federal de tratar de maneira específica as formas de “urbanização específica”.

## Do Setor Especial 4 às Zonas Especiais de Interesse Social

Em 1983 - seis meses antes da aprovação de legislação municipal no Recife que criou o Prezeis - foi aprovada em Belo Horizonte a Lei do Pro-Favela, que criou um novo paradigma jurídico para o tratamento das favelas no município e posteriormente no país, o qual tem sido chamado de “Fórmula Brasileira” por diversos analistas: demarcar no território, promover regulação específica, e adotar gestão participativa. A ação da Assessoria Jurídica do Plambel diretamente junto à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e ao Governo do Estado foi decisiva.<sup>3</sup> Muitos estudos têm explorado o contexto - democratização, municipalismo, mobilização social, ação do Prodecom e da Igreja -, mas o papel central da Assessoria Jurídica do Plambel merece destaque na constituição desse marco histórico no tratamento da questão da terra urbana/moradia social no Brasil.

Essa “Fórmula Brasileira” propunha a articulação da titulação das áreas, lotes e construções com uma série de medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas que permitissem um tratamento mais amplo e sustentável da questão. Como mencionado, esse paradigma começou a ser construído em 1979 com a introdução na importante Lei Federal nº. 6.766 de um capítulo específico sobre a regularização de loteamentos irregulares, bem como da noção vaga de “urbanização específica” que permitia o tratamento diferenciado de certas áreas. Foi essa noção que possibilitou a aprovação em 1983 inicialmente do Pro-Favela de

3. Já escrevi diversas vezes sobre o caso de Belo Horizonte; vide, por exemplo, Fernandes, Edésio (1993) ‘The Legal Regularization of “Favelas” in Brazil: The Case of Belo Horizonte’, *Social & Legal Studies* 2: 211–36.

Belo Horizonte e logo em seguida do PREZEIS do Recife, dois programas municipais pioneiros e influentes. Nos dois casos, foi proposta a demarcação, nos mapas dos planos urbanísticos, das áreas correspondentes aos assentamentos já existentes naquelas cidades, hoje chamadas de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS ou Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, as quais deveriam ser submetidas a regulação urbanística específica e a processos de gestão democrática participativa, além de receber ações governamentais variadas para implementação de urbanização, infraestrutura, equipamentos e serviços. A lei de Belo Horizonte chamou essas áreas de SE - 4, Setor Especial 4, que se somariam aos três outros Setores Especiais já previstos pela mencionada lei de 1976.

Naquele momento, surgiu uma divergência importante – que ainda não foi devidamente equacionada no país e que está na base da mudança paradigmática atual - quanto à natureza jurídica da titulação e dos direitos a serem reconhecidos aos moradores: tratava-se de uma questão de direito de propriedade, ou de uma questão de direito de moradia na qual a propriedade era apenas uma das possibilidades – mas não a única, e com frequência não a melhor? Belo Horizonte optou pelo reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena – em que pese o fato de que a maioria dos assentamentos na cidade ocupava terrenos privados - fator esse que, dadas suas implicações financeiras, certamente determinou a escala limitada da legalização naquela cidade até hoje. Já Recife recorreu ao então pouco reconhecido Decreto-Lei no. 271/1967 para distinguir entre assentamentos em terras públicas e aqueles em terras privadas: no primeiro caso seriam reconhecidos títulos de concessão de direito real de uso aos ocupantes, e no segundo caso seriam propostas ações judiciais de usucapião para que seus direitos fossem reconhecidos. Nos dois municípios, contudo, tratava-se da regularização como política discricionária, já que naquela época os ocupantes ainda não tinham direitos próprios claramente reconhecidos pela ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1988 avançou significativamente no tratamento da regularização fundiária, no sentido de que, ao mesmo tempo em que reconheceu a função socioambiental da propriedade, as funções sociais da cidade e o papel central do governo municipal, o texto constitucional também reconheceu o “direito à regularização” com a introdução do Usucapião Especial Urbano e da Concessão de Direito Real de Uso – novamente distinguindo entre terras privadas e terras públicas. Emenda Constitucional de 2000 reconheceu o direito de moradia como direito social, e o celebrado Estatuto da Cidade – Lei Federal no 10.257/2001 - confirmou a “Fórmula Brasileira”, tratando da regularização como direito subjetivo dos ocupantes no caso de assentamentos consolidados e como política discricionária do poder público nos demais casos, além de reconhecer, através da Medida Provisória no. 2.220/2001, o Usucapião (Individual/Plúrrimo/Coletivo) e a Concessão e Uso Espacial para Fins de Moradia - CUEM (Individual/Coletiva).

A questão da regularização fundiária passou a ser tratada no contexto mais amplo de uma nova ordem jurídico-urbanística que articulava diversos princípios: função socioambiental da propriedade e da cidade; direito a cidades sustentáveis; direito de moradia; gestão democrática da cidade; distribuição dos ônus e benefícios da urbanização; recuperação pelo poder público das chamadas mais-valias urbanísticas; urbanismo como função pública; e o reconhecimento da autonomia do Direito Urbanístico com uma outra constitucionalização do tratamento do direito de propriedade e o reconhecimento de uma ordem pública maior do que ordem estatal. De forma inequívoca, a regularização fundiária foi tratada como uma dimensão do direito social de moradia e como um dos pilares da agenda da reforma urbana no país.

Contudo, na esteira de outras medidas aprovadas desde o governo Dilma Rousseff, a aprovação da Lei Federal no. 13.465 em 2017 contribuiu para uma significativa mudança paradigmática quanto ao tratamento dessa questão

da regularização fundiária urbana no Brasil – indo contra esse marco conceitual e jurídico mais amplo construído no país desde o final da década de 1970, e ignorando as muitas lições da experiência internacional sobre o tema. A disputa continua, mas a importância da ação da RMBH/Plambel nesse processo histórico não pode ser subestimada.

## Uma análise a ser feita

Os problemas de origem na concepção da Região Metropolitana no Brasil – especialmente a crise intrínseca de legitimidade sociopolítica da gestão metropolitana – acabaram por fazer com que o Congresso Constituinte tratasse da questão de maneira precária. Desde então, em que pese o avanço do processo de metropolização e o aumento do número de Regiões Metropolitanas efetivamente criadas, pouco se avançou no país no sentido da criação de uma ordem territorial metropolitana integrada e sistemática.

Entender os fatores que permitiram que a RMBH tenha avançado em que pesem os muitos limites no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 seria de grande importância para avançar no sentido da constituição de uma ordem metropolitana na qual legitimidade e legalidade, técnica e política, sejam dimensões complementares e não excludentes.

Para entender os avanços é preciso entender as resistências, tanto no contexto regional de tensões crônicas entre Municípios e Estado no começo dos anos 1980 que levou ao crescimento da Granbel, quanto no contexto nacional de democratização e municipalismo que levou ao movimento constituinte. Mesmo com a eleição direta do Prefeito da Capital a partir de 1982, a crise de legitimidade da ordem metropolitana se aprofundou – a despeito da base jurídica e do conteúdo “técnico” adequado e avançado. O Plambel participou ativamente no movimento no movimento constituinte, tendo

se juntado a 8 das 9 Regiões Metropolitanas que propuseram uma proposta de tratamento constitucional com o reconhecimento explícito da esfera política das Regiões Metropolitanas. Contudo, a Constituição Federal de 1988 não considerou as questões da natureza e titularidade do interesse – e remeteu a discussão para Constituições Estaduais. Os aparatos existentes foram gradativamente esvaziados, inclusive com o fim do Plambel em 1996.

Desde então, de novo a RMBH se encontra na vanguarda da discussão nacional sobre a gestão metropolitana. Dezenas de Regiões Metropolitanas foram criadas no país sem que a questão da gestão fosse definida, com os diversos formatos institucionais adotados se pautando ora pela busca de legitimidade, ora busca de legalidade, ora por equilíbrio elusivo entre ambas. A RMBH criou um amplo sistema gradual que pretende articular Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo, Conferência Metropolitana e Agência Metropolitana, contando com dois pilares – um de planejamento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI-RMBH, ou Plano Metropolitanano, e outro financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano. A elaboração do PDDI foi certamente uma experiência pioneira - e no entanto, segue apenas como referência, na falta de uma ordem territorial metropolitana compulsória e sistemática da qual surjam obrigações para todos os atores – ainda que certos aspectos tenham sido rapidamente assimilados pelo mercado imobiliário. Nem na rara conjugação de interesses entre Prefeito da Capital e Governo do Estado foi possível a territorialização da política metropolitana, o que certamente suscita muitas questões de interesse.

Cabe então aos pesquisadores buscar entender na História o que permitiu os avanços, bem como a fonte das resistências – para que políticos, gestores e cidadãos tenham o que propor sobre a gestão metropolitana no próximo processo constituinte...

As regiões  
metropolitanas  
brasileiras  
na ordem  
constitucional:  
ideias e debates  
nos processos  
constituintes e  
as constituições<sup>1</sup>

Leonardo Bedê Lotti  
Escola de Arquitetura - UFMG - Brasil

Os cinquenta anos passados entre a promulgação da Lei Complementar Federal nº 14<sup>2</sup> (LC nº 14/1973) e o presente guardam um relevante conjunto de experiências na gestão e no planejamento metropolitanos no Brasil. Dentre os muitos enfoques pelos quais se pode abordá-lo, este Capítulo se dedicará a analisar algumas das ideias e debates existentes acerca dos aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas e como eles foram mobilizadas no processo de formulação das constituições de 1967 e 1988. Nessa análise, é dado destaque às ideias e debates que orbitaram o desafio do posicionamento da região metropolitana na organização federativa do País e como ele acabou não sendo enfrentado por essas duas constituições.

Na seara das análises jurídico-institucionais, dentre as experiências ocorridas nos cinquenta anos desde a promulgação da LC nº 14/1973, destaca-se a RMBH<sup>3</sup> - e seus três diferentes modelos de arranjo institucional<sup>4</sup> - como uma referência para a reflexão sobre a importância do paradigma constitucional na construção de uma ordem urbana/metropolitana efetivamente justa e democrática.

A avaliação da experiência brasileira e, mais especificamente, a experiência da RMBH, apontam para a necessidade da adequada formulação institucional e posicionamento federativo das regiões metropolitanas na ordem constitucional.

## Introdução

De acordo com os dados publicados em 2021 pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística<sup>5</sup> - IBGE, existem atualmente no Brasil 83 regiões metropolitanas instituídas, além de mais três regiões integradas de desenvolvimento<sup>6</sup>, somando o total de 86 unidades regionais. Embora seja uma realidade difundida no território e, muito embora a importância

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Fapemig (Processo 01104-17).

2. Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, que instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

3. Região Metropolitana de Belo Horizonte.

4. A RMBH teve ao todo três modelos de arranjo institucional metropolitano. O primeiro deles, do período 1974-1989, em que se destaca o grande protagonismo do Plambel; o segundo, do período de 1989-2004, em que se destaca o parlamentarismo da Assembleia Metropolitana (Ambel); e, por fim, o terceiro, do período 2004 até o presente, em que se destaca o amplo conjunto de órgãos e instrumentos que se tornaram paradigmas nacionais e influenciaram a concepção do próprio Estatuto da Metrópole (Conselho Deliberativo, Assembleia Metropolitana, Colegiado Metropolitano, Agência Metropolitana, Fundo Metropolitano, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI - e Macrozoneamento Metropolitano).

5. IBGE - <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html> - acesso em 12/02/2023.

6. São as regiões integradas de Teresina, do Distrito Federal e entorno e do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

do tratamento constitucional seja há muito tempo objeto de preocupação, como se demonstrará ao longo deste Capítulo, a questão metropolitana ainda não teve o devido reconhecimento jurídico-institucional (Fernandes, 1992, 2013).

Se na primeira metade da década de 1970, quando foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, elas somavam um total de nove unidades territoriais<sup>7</sup>, na atualidade, como demonstram os dados apresentados anteriormente, o processo de urbanização seguiu associado ao surgimento de novas regiões, induzidas mais recentemente pelo crescimento das cidades médias<sup>8</sup>.

O fato da urbanização brasileira estar tão relacionada à formação de dinâmicas regionais coloca o tema das institucionalidades metropolitanas – tanto na avaliação das experiências consumadas como nos prognósticos e proposições para o futuro – num lugar destacado no rol dos debates necessários para a consolidação da democracia e de uma ordem social justa. Para Fernandes

“Da perspectiva jurídico-política, a importância da construção de uma ordem jurídico-institucional metropolitana adequada decorre do fato de que tal esfera é o elo perdido no processo de construção de uma ordem verdadeiramente democrática nos países urbanizados, sendo também fundamental para a determinação de padrões de eficiência econômica, racionalidade administrativa, justiça social e equilíbrio ambiental para orientação dos processos de gestão urbana em áreas metropolitanas.” (Fernandes, 2013, p. 19)

Ideias e soluções para a gestão e o planejamento regionais já vinham sendo implementadas desde a década de 1940, quando foram criadas a Comissão do Vale do São Francisco, em 1948, e a Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia, em 1953<sup>9</sup>. No entendimento de Monte-Mór (2007, p. 81), em meados da década de 1960 o Brasil “já se aproximava da sua “maioridade urbana”, quando o crescimento

7. A Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, instituiu as regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo; e a Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974, instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

8. Por outro lado, após a Constituição de 1988, regiões metropolitanas foram criadas ou ampliadas pelos legislativos estaduais sem critérios muito claros, por vezes sem associação real com o fenômeno da metropolização, sendo essa uma das faces do problema da ausência de adequado reconhecimento jurídico-institucional das mesmas na ordem constitucional.

9. Sobre a gênese do planejamento regional no Brasil ver CHIQUITO, Elisângela de Almeida. A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Paraguai: do planejamento do vale aos polos de desenvolvimento. São Paulo: Almeida; 2016.

metropolitano era inegável e intenso em todas as suas dimensões – da concentração industrial às favelas.”

Com a emergência do Regime Militar (1964-85), a centralização do modelo governamental buscou racionalizar uma burocracia administrativa que garantisse esse padrão de urbanização, tendo sido instituído o primeiro aparato institucional metropolitano por meio da LC nº 14/1973. Esse aparato funcionava como um instrumento de intervenção da ação governamental federal sobre os municípios, o que garantia a implementação da política de desenvolvimento Federal<sup>10</sup>.

Na década de 1980, porém, na esteira da derrocada dessa política de desenvolvimento, esse modelo centralista e autoritário passa a ser antagonizado por movimentos sociais e pelo crescente ideal de democracia. Nas palavras de Fernandes (2013, p. 16) a “euforia municipalista que caracterizou o processo constituinte – que, em boa parte, deveu-se à confusão política, historicamente compreensível, entre “descentralização” e “democratização”,” redundou na Constituição de 1988. Esta última praticamente se omitiu em relação ao assunto, prevendo tão somente que a natureza jurídica das regiões metropolitanas é de região de serviços comuns, além de atribuir a competência dos estados para instituí-las por meio de lei complementar (art. 25, § 3º).

A Constituição de 1988 se omitiu de estabelecer aspectos jurídico-institucionais básicos para o adequado enquadramento das regiões metropolitanas na estrutura federativa brasileira, sendo eles relativos 1) à natureza das regiões metropolitanas, 2) à medida da convivência da esfera municipal com a escala metropolitana, e, por fim, 3) à titularidade do interesse metropolitano (Fernandes, 2013).

O aspecto relativo à natureza das regiões metropolitanas, suscita a definição se são regiões, alternativamente ou cumulativamente, de serviços comuns, de desenvolvimento econômico, de planejamento administrativo, de planejamento territorial ou, por fim, se são região políticas<sup>11</sup>.

O aspecto relativo à medida da convivência da esfera

10. Principalmente o I Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período 1972-74, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período de 1975-79.

11. A definição por esta última natureza – a política, assevera Fernandes (2022, p. 22), seria uma questão polêmica e difícil, tendo-se em vista que as regiões metropolitanas são “vistas e temidas como “supermunicípios” ou “ministados”, sendo, em última análise, vistas como um elemento intrusivo nos poderes políticos tanto dos municípios quanto dos estados. Deve-se pontuar que a eventual atribuição de uma natureza política para as regiões metropolitanas é uma ideia que se depara com um empecilho extraordinário no idiossincrático federalismo brasileiro e, por esse mesmo motivo, talvez seja justamente a questão que necessite ser superada antes que qualquer outra natureza possa ser definida. Saliente-se que o Brasil é o único país do mundo cujo estado se organiza como uma federação de três níveis: união, estados federados e municípios. Essa idiossincrasia se coloca no centro do debate sobre os custos de transação federativa na gestão metropolitana.

municipal com a escala metropolitana, suscita a organização de competências entre o ente metropolitano e os municípios que compõem a unidade territorial metropolitana, definindo-se quais assuntos são de titularidade daquele e quais são de titularidade destes.

Por fim, o aspecto relativo à titularidade do interesse metropolitano suscita a definição de quem tem a competência para agir em matérias metropolitanas, quer dizer, suscita a definição de quem e o que é o ente metropolitano propriamente dito. Além da definição desse ente competente pela ação no âmbito das matérias de interesse metropolitano, a titularidade do interesse metropolitano também se refere aos mecanismos de legitimação democrática dessa ação, a ser informada pela medida, forma e qualidade da participação popular nos processos decisórios.

O estabelecimento desse quadro constitucional silente de referenciais jurídico-institucionais, associado à resposta sócio-política ao período de centralização de poder decisório que caracterizou o Regime Militar antidemocrático, exacerbou conflitos federativos principalmente entre municípios e estados, levando à fragilização e à fragmentação da gestão metropolitana assim como à criação institucional de regiões metropolitanas à revelia da existência mesma do fenômeno da metropolização (Costa, 2014)<sup>12</sup>.

Embora o texto constitucional de 1988 tenha se omitido em relação a esses referenciais, é necessário pontuar que os aspectos jurídicos-institucionais das regiões metropolitanas vinham sendo debatidos desde antes da Constituição de 1967 que, igualmente, omitiu-se em relação aos mesmos. Destaca-se que, em ambos os casos, havia preocupações quanto ao encaixe das regiões metropolitanas na estrutura federativa brasileira e, como se verá adiante, os textos aprovados dessas duas constituições não encararam de frente essa questão tão importante.

Dessa forma, antes de se abordar os debates constitucionais em si, é pertinente compreender a interface existente entre

12. Costa (2014) identificou a existência de doze regiões metropolitanas de fato, enquanto seu levantamento revelou a existência de sessenta regiões metropolitanas institucionalizadas.

a necessidade do adequado tratamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas e a estrutura federativa brasileira.

## A gestão metropolitana em face do federalismo brasileiro

Após a instituição das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, Grau (1983) apontava para a organização política do território brasileiro como um entrave à gestão e ao planejamento metropolitanos. Nesse sentido, apontava que a estrutura federativa brasileira se apresentava em condições distintamente mais complexas se comparadas a de outros países no mundo, onde a mesma questão vinha sendo enfrentada.

De acordo com esse jurista, os governos locais no Brasil não seriam somente entidades delegatárias dos poderes originalmente outorgados aos estados federados ou de um governo único, constituindo-se, em seus limites territoriais, como entes de direito próprio quanto a sua autonomia política, financeira, administrativa e regulatória – com exceção dos municípios cujos prefeitos eram indicados pelos governadores de estado<sup>13</sup>. Nesse sentido, embora não estivessem elencados na Constituição de 1967 como unidades autônomas da federação em relação à União, eram considerados unidades autônomas em relação aos estados-membro. Na prática, eram em grande medida autônomos em relação à União também, já que a Constituição de 1967 definia a competência própria dos municípios em matérias de interesse local, dentre as quais se destacam as questões urbanas.

Entendia-se haver uma posição peculiar que os municípios brasileiros ocupavam quanto a sua autonomia político-administrativa, na qual a proteção dos interesses locais era garantida em face dos interesses estaduais e federais. Essa característica seria, portanto, fator que tornava mais complexo o processo de integração e coordenação dos municípios da unidade metropolitana no que diz respeito às questões de

13. Por força do Ato Institucional nº 3, de 05 de fevereiro de 1966, e, posteriormente, por disposição da Constituição de 1967.

interesse regional, uma vez que se fazia necessária a distinção do que seria interesse um e outro interesse (Grau, 1983).

Para exemplificar, Grau (1983) ilustra a situação em que o abastecimento de água potável do município metropolitano é suprido por mananciais locais, sem impacto para outros municípios da unidade territorial. Nesse caso, entende o autor, o interesse seria exclusivamente local. Entretanto, se deslocarmos o exemplo para um município de grande porte, cuja captação de água potável impacte ou dependa de territórios além do seu próprio, então se estaria defronte ao interesse metropolitano. Ainda assim, essa dependência ou esse impacto referido no exemplo anterior poderiam estar sujeitos a avaliação de um interesse comum por relação de vizinhança, caso em que relacionaria somente alguns dos municípios da unidade territorial metropolitana.

A absorção de competências pelos estados para a prestação de serviços, a título de interesse regional, poderia até ser bem-vinda aos municípios, apontava Grau (1983), que se veriam exonerados de parte de suas responsabilidades. Entretanto, as resistências seriam mais visíveis em relação ao controle do uso do solo, na medida em que a atividade se relacionaria mais intimamente aos interesses políticos locais e à ampliação da base tributária do município, com a expansão urbana e conseqüente ampliação da ocorrência do fato gerador do IPTU. E, nesse último caso, a autonomia político-administrativa de que gozavam os municípios importaria a impossibilidade de uma integração e coordenação vinculatória da gestão e planejamento regional (Grau, 1983).

Essa autonomia política-administrativa dos poderes locais, porém, viria a se intensificar na Constituição de 1988 que, além de se omitir em relação à questão metropolitana, ainda estabeleceria expressamente o município na condição de unidade federada, posicionando-o horizontalmente em relação aos estados-membro e à própria União.

Fernandes (2013) aponta que a questão metropolitana é normalmente incômoda em diversos países do mundo,

uma vez que encerra num espaço só de deliberação interesses relacionados a escalas diferentes. Entretanto, diferentemente de outros países, em que, pelo fato de os municípios serem meras circunscrições administrativas, esse conflito se expressa mais como uma questão de conveniência e oportunidade política<sup>14</sup>, no Brasil, devido a sua estrutura federativa, a questão se coloca, antes, como uma questão da organização do Estado e da divisão de competências entre seus entes.

Nesse sentido, aponta Fernandes (2013), há uma incompatibilidade, no contexto das regiões metropolitanas, da escala local com a sua contraface política, uma vez que o município é um ente federado cuja competência territorial corresponde ao interesse local, ao passo que no contexto da metropolização o interesse local extravasa o limite municipal.

Diferentemente de países onde a criação, modificação e extinção de limites administrativos locais depende de leis ou decretos estaduais, facilitando a adequação entre interesse local e competência administrativa territorial, no Brasil os municípios não são um assunto estadual e não podem ser criados, modificados e extintos senão por vontade popular. Dessa forma, a solução dessa incompatibilidade precisa ser definida constitucionalmente, como um ajuste específico para o modelo federativo brasileiro: se os municípios são entes federados da União e são titulares dos interesses locais, então deve haver uma interface que os vincule compulsoriamente e que tenha competências constitucionais no sentido de integrar e coordenar esses interesses nos casos em que eles se interpolam (uma interpolação que também envolve o interesse regional dos estados). A atuação dessa interface, por sua vez, não pode estar sujeita à aceitação política individualizada desses municípios, uma vez que, constitucionalmente, a titularidade daqueles interesses interpolados seria difusa entre eles, constituindo simultaneamente uma competência e obrigação constitucional de todos.

A definição desses interesses metropolitanos, naturalmente, assim como a natureza dessa interface compulsória,

14. Exemplos disso são Canadá e Estados Unidos da América, países nos quais os municípios ou seus equivalentes são circunscrições administrativas, sem personalidade política plena. No Canadá os governos das províncias (estados) têm autonomia para criar, alterar e extinguir os limites das circunscrições administrativas locais, adaptando-os à escala metropolitana e, consequentemente, diminuindo os custos das transações políticas. Nos Estados Unidos da América, por sua vez, a alteração dos limites das circunscrições administrativas locais é realizada por lei de iniciativa estadual que, apesar de demandar a atuação do parlamento, é um processo comparativamente mais simples que o caso brasileiro, embora a tradição da organização civil local nesse país possa ampliar os custos das transações políticas. Para saber mais sobre os custos de transações políticas interfederativas na gestão metropolitana ver MACHADO, Gustavo Gomes. Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas - Belo Horizonte: Ed PUC Minas, 2009.

não seria tarefa ordinária, como pontuado por Fernandes (2013), e demandaria um longo processo de pactuação político-social. Entretanto, deve ser encarada como prioridade, tendo-se em vista a centralidade das regiões metropolitanas como palco dos acontecimentos sociais da Nação e a metropolização como tendência do processo de urbanização.

A autonomia municipal na estrutura federativa brasileira desde a Constituição de 1967, e especialmente depois da Constituição de 1988, impõe uma complexidade especialmente difícil para a gestão e o planejamento metropolitanos. Como apontado anteriormente, a preocupação com essa questão não foi ignorada nos debates ocorridos antes da promulgação dessas duas constituições, muito embora não tenha sido contemplada em suas redações finais, como se verá adiante.

## O debate sobre as regiões metropolitanas na Constituição de 1967

A figura institucional das regiões metropolitanas é inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1967 que, no § 10 do art. 157, autorizava a União, por meio de lei complementar, a instituir regiões metropolitanas como regiões de serviço comum<sup>15</sup>. Na fase de elaboração do texto constitucional, esse dispositivo foi introduzido por meio da Emenda nº 848, apresentada pelo Senador Eurico Rezende, suscitando um debate acerca do posicionamento da região metropolitana na ordem constitucional.

Ainda na versão do anteprojeto de Constituição, elaborada pela comissão de juristas instituída pelo Presidente da República Castello Branco, não figurava a expressão específica de *região metropolitana*, havendo menções sobre a possibilidade de que os estados ou a União instituíssem regiões de

15. A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, praticamente reescreveu a Constituição de 1967, levando a prescrição sobre regiões metropolitanas para o art. 164 com alterações no texto original, embora sem qualquer alteração de sentido.

desenvolvimento prioritário ou, em outra versão, de que os estados instituíssem regiões de serviços comuns.

De acordo com Horta (1975), nas justificativas de Eurico Rezende para a Emenda nº 848, as regiões metropolitanas seriam

“(…) municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Esses serviços, prosseguia a justificação da emenda, deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos e se vestem foram insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado, e até mesmo pela União, porque seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal.” (Horta, 1975, p. 36)

Em que pese a justificativa apontasse claramente para o reconhecimento de uma entidade territorial autônoma, Horta (1975) pondera que a topografia eleita pelo Senador para a sua inserção no texto constitucional acabou por desviar dessa ideia. De acordo com o autor, a Emenda nº 848 se baseava na proposta de reforma constitucional para o setor municipal elaborada pelo jurista Hely Lopes Meirelles, a pedido do Ministério da Justiça, em junho de 1965. Uma das diferenças de destaque que a proposta de Eurico Rezende trazia em relação à proposta de Hely Lopes Meirelles seria o fato de que este último previra a gestão unificada de caráter intermunicipal e localizara a temática da região metropolitana no mesmo tópico dos municípios, como parte de um todo, onde se previam questões sobre administração municipal e autonomia municipal.

Esse posicionamento da figura da região metropolitana no mesmo tópico que os municípios indicava a importância

que o debate jurídico da época, e mais especificamente, o jurista Hely Lopes Meirelles, atribuía ao aspecto federativo dos arranjos institucionais. Como se verá posteriormente, uma proposta de anteprojeto para a Constituição de 1988 reeditaria essa ideia, tornando-a ainda mais robusta com a incorporação do *princípio da autonomia metropolitana*.

Seguido um caminho diverso, a proposta de Eurico Rezende localizara as prescrições sobre regiões metropolitanas no tópico constitucional sobre Ordem Econômica e Social, reforçando, dessa maneira, a finalidade de se associar essa figura à doutrina prevalente do desenvolvimento econômico em prejuízo dos aspectos relativos à legitimidade política e administrativa dos arranjos institucionais – ou, nos dizeres de Fernandes (2013), da natureza política da região metropolitana e da titularidade do interesse regional. Nesse sentido, Horta (1975) pondera

“A desatenção desse aspecto, que vem da lei fundamental do País, tornará a contribuição dos intérpretes, dos administradores e dos técnicos, mero reflexo de soluções importadas, outra forma de marginalismo jurídico, distante do modelo constitucional brasileiro, que requer tratamento autônomo e, por isso, encerra um desafio à imaginação criadora e à competência dos responsáveis pela execução do projeto brasileira de região metropolitana.” (Horta, 1975, p. 37)

Posteriormente, a EC nº 1 de 1969 deslocaria o texto do § 10º do Art. 157 para o *caput* do Art. 164, mantendo-a sob tópico da Ordem Econômica e Social, indicando, de acordo com Matos (1982, p. 80) e Feldman (2021), uma possível intenção de reforçar o comando de que a associação metropolitana seria destinada à ação central do Governo Federal para o desenvolvimento econômico e social, assim como para a segurança nacional.

Ainda antes da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o Regime Militar parecia interessado em melhorar o dispositivo

constitucional sobre a institucionalização das regiões metropolitanas, tendo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM – apresentado ao Vice-Presidente da República um texto propondo a criação de um quarto nível federativo político-governamental (Matos, 1982). O texto apresentado atribuía aos governos metropolitanos competências constitucionais para legislar e tributar, enquanto os poderes deliberativos e executivos seriam obrigatoriamente integrados pela União, estados-membro e municípios.

A criação de um quarto nível político-governamental não foi a opção do Congresso, prevalecendo a ideia da autonomia municipal, muito embora o argumento que se ventilava à época contra a instituição de um quarto nível político-governamental era de que haveria muita concentração populacional e econômica nas regiões metropolitanas, fazendo com que, caso tornadas entes federados, acabariam por esfacelar o poder dos estados, dependentes das receitas nelas geradas e, conseqüentemente, acabariam por esfacelar a própria federação (Matos, 1982).

O texto final da Constituição de 1967, como pontuado anteriormente, acabaria se omitindo de estabelecer os aspectos jurídicos-institucionais básicos para as regiões metropolitanas, resumindo-se a estabelecê-la como região de serviços comuns. Posteriormente, a LC nº 14/1973, espelhando a doutrina do Regime Militar, instituiu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, atribuindo-lhes uma natureza híbrida de região de serviços comuns, planejamento territorial e região de desenvolvimento econômico; além disso, atribuiu a titularidade do interesse metropolitano aos estados, excluindo os municípios e a sociedade do processo decisório na ordem metropolitana (Fernandes, 2013).

A década de 1970 corresponde ao período mais autoritário do Regime Militar e, também, ao período de maior atuação dos arranjos metropolitanos criados pela LC nº 14/1973. Essa década de grande projeção das instituições metropolitanas se caracterizava pela grande disponibilidade orçamentária destinada ao investimento em infraestrutura

nas regiões metropolitanas, condicionada à integração de seu planejamento aos objetivos da política desenvolvimentista do Governo Federal.

Os conselhos deliberativos concebidos sob a vigência na LC nº 14/1973 não eram representativos dos municípios envolvidos, sendo hegemonzados pelos governadores, e os conselhos consultivos, onde efetivamente tinham assento, não possuíam nenhum poder. Na perspectiva da Constituição de 1967, esses conselhos nem sequer eram constitucionais, por não darem assento aos legisladores municipais que, de acordo com a Carta, eram competentes para avaliar toda a matéria de interesse legislativo e, também, para tomarem decisões no âmbito das definições sobre a prestação dos serviços comuns. Além disso, embora as decisões dos conselhos deliberativos não tivessem natureza normativa, na prática, vigoravam como tais (Fernandes, 1992).

A LC nº 14/1973 também não previa o papel do Governo Federal na administração metropolitana, muito embora a estrutura político-administrativa centralizada do Regime Militar tenha feito com que parte importante das intervenções realizadas nas áreas metropolitanas tenham sido definidas em âmbito federal, inclusive ignorando as deliberações dos conselhos. A intervenção do Governo Federal acontecia por meio do fomento de programas setoriais específicos e sem prioridade regional, excluindo as entidades metropolitanas das decisões sobre o investimento em suas regiões (Fernandes, 1992). Deve-se mencionar também que o Governo Federal, em muitas das vezes, condicionava recursos e linhas de financiamento ao planejamento de intervenções específicas, não excluindo diretamente as entidades metropolitanas, mas, de certa forma, as cooptando para realizarem seus objetivos.

No caso da RMBH, a Lei Estadual nº 6.303/1974<sup>16</sup> instituiu o primeiro arranjo institucional e, atendendo às prescrições das LC 14/1973, criou um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo. Como agência executiva, criou uma autarquia denominada Planejamento da RMBH – o Plambel.

16. Lei Estadual nº 6.303, de 30 de abril de 1974, que dispõe sobre a região metropolitana

Dentre os arranjos criados à época, o da RMBH se notabilizou por suas realizações em termos de planejamento e gestão metropolitanos, levados à frente principalmente pelo Plambel. Dentre essas grandes realizações, é possível destacar os mecanismos de controle técnico do parcelamento do solo urbano nos municípios da RMBH e do transporte metropolitano.

Mesmo antes que a Lei Federal nº 6.766/1979<sup>17</sup> introduzisse a possibilidade de controle estadual sobre os parcelamentos urbanos, o Plambel já realizava o controle da expansão urbana por meio da anuência prévia, como o exemplo relatado no parágrafo anterior. Isso teria sido possível por meio de uma articulação entre o órgão e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária<sup>18</sup>.

No campo do planejamento e da gestão dos transportes metropolitanos, o primeiro arranjo institucional da RMBH também se notabilizou com a criação da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Metrobel, em 1982, tendo exercido um amplo controle sobre obras viárias, linhas de ônibus e tarifas.

A efetividade e a amplitude da atuação desse primeiro arranjo foram também um dos motivos que, na segunda metade da década de 1980, já no contexto da redemocratização, opusessem os líderes e elites locais ao controle técnico exercido pela autoridade metropolitana. Além dessa disputa pelo controle das atividades antes exercidas pelo arranjo metropolitano, ainda havia a associação das instituições criadas no período de governos militares ao autoritarismo e à tecnocracia.

Foi dessa forma que, ao fim da década de 1980 o aparato técnico e de governança da RMBH passasse a ser desmantelado por meio de leis e de ingerências de ordem política vindas do Governo Estadual de Minas Gerais, cujo Governador, Newton Cardoso (PMDB), havia comandado a Prefeitura do Município de Contagem/MG, integrante da RMBH, e integrava o movimento de disputa desses novos espaços de poder que se abriram com a redemocratização.

17. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

18. Para que o fosse aprovado o parcelamento do solo urbano, e essa regra foi mantida com Lei Federal nº 6.766/1979, era necessário que o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - confirmasse a sua descaracterização como área rural. Para tanto, o INCRA deveria realizar vistorias e laudos confirmando essa descaracterização. Por meio da articulação com o Plambel o INCRA declinou à autarquia a competência para a realização dessas vistorias e laudos e, dessa forma, foi possível o exercício do controle da expansão urbana metropolitana.

O esfacelamento do primeiro modelo de arranjo institucional da RMBH é um exemplo didático de como a falta de uma devida constitucionalização dos aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas torna a gestão e o planejamento suscetíveis às conjunturas políticas externas, uma vez que o arranjo metropolitano em si não possui natureza política.

## O debate sobre as regiões metropolitanas na Constituição de 1988

As distorções de ordem federativa e política que caracterizaram o Estado brasileiro no Regime Militar, dentre as quais importa notar a instrumentalização do aparato de gestão e planejamento metropolitanos, com vistas à implementação de seu projeto de desenvolvimento econômico, acabaram consolidando a desconfiança pela ordem jurídico-institucional metropolitana como um todo<sup>19</sup>. Na esteira dessa desconfiança, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, que poderia ter dado o devido reconhecimento constitucional dos aspectos jurídicos-institucionais relacionados básicos das regiões metropolitanas, apesar de ter abordado sucintamente o assunto no âmbito da Subcomissão da Questão Urbana e da Subcomissão de Transporte e da Subcomissão de Municípios e Regiões<sup>20</sup>, acabou sendo omissa em relação ao assunto no texto final da Constituição, conforme já pontuado.

Embora esses aspectos jurídicos-institucionais não tenham sido levados em frente pelos constituintes, um grupo de representantes da maioria das agências das regiões metropolitanas já instituídas no Brasil apresentaram uma proposta nesse sentido. A proposta reconhecia a importância do reconhecimento político constitucional das regiões metropolitanas, buscando legitimá-lo com a garantia da participação majoritária dos municípios na gestão das unidades territoriais. Além

19. Não só as institucionalidades metropolitanas, mas, de um modo geral, as instituições criadas no período do Regime Militar.

20. Em grande medida, os debates se organizavam em torno dos problemas relacionados à metropolização e dos desafios da prestação de serviços de interesse comum dos municípios, abordando-se, em menor número, questões institucionais. Nos discursos sobre as questões institucionais, notabilizava-se a preocupação dos constituintes com a participação dos municípios na gestão metropolitana e a preocupação de se dar às diferentes configurações territoriais e socioeconômicas regionais no País o mesmo tratamento constitucional.

Algumas poucas falas se destoaram dessas preocupações, dentre as quais podem ser destacados os discursos de Roberto Requião (PMDB), na 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Municípios e Regiões (ocorrida em 23 de abril de 1987), em que defendeu a ideia da coexistência de prefeitos municipais com um prefeito metropolitano eleito; e a de Getúlio Hanashiro (PMDB), na 10ª Reunião Ordinária da mesma Subcomissão (ocorrida em 05 de maio de 1987), em que defendeu a ideia da formação de grandes municípios metropolitanos.

dessa proposta, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que ficou conhecida como Comissão Constitucional Afonso Arinos, instituída pelo então Presidente José Sarney (PMDB), havia preparado um anteprojeto de Constituição em que os aspectos jurídicos-institucionais das regiões metropolitanas também estavam contemplados.

De acordo com Fernandes (1992), antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte – ANC, teria havido um número considerável de movimentações no País envolvendo técnicos das agências metropolitanas, planejadores, especialistas e políticos de diferentes partidos visando a formulação de propostas para a gestão metropolitana.

Essa proposta mobilizava a ideia de que as regiões metropolitanas demandavam algum grau de autonomia política, ou, em outras palavras, a autogestão e a autorregulação no que diz respeito à matéria metropolitana. Nesse sentido, pugnava-se pelo estabelecimento de regiões metropolitanas como esferas de poder político, a serem incluídas no pacto federativo com o propósito de mais bem integrar e suprir as demandas e soluções dentro das unidades territoriais e em suas diferentes dimensões. Visava-se, também, viabilizar a execução das funções públicas de interesse metropolitano por meio da distribuição de recursos para a correção de desigualdades socioeconômicas e regionais, assim como estabelecer a participação política numa nova escala territorial (Fernandes, 1992).

Para tanto, além da natureza política das regiões metropolitanas, a proposta indicava a titularidade do interesse metropolitano como sendo coletivamente dos municípios – e, não, dos estados-membro. Esse interesse seria exercido numa estrutura em que houvesse a separação entre poder executivo e legislativo, sendo este último composto por meio de eleições de representantes regionais e as funções executivas seriam exercidas colegiadamente por prefeitos e parlamentares dos municípios, além de outros membros eleitos com titularidade metropolitana. O financiamento dessa estrutura e interesses adviria da instituição de tributos metropolitanos sobre a propriedade (Fernandes, 1992).

A proposta do Anteprojeto Afonso Arinos também expressava um entendimento mais avançado sobre as institucionalidades metropolitanas, entretanto, nem sequer foi levado à apreciação da ANC, tendo-se em vista tratar-se de um documento produzido no âmbito do Poder Executivo Federal. O Presidente José Sarney (PMDB), em atendimento à reclamação de Ulysses Guimarães (PMDB), Presidente da ANC, deixou de encaminhá-lo aos constituintes a fim de evitar uma associação desse gesto ao autoritarismo do Regime Militar<sup>21</sup>.

Em 18 de julho de 1985, o Decreto Federal nº 91.450 criava Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – CPEC, com a finalidade de elaborar um anteprojeto da constituição para subsidiar os trabalhos da ANC. A CPEC concluiu em setembro de 1986 o anteprojeto de texto constitucional, conhecido como Anteprojeto Afonso Arinos<sup>22</sup> (ver figura ao lado).

Esse Anteprojeto merece atenção quanto às suas disposições sobre as regiões metropolitanas, que se apresentaram muito mais audaciosas do que as que viriam a ser apresentadas no Anteprojeto elaborado pela própria ANC. Nesse documento as regiões metropolitanas não eram definidas como entes-políticos, muito embora as dotassem de uma autonomia que não poderia ser confundida como a de uma simples instância governamental interfederativa.

Em que pese não estivesse elencada na estrutura da federação, a autonomia da região metropolitana, ao lado da autonomia do município, gozava de status de princípio constitucional, a ser tutelado pela União caso o estado-membro o infringisse. Assim dispunha o art. 78 do Anteprojeto:

“Art. 78 – A União não intervirá nos Estados, salvo para:

(...)

VII – garantir a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

f) autonomia municipal e das regiões metropolitanas;”

(BRASIL, 1986)

21. De acordo com o depoimento de Cristovam Buarque (PDT). Ver <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao> - acesso em 18/10/2022.

22. O legislador Afonso Arinos de Melo Franco havia sido nomeado presidente da CPEC, daí o nome atribuído ao anteprojeto.



# Diário Oficial

REPÚBLICA  
FEDERATIVA  
DO BRASIL

SUPLEMENTO ESPECIAL AO Nº 185

SEXTA-FEIRA, 26 DE SETEMBRO DE 1986

BRÁSILIA – DF

Presidência da República

## DESPACHOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ANTEPROJETO CONSTITUCIONAL, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. "Publique-se, inclusive com as palavras que tive a

oportunidade de proferir por ocasião da entrega do anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Ao Ministério da Justiça, para os fins previstos no Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Em 24 de setembro de 1986."

### Palavras do Presidente da República

O Brasil cumpre hoje mais uma etapa de seu processo de restauração democrática. O relatório da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais é muito mais do que uma proposta. É um acervo de contribuições para a reflexão dos futuros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte. Este documentário contém inovações e encerra, além da contribuição pessoal do Presidente Afonso Arinos de Melo Franco, nos seus ricos e fecundos cinquenta anos de vasta experiência e larga erudição, sugestões dos mais diversos setores da sociedade brasileira.

A Nação deve um preito de reconhecimento a todos os ilustres membros da Comissão que, com dedicação e conhecimento, permitiram que chegássemos a este quadragésimo aniversário da Constituição de 46, reiniciando o incessante caminho da busca de um novo modelo institucional para o País.

Entre a última Comissão Constitucional presidida por Afrânio de Melo Franco, essa exemplar figura de devotamento ao Brasil, e a que hoje encerra seus trabalhos, presidida por seu filho, vivemos mais de meio século de crises políticas, econômicas, institucionais e sociais. Vivemos quase que permanentemente mergulhados no que usaria chamar de crise de nossa própria identidade e de nossas inquietações cívicas.

Muitas dessas inquietações e das incertezas com que costumamos encarar o nosso próprio futuro como Nação estão seguramente refletidas nos trabalhos que hoje recebo das mãos do Presidente da Comissão.

Elas não se esgotam no modelo teórico que imaginamos, para que possamos aparelhar o Estado, organizar a economia, disciplinar o Governo e consolidar os direitos dos cidadãos.

Temos que nos deter no exame de nosso próprio passado e tirar de nossa História as lições que não de servir para balizar o nosso futuro.

Mas a obra do futuro não pode ser apenas essa projeção do passado. Deve ser também, e deve ser sobretudo, o resultado do esforço de aprimoramento que temos de empreender no presente. Agora. E é isto que estamos fazendo quando, a pouco menos de dois meses do pleito de novembro, recebemos esse documento tão importante.

A contribuição que para este fim esperava o Governo da Comissão, aí está.

O aproveitamento de ricas sugestões será obra da Constituinte em sua indelegável soberania.

Se quisermos ser uma grande Nação, teremos que ser uma grande democracia. Mas só seremos uma grande democracia, no dia em que tivermos um pacto que, acima dos homens, das facções e dos partidos, faça de nossa estrutura política a convivência pacífica de todos os brasileiros, regidos por instituições livres, estáveis, respeitáveis e duradouras.

O trabalho ora concluído expressa o devotamento e o espírito público da Comissão que elaborou a proposta hoje entregue ao Poder Executivo. Ela reuniu algumas das maiores expressões do pensamento brasileiro.

Muito fica a dever o País à capacidade, ao zelo intelectual, à enorme erudição e aos profundos conhecimentos desse exemplo de dignidade da vida pública brasileira, que é Afonso Arinos de Melo Franco, que emprestou o brilho de sua inteligência e o amor de sua devoção ao Brasil, à cátedra universitária, ao jornalismo, à política, à diplomacia, ao direito, à História, à crítica literária e à ciência política, com o mesmo entusiasmo com que, convocado pelo Governo, no vigor de seus 81 anos e na lucidez de sua inteligência, não se eximiu de prestar mais este grande serviço à Nação.

Dele se pode dizer o que afirmou Rui Barbosa, no trecho da Oração aos Moços, que ele mesmo escolheu para servir de epígrafe a uma das partes do livro que é, ao mesmo tempo, demonstração de carinho filial e exemplo da historiografia política brasileira que é o estadista da República: "Tenho o consolo de haver dado a meu País tudo o que me estava ao alcance: a desambição, a pureza, a sinceridade, os excessos de atividade incansável com que, desde os tempos acadêmicos, o servi".

Afonso Arinos, mestre de tantas gerações, deu tanto quanto Rui ao Brasil.

De acordo com o Projeto, as regiões metropolitanas deveriam ser instituídas por meio de lei complementar, de iniciativa tanto da União quanto dos estados-membros (art. 75), e sua natureza seria de uma “entidade pública e territorial de Governo Metropolitano” (art. 130), destinada à “organização e a administração dos serviços públicos intermunicipais de peculiar interesse metropolitano” (art. 127). Alguns desses serviços de interesse metropolitano são elencados no art. 128 e, por sua vez, o art. 129 determina a destinação obrigatória e suficiente de recursos para a sua execução, devendo ser consignados nos orçamentos dos estados e dos municípios integrantes.

Uma outra disposição notável contida no Anteprojeto Afonso Arinos acerca das regiões metropolitanas, e que confere substância à proteção dada à sua autonomia, é aquela que declina às constituições estaduais a competência de atribuir-lhes delegação para a arrecadação de tributos (art. 130, I) e expedir normas nas matérias de interesse metropolitano (art. 130, II). Previa, também, a obrigatoriedade na instituição de mecanismos de cooperação de recursos e operações entre União, estados e municípios (art. 131).

Por fim, o anteprojeto prescrevia que a criação das regiões metropolitanas estava subordinada ao referendo popular e seria aprovada pela manifestação favorável da maioria dos eleitores da maioria dos municípios a serem integrados (art. 132).

A avaliação das propostas contidas no Anteprojeto Afonso Arinos permite concluir que ela apresentava rudimentos da maior parte dos aspectos jurídico-institucionais propostos por Fernandes (2013) para a formulação de uma entidade verdadeira metropolitana. Seriam eles relativos à natureza da região metropolitana, a titularidade do interesse metropolitano e o financiamento da gestão e do planejamento metropolitanos.

De todo modo, somado o baixo grau de aprofundamento e a dispersão do debate sobre a questão metropolitana, tanto no período anterior à ANC quanto durante o processo de

debate da nova constituição, havia o fato de que muitos dos constituintes eram fazendeiros ou tinham interesse em áreas rurais, para os quais a gestão regional poderia ser um obstáculo à mobilização de seus interesses nos jogos políticos locais. Embora tivessem interesses diversos dessas aristocracias rurais, comungavam-se a elas na repulsão à ideia da região metropolitana um outro grupo político, partidário da tese do “municipalismo a todo custo”, muito em razão de interesses diretos nas eleições locais (Fernandes, 1992, p.238).

De maneira geral, como pano de fundo circulava a ideia de que a gestão metropolitana conflitava com a autonomia municipal, ignorando a realidade de que diversos problemas não poderiam ser resolvidos somente pelas administrações locais e que as propostas nesse sentido diferenciavam o interesse regional do interesse local (Fernandes, 1992).

Resultou desse quadro a Constituição de 1988, que, como dito anteriormente, enfrentou muito timidamente o tema da região metropolitana, estabelecendo-a apenas como possibilidade jurídica a ser inteiramente regrada pelos estados, não tendo prescrito qualquer referencial para sua instituição, administração e financiamento (Fernandes, 1992). Mesmo não tendo acatado as propostas mais bem estruturadas, como a elaborada pelas agências metropolitanas, o texto final da Constituição de 1988 não aproveitou nem as estipulações rudimentares presentes no Anteprojeto.

O processo constituinte teria sido impregnado de uma ideia equivocada de municipalismo e de uma leitura distorcida da história, àquela época ainda recente, descartando inteiramente a gestão metropolitana na esteira de sua identificação com o Regime Militar autoritário (Fernandes, 1992). Desse processo acabou resultando uma Constituição que legou muito pouco espaço para as constituições estaduais inovarem sobre o assunto metropolitano e, ao mesmo tempo, deu abertura para que interesses locais avançassem sobre ele.

O texto constitucional acabou declinando para as constituições estaduais a definição de todo e qualquer caractere

relativo aos arranjos jurídico-institucionais para as regiões metropolitanas, fazendo com que o período que se seguiu, especialmente a década de 1990, testemunhasse a diversas experiências e, com essas experiências, também diversas distorções de naturezas diferentes. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, foi criada uma espécie de parlamentarismo metropolitano que, embora inicialmente tenha sido colocado em atividade e tivesse atribuições bem definidas em lei complementar, viu seu órgão deliberativo paralisado em razão do peso excessivo de representantes parlamentares municipais, não conseguindo definir pautas metropolitanas. O mesmo período também assistiu aos municípios metropolitanos reconhecerem a necessidade de cooperação horizontal em matérias de interesse comum, tendo como um dos exemplos mais notáveis a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Muito embora a experiência do ABC paulista tenha sido exitosa, e atuante até o presente, do ponto de vista institucional ela representa um modelo de sustentação frágil, tendo-se em vista que as associações horizontais se mantêm por meio da composição de ajustes políticos que pode se desfazer a depender das conveniências unilaterais e interesses momentâneos de seus integrantes.

Na RMBH, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 65, em 11 de novembro de 2004, reformulando a estrutura institucional básica das regiões metropolitanas no Estado, prevendo que os arranjos de gestão e planejamento das regiões metropolitanas em Minas Gerais passariam a ter a seguinte estrutura:

Art. 46 – Haverá em cada região metropolitana:

I – uma Assembleia Metropolitana;

II – um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;

III – uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo;

IV – um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

V – um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

(MINAS GERAIS, 1989)

Esse modelo foi sendo exitosamente implementado ao longo da década de 2010, entretanto, no campo da ação e das realizações, notou-se um avanço tímido. Muita dessa timidez se deveu à ocorrência de crises econômicas, projetos políticos envolvendo os governantes estaduais da época e, com destaque, a grave crise política que se generalizou no País a partir do complô do *impeachment* contra a Presidente eleita, em 2016. A variação das conjunturas externas levou ao fortalecimento das pautas locais em prejuízo do protagonismo do arranjo institucional metropolitano.

Assim como ocorrera ao fim da década de 1980, a ausência de uma constitucionalização adequada dos aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas se colocava como um empecilho à gestão e ao planejamento metropolitanos na RMBH.

## Avanços e limites

De uma maneira geral, a década de 1990 se caracterizou por um certo adormecimento no assunto sobre a gestão e o planejamento metropolitanos. Para Klink (2015) e Fernandes (2013), a partir do início da década de 2000, teria acontecido um reavivamento do interesse e do debate sobre a gestão e planejamento metropolitanos.

Alguns aspectos institucionais avançaram, como a regulamentação dos consórcios públicos, pela Lei Federal nº 11.107/2009<sup>23 24</sup>. Antes dessa lei, os consórcios eram firmados com base nas regras do direito privado (como foi originalmente o Consórcio Intermunicipal Grande ABC), ficando muito limitados quanto às possibilidades jurídicas de prestação de garantias na pactuação de obrigações e de sua fiscalização, regulação e planejamento. De todo modo, a regulamentação dos consórcios públicos não supera o fato de que o modelo das associações entre entes federados, para o planejamento e gestão de interesses comuns, dependem, em última análise, do

interesse e da conveniência políticos.

Um outro avanço importante foi o acórdão na ADI nº 1.842, proposta em 1998 pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, contra a Lei Estadual nº 2.869/1997 e contra o Decreto Estadual nº 24.631/1998 que, respectivamente, instituiu e regulamentava a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos, transferindo a titularidade de prestação dos serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro, admitindo a participação dos municípios nos processos decisórios. Na petição inicial apresentada pelo PDT, alegava-se que as normas combatidas infringiam a autonomia municipal na prestação do serviço de saneamento básico, uma vez que a transferência da titularidade na prestação teria sido determinada em lei aprovada pela Assembleia Legislativa estadual e não pelos municípios.

O acórdão avançou no sentido de dirimir controvérsias sobre a legitimidade de o Estado instituir a região metropolitana, em face da autonomia municipal, e a legitimidade do ente titular do interesse metropolitano, desde que respeitada a forma colegiada de deliberação e execução. Ficou pacificado o entendimento acerca do § 3º do art. 25 da Constituição de 1988 a partir de uma lógica do interesse comum metropolitano, de certa forma esvaziando a interpretação que se pretendia de que os municípios teriam seus interesses locais resguardados independentemente da constatação do fenômeno da metropolização.

O último avanço no campo das institucionalidades metropolitanas se deve à promulgação do Estatuto da Metrópole<sup>25</sup>, no ano de 2015. Na perspectiva das revisões necessárias sobre a autonomia municipal e as fórmulas jurídico-institucionais para as regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole constitui um avanço do ponto de vista do reconhecimento legal de um mínimo institucional necessário para a integração e planejamento das funções públicas de interesse comum, embora não o suficiente para a superação dos impasses relacionados à estrutura federativa brasileira.

23. Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005.

24. Sobre o tema dos consórcios públicos na gestão metropolitana ver Machado, Gustavo Gomes; Danstas, Caroline B. Constituição de Consórcios e implicações da Lei 11.107/2005 nas associações intermunicipais (p. 165-192); e Machado, Gustavo Gomes; Pires, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (p. 405-441). In: Maria Coeli Simões Pires e Maria Elisa Braz Barbosa. (Org.). Consórcios Públicos - Instrumento do Federalismo Cooperativo. 1a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, v. 1, 499 páginas.

O diploma avança quanto à da legitimidade política da região metropolitana, ao defini-las como regiões de planejamento e serviços (inciso VII do art. 2º). Declina à lei complementar estadual a definição das funções públicas de interesse comum, ou seja, a medida de convivência entre os municípios e a escala metropolitana, prescrevendo também que o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse local (inciso I do art. 6º). Deve-se mencionar também que o Estatuto da Metrópole avança ao definir o arranjo institucional como titular do interesse metropolitano.

Fernandes<sup>26</sup> expressa o entendimento de que muito embora o Estatuto da Metrópole seja bem-intencionado, e talvez seja capaz de resolver o problema da integração dos serviços de interesse comum, ele não explica como se dará a territorialização do planejamento, quer dizer, do ordenamento territorial, tendo-se em vista a competência constitucional dos municípios para esse assunto<sup>27</sup>. Como pontuado anteriormente, trata-se de uma questão cuja superação está intimamente ligada à forma federativa do Estado.

## Considerações finais

Como demonstrado, a relação entre a gestão e planejamento metropolitanos e a forma federativa do Estado é objeto de um debate pré-existente à Constituição de 1967, que inauguraria a figura da região metropolitana no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora os dois últimos processos constituintes tenham se deparado com propostas no sentido de se equacionar o posicionamento constitucional das regiões metropolitanas na federação em relação aos estados e aos municípios, elas não chegaram a ser contempladas nos textos constitucionais. Tanto na Constituição de 1967 quanto na Constituição de 1988, as definições previstas em relação aos caracteres

25. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole.

26. Fernandes, Edésio: depoimento [fev. 2020]. Entrevistadores: Elisângela Chiquito et al. Belo Horizonte: UFMG, 2020. Entrevista concedida ao NPGAU.

27. Cavalcanti (2016) e Filho (2016) que têm entendimento diverso e consideram que o Estatuto da Metrópole teria superado a questão da territorialização do planejamento, restando um desafio de implementação de caráter política do diploma. Para entender melhor as razões dos autores, recomendamos a leitura de "CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. A implementação da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole - Lei nº 13.089/15 e o município no Sistema Federativo Brasileiro in: Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.145-161, jan/jul, 2016" e FILHO, Fernando Guilherme Bruno. Estatuto da Metrópole: uma nova rodada do direito à cidade no Brasil Brasileiro in: Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 33-52, jul/dez, 2016

jurídico-institucionais das regiões metropolitanas retiveram-se na forma de sua instituição (por meio de lei complementar, respectivamente, de iniciativa da União e de iniciativa dos estados-membro) e de sua natureza jurídica que, em ambas as constituições, foi de região de serviços comuns – sem, no entanto, garantir que as competências correspondentes a esses serviços fossem atribuídas à gestão metropolitana.

No caso da Constituição de 1988, Fernandes (2013) aponta o erro da ANC, no sentido de que a falta dessa discussão prévia sobre os aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas resultou no vácuo atualmente existente na ordem constitucional. E a importância da discussão e da construção dessa ordem jurídico-institucional metropolitana é que ela é, nas palavras de Fernandes (2013, p. 19), “elo perdido” na construção da ordem democrática nos países urbanizados.

Entende-se no mesmo sentido que Fernandes (2013), de que a constitucionalização é essencial para que a escala metropolitana se estabeleça como ponto de partida para a institucionalização de uma organização política e socioterritorial. Acrescenta-se que esse ponto de partida teria potencial, inclusive, para a construção de uma identidade gentílica metropolitana.

Nesse sentido, Machado (2009) faz uma provocação, questionando por que motivo muitas das abordagens sobre esse tema – sejam elas políticas, jurídicas ou acadêmicas – tratam a gestão metropolitana como uma faculdade e, não, como um direito coletivo. Para o autor, essas perspectivas assumem como valor central a autonomia dos entes federados e atribuem à dinâmica institucional da gestão metropolitana uma natureza de jogo de relações entre os componentes da unidade territorial. Por outro lado, entende que se a gestão metropolitana fosse encarada como direito coletivo, “os conflitos de competência e a ausência de acordo entre os entes federados não poderiam justificar juridicamente a ausência de políticas públicas e regionais;” sendo, por fim, um dever e, não, uma faculdade (Machado, 2009, p.14).

Como pontuado, o Estatuto da Metrópole, em certa

medida, sinalizou na direção da existência de um direito coletivo ao prever que todas as regiões metropolitanas devem ter um plano de desenvolvimento urbano integrado, cuja elaboração e execução se legitima por meio da promoção de audiências públicas e debates com participação da população de todos os municípios da unidade territorial (art. 12). Além disso, o plano diretor desses municípios<sup>28</sup> deve ser compatibilizado com o plano diretor de desenvolvimento urbano integrado (art. 10). O diploma parece estruturar rudimentos de um direito político metropolitano ao estabelecer que a titularidade do interesse pelo planejamento e gestão das unidades territoriais pertence a uma cidadania metropolitana e que esse interesse impõe balizas ao interesse local.

A existência de uma titularidade do interesse metropolitano, por sua vez, traz novamente ao foco a questão posta por Fernandes (2013) quanto à necessidade de uma institucionalização constitucional mais robusta para as regiões metropolitanas. De acordo com o autor, a previsão constitucional sobre a natureza jurídico-institucional das regiões metropolitanas seria um caminho para o encaixe entre escala e unidade política e que, por fim, a constitucionalização adequada demandaria uma clara definição de três valores políticos: a natureza jurídico-institucional das regiões metropolitanas; a medida da convivência entre os interesses metropolitanos e os interesses municipais; e a titularidade do interesse metropolitana. De toda forma, pondera que não se deve acreditar na solução simples de que a previsão constitucional da posição federativa para as regiões metropolitanas irá desatar os nós no campo da gestão e do planejamento.

Em sentido que se entende complementar a Fernandes, Klink (2009) vê possibilidades abertas quanto aos modelos de arranjos metropolitanos e questiona se essa abertura tipológica não seria um campo de aprendizagem social em que a execução compartilhada de serviços de interesse comum acompanharia a construção de um molde institucional próprio da cultura metropolitana em que ela se realiza.

28. Os planos diretores são obrigatórios para todos os municípios que integram as regiões metropolitanas, nos termos do Estatuto da Cidade (art. 41).

Na perspectiva em que se tem possibilidades abertas quanto aos modelos de arranjos colaborativos, a discussão sobre o seu aperfeiçoamento deve encarar assuntos como o aumento da eficiência coletiva, o funcionamento, o controle social e a equidade desses arranjos, além de suscitar também a questão de como inserir os entes e agentes no processo de repactuação federativa para a melhoria da governança metropolitana (Klink, 2009).

Entende-se, porém, que as possibilidades apontadas por Klink, embora muito valiosas enquanto caminhos alternativos, devem ser pressupostas da disponibilidade de um modelo jurídico-co-institucional constitucional efetivo que enfrente os três valores políticos elencados por Fernandes (2013). A urgência que os problemas da metropolização impõem e as experiências acumuladas nessa seara parecem não recomendar que seja deixada em aberto a possibilidade de que a cidadania metropolitana e a ordem democrática nas regiões metropolitanas dependam de conjunturas relacionadas ao aprendizado social ou às relações políticas e institucionais favoráveis – embora a solução constitucional também não deva impedir o aproveitamento potencial das mesmas.

O aprendizado social associado a conjunturas políticas favoráveis possibilitou o surgimento dos sistemas de orçamento participativo como instrumentos de ampliação da democracia na gestão municipal, vindo a qualificar o que já estava definido como responsabilidade dos municípios na Constituição de 1988. A mesma lógica poderia ser pensada em relação às regiões metropolitanas, mas, tal qual ocorreu com o orçamento participativo no âmbito municipal, seria necessário que o seu posicionamento na estrutura federativa esteja claramente definido na ordem constitucional.

À guisa de conclusão, deve-se apontar que o debate sobre a devida institucionalização das regiões metropolitanas e, principalmente, o seu posicionamento na estrutura federativa brasileira, está posto desde antes da criação das primeiras oito regiões pela LC nº 14/1973. Nesse sentido, não se pode dizer que, ao menos no debate político e jurídico, a questão

seja uma novidade, mas é necessário retomá-lo. Essa retomada, por sua vez, deve-se dar com foco em sua maior difusão e aprofundamento nos campos político, jurídico, acadêmico e, principalmente, da sociedade civil.

O reestabelecimento do debate sobre os aspectos jurídico-institucionais das regiões metropolitanas e a sua ampla difusão na sociedade são condições importantes para o surgimento de um novo paradigma constitucional, seja por meio de reformas na atual Constituição, o que seria muito difícil do ponto de vista da sua estrutura; ou, como propõe Fernandes (2013), por meio de um eventual processo constituinte, ainda a ser deflagrado.

## Bibliografia

FELDMAN, Sarah. (2001). Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, p. 33-47.

FERNANDES, Edésio (2013). O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana In M. V. D. Drummond (Org.). *Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH.

\_\_\_\_\_, Edésio (1992). Juridico-political aspects of metropolitan administration in Brazil. *Third World Planning Review*, v. 14, n. 3, p. 227.

GRAU, Eros Roberto (1983). *Direito Urbano: Regiões metropolitanas, solo criado e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais.

HORTA, Raul Machado (1975). Direito constitucional brasileiro e regiões metropolitanas In *Revista de informação legislativa*, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182005>

KLINK, Jeroen Johannes (2009). Novas governanças para as áreas metropolitanas: o parâmetro internacional e as

perspectivas para o caso brasileiro. In *Cadernos Metr pole*, n. 22, v. 11, p. 415-433.

KLINK, Jeroen Johannes (2015). Virando a governança metropolitana de ponta cabeça In E. Limonad; E. Castro (Orgs.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?*. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 121-148.

MACHADO, Gustavo Gomes (2009). *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas* – Belo Horizonte: Ed PUC Minas.

\_\_\_\_\_, Gustavo Gomes (2007). *O Ente Metropolitano: um estudo comparado entre uma gestão metropolitana compulsória e outra voluntária*. Belo Horizonte: Pucminas, Dissertação (mestrado).

MATOS, Josadac Figueira de (1992). *Aspectos políticos e institucionais da administração metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Fundação Get llio Vargas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública).





SANTA LUZIA

BELO HORIZONTE

NOVA LIMA

RAPOSOS

RAPOSOS

RIO DE JANEIRO

*Parte 2*

# Depoimentos: o Plambel visto por seus servidores

# Apresentação

Edésio Fernandes

O papel das instituições nas políticas públicas e processos decisórios tem sido cada vez mais reconhecido pelos pesquisadores e analistas, de fato a análise institucional tem ganhado fôlego, mas é fundamental destacar que, em última análise, instituições são formadas por grupos e indivíduos cujas ações e dinâmicas conferem identidade às instituições: se certas instituições se sobressaem em relação a outras comparáveis que atuam no mesmo contexto mais amplo e que estão submetidas aos mesmos condicionantes e às mesmas restrições, é seguramente a natureza das ações dos grupos e indivíduos que faz a diferença.

Diversos estudos recentes, incluindo os publicados na primeira parte desta publicação, têm atribuído o maior avanço da experiência de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte especialmente no período entre 1973 e 1988 – se comparado aos processos de gestão nas demais Regiões Metropolitanas do país naquele período – em boa parte à ação da autarquia Plambel, inicialmente chamada de Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana – e que de fato merece esse reconhecimento e destaque. Contudo, em boa medida essa excepcionalidade da ação do Plambel deve ser também atribuída ao trabalho competente e pioneiro de seu grupo de servidores. Tem sido gratificante verificar como alguns projetos de pesquisa recentes têm colhido depoimentos de vários desses servidores, fonte primeira do conhecimento sobre o tema da gestão metropolitana em Belo Horizonte.

Foi com esse argumento em mente que, em conversa com colegas do Plambel, surgiu a ideia de reunir esta série de depoimentos escritos pelos próprios servidores da instituição. Vários deles atenderam um chamado geral que enviei com o seguinte roteiro genérico de temas para quem quisesse segui-los, mas com total liberdade de escolha do conteúdo e com o único requisito de que o depoimento mantivesse um tom pessoal e memorialista sobre suas ricas experiências:

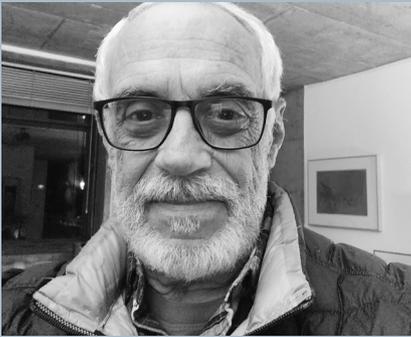
- um pouco sobre sua formação acadêmica e profissional
- quando e como entrou no Plambel, quando saiu
- que posições teve, de que trabalhos participou
- o que é a Região Metropolitana na sua visão, qual é sua natureza
- quais foram os principais avanços da RMBH, quais foram as principais dificuldades encontradas
- uma análise sobre as propostas de planejamento metropolitano
- fatos e casos marcantes
- como se dava a relação entre o Plambel, os Conselhos Deliberativo e Consultivo, e os Governos do Estado e dos Municípios metropolitanos
- comentários sobre as dinâmicas na equipe, aspectos positivos e negativos
- quais seriam suas propostas para que a gestão metropolitana possa se tornar mais efetiva na RMBH e no país
- outros temas de seu interesse

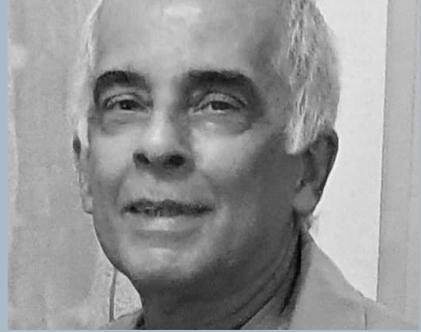
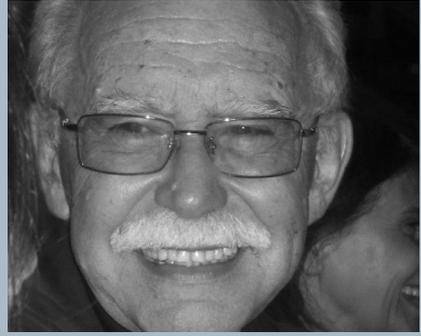
Embora pequeno, o grupo me parece representativo da experiência da instituição, incluindo um ex-Presidente da autarquia, Diretores e Coordenadores de programas e projetos, bem como técnicos de diferentes formações que atuaram em diversas áreas. Achei o resultado significativo e foram muitos os que falaram do prazer que tiveram em revisitar aquele tempo.

Minha principal lembrança desse tempo na instituição, na qual trabalhei entre 1979 e 1986, é principalmente essa: um grupo coeso de pessoas inteligentes e com forte espírito público que se propuseram a enfrentar com vigor e pioneirismo o enorme desafio de responder em termos conceituais e em termos práticos as muitas questões complexas e originais que se colocaram com o avanço da metropolização no país e com

as demandas da gestão metropolitana, bem como com a busca de redemocratização do Brasil.

Escutar o que eles têm a dizer contribui enormemente para a devida compreensão daquela experiência histórica.







Benício de Assis Araujo

## *Formação profissional básica - Início no PLAMBEL*

Conclui o curso de engenharia civil na Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais no final do ano de 1963.

Apesar das conhecidas dificuldades do ano de 1964, consegui me credenciar, mediante seleção entre colegas recém-formados, para ser contratado em meu primeiro emprego de engenheiro no mês abril (tinha já trabalhado antes como estagiário durante 2 anos).

O Estado de Minas Gerais tinha criado uma empresa pública com o objetivo de implantar e administrar sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em acordo com os Municípios.

Esta empresa, denominada Companhia Mineira de Águas e Esgotos -COMAG, estava estruturando seu corpo técnico e contratou 5 engenheiros formados em 1963 (entre os quais o Marcos Ferreira e eu) para continuar os estudos de pós-graduação em Engenharia Sanitária na UFMG durante meio período e participar dos trabalhos técnicos da Empresa nos horários restantes. Em contrapartida assinamos um contrato assegurando permanecer na COMAG durante três anos no mínimo.

Tudo ocorreu como acertado e tivemos três anos de trabalho profícuo e importante desenvolvimento profissional.

Em 1967, no entanto, o Estado praticamente abandonou a Empresa antes que esta tivesse obtido condições de se desenvolver com recursos próprios. Nesta situação, expirado o prazo contratual de 3 anos, todos nós 5 pedimos demissão.

Até 1969 procuramos trabalhar em estudos, projetos e obras em empresas próprias.

Passei, então a buscar novas oportunidades de trabalho e, nessa busca, eu cheguei a São Paulo. Por sugestão do Gilson

Dayrell, meu cunhado, firmei contrato com uma empresa de origem francesa denominada “SERETE S/A ENGENHARIA, já organizada no Brasil.

Esta era uma empresa de estudos e projetos abrangente no seu escopo de trabalho, com um corpo técnico muito grande e com métodos e procedimentos específicos e inovadores. Trabalhar na SERETE foi meu maior aprendizado especialmente no que concerne ao planejamento e à organização do trabalho. A qualificação de Coordenador de Projetos, por exemplo, não era suficiente para assumir a coordenação de um projeto. Antes era necessário elaborar o planejamento do projeto, em todos seus aspectos, obedecendo ao manual específico da Empresa e obter a aprovação deste documento pelo Diretor.

Nesta época existia um campo de trabalho incentivado pelo Governo Federal mediante financiamento aos Municípios para elaboração estudos de planejamento urbano. O Governo Federal, possivelmente preocupado com a intensidade do processo de urbanização (transferência da população do campo para as cidades, especialmente para as metrópoles), criou mecanismos de financiamento e apoio técnico tais como o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo).

Os artigos a seguir, do Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, evidenciam o modelo proposto para a execução e participação nos serviços de planejamento urbano.

*Art. 1º O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entidade autárquica criada pela Lei número 4.380, de 21 de agosto de 1964, é a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o*

*Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais.*

*Art. 6º Na execução das atribuições que lhe são afetas, o SER-FHAU concentrar-se-á nas tarefas globais de planejamento, coordenação e supervisão, delegando, através de convênio ratificado pelo conselho de Administração do BNH as tarefas propriamente executivas a outros órgãos e entidades especializadas de direito público ou privado os quais operarão sob sua fiscalização e responsabilidade.*

Neste contexto a Empresa SERETE S/A ENGENHARIA mantinha uma parceria com o Escritório Técnico do arquiteto Jorge Wilhelm (arquiteto de competência reconhecida que posteriormente prestou serviços de consultoria técnica ao Plambel) para a elaboração de planos diretores de desenvolvimento de cidades.

A participação da SERETE nestes estudos se limitava aos setores de saneamento e sistemas afins, transportes e economia.

A partir da consolidação da minha atividade de coordenação de estudos e projetos de saneamento na SERETE, fui encarregado pela Diretoria de acompanhar, orientar e aprovar os estudos deste setor nos planos diretores urbanos.

Cumprindo essa função participei de Estudos e Planos de Desenvolvimento Integrado de diversas cidades no Brasil, entre as quais salientam-se: Campinas, Guarulhos, São José dos Campos, Paulínia e Fortaleza.

No caso de Minas Gerais, o Governo Estadual já tinha tomado a decisão de contratar um estudo inicial da região de Belo Horizonte, com a finalidade de obter uma visão geral do estágio de desenvolvimento da capital e dos municípios do seu entorno.

O objetivo final era estabelecer o conjunto de municípios que deveria compor a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Este estudo foi contratado com a Empresa Hidroservice, também de São Paulo.

Tendo conhecimento que o Governo do Estado de Minas estava providenciando a sequência a estes estudos, a SERETE enviou seu Diretor (Eng. Gilson Dayrell) a Minas Gerais para manter contato com o Presidente do Conselho de Desenvolvimento do Estado (Eng. Paulo Lima Vieira) visando expor suas credenciais para pleitear a participação em uma possível licitação a ser programada.

Na visão do Governo de Minas, no entanto, este se tratava de um trabalho contínuo e a sequência requerida não seria viabilizada mediante contratos com empresas privadas. Um órgão público seria mais adequado para cumprir esta tarefa.

Neste contato, sabendo que os profissionais da SERETE que estavam conduzindo os trabalhos de planejamento urbano em São Paulo eram mineiros ou tinham relações anteriores com o Estado, o Dr. Paulo propôs uma nova abordagem da questão.

Perguntou ao Gilson se ele poderia assumir a coordenação de um Grupo de Trabalho a ser constituído na Fundação João Pinheiro. Este Grupo de Trabalho seria organizado com os profissionais da SERETE que aceitassem voltar para Minas e profissionais a serem remanejados no Estado ou contratados.

Esta proposta foi viabilizada e o Grupo de Trabalho denominado PLAMBEL iniciou suas atividades na Fundação João Pinheiro em 10/12/1971.

Nesta data a legislação existente que tratava de Regiões Metropolitanas se limitava a:

- Constituição de 1967 – Artigo 157 - § 10
- Emenda Constitucional nº 1 – Artigo 164

## *PLAMBEL na Fundação João Pinheiro (1971-1974)*

Na fundação João Pinheiro o PLAMBEL se dedicou às atividades típicas dos levantamentos, estudos e planejamento urbano, tendo a seguinte composição para a coordenação dos trabalhos:

- Coordenação geral: Gilson de Assis Dayrell
- Coordenação adjunta: Ney Pereira Furquim Werneck
  
- Grupo de Coordenação:
  - Setor Físico-Territorial: Alain Yves François David
  - Setor de Infraestrutura: Benício de Assis Araújo
  - Setor de Economia: Henrique Schikler / Afrânio Alves de Andrade
  - Setor social: Paulo Henrique Coelho
  - Setor institucional: Antônio Octávio Cintra

Foi realizado um levantamento completo dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte, elaborados todos os estudos básicos requeridos para avaliação da situação atual e proposições de medidas a serem tomadas no processo de desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

No Documento do ANEXO 2, “Relatório de Atividades” - Período 1971-1974 está resumida a atuação do PLAMBEL, na sua fase de Grupo de Trabalho na Fundação João Pinheiro.

Verifica-se que, ultrapassando as atividades típicas de seu escopo de trabalhos, o PLAMBEL desempenhou o importante papel de consultor do Estado e dos Municípios da Região Metropolitana, elaborando diversos pareceres técnicos sobre problemas e intervenções que surgiram ao longo do período de sua atuação.

Durante este período foram editadas as seguintes medidas legais com referências ao Planejamento Metropolitano de BH.

- Lei Complementar nº 14 (08-05-1973) – Estabeleceu as Regiões Metropolitanas no Brasil, entre as quais a de Belo Horizonte e seus Municípios componentes, a obrigação dos Estados de constituir os Conselhos Consultivo e Deliberativo e os serviços comuns considerados de interesse Metropolitano;
- Lei Estadual nº 6.303 (30-04-1974) – Criou a Autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL e os Conselhos Consultivo e Deliberativo.

### *Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL*

Nesta fase a autarquia Planejamento da Região Metropolitana – PLAMBEL teve seu nome mudado para Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, nos termos do Decreto nº 17.112 de 22 de abril de 1975.

Os Conselhos Deliberativo e Consultivo foram criados pela legislação estadual, conforme estabelecido na Lei Complementar 14 e suas composições foram estabelecidas com a presidência do Governador do Estado, vice-presidência do Secretário de Estado do Planejamento, secretaria executiva do Presidente do Plambel e participação de representantes dos Municípios da RMBH.

Minha avaliação sobre esta fase se restringe aos períodos 1975-1978 e 1978-1983, nos quais exerci os cargos de Diretor de Operações e Presidente da Autarquia.

Seguramente foi uma fase de muito trabalho. O Plambel continuou desenvolvendo, expandindo e otimizando os estudos

sobre a Região Metropolitana especialmente nos campos de organização territorial, transportes urbanos, uso do solo, economia, saneamento, habitação, recursos hídricos e demais demandas atendidas normalmente pela Diretoria de Planejamento.

Entrou também em um campo novo decorrente das novas obrigações adquiridas ao criar a Diretoria de Operações.

Assim podem ser listadas as seguintes atuações mais relevantes neste setor:

- Preparação e obtenção do primeiro financiamento feito pelo CNPU (Conselho Nacional de Política Urbana) a regiões metropolitanas (Convênio 01-76), objetivando a implantação de um Programa Prioritário de Obras na RMBH;
- Criação de um Setor de Assistência aos Municípios com a finalidade de prestar consultoria especialmente aos menores Municípios que tinham grande carência em equipes especializadas;
- Cumprir a responsabilidade do Estado em avaliar os processos de loteamentos na Região Metropolitana e fornecer anuência prévia, quando viável, para que o Município completasse o processo de aprovação, de acordo com a Legislação Federal (Lei 6.766 - de 19-12-1979);
- Aplicação dos recursos oriundos do Estado, entre os quais se ressalta a cota parte do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos destinada ao Planejamento Metropolitano;
- Obtenção de financiamento do programa EBTU/BIRD para implantação e melhoria de sistema viário na RMBH;
- Coordenar e acompanhar a aplicação dos recursos mediante convênio com órgãos executivos do Estado ou dos Municípios, assumindo a responsabilidade pela correta gestão dos recursos a eles repassados.

- Proposição da criação da Empresa Metropolitana de Transportes Públicos – Metrobel e colaboração na sua estruturação.

São tão diversas atividades que se torna até difícil me lembrar de todas, passados mais de 40 anos.

Anexo estou encaminhando o ANEXO 3 (Acervo Plambel) com uma relação de atividades do Plambel, pena que em ordem alfabética e não temporal, para mostrar o volume de atividades desenvolvidas pelo Plambel.

Também não há que se preocupar com este ângulo da questão metropolitana, uma vez que todos os documentos do meu conhecimento e que abordam o desempenho do Plambel são unânimes em reconhecer o volume e a qualidade do trabalho realizado.

Contudo, sempre vem a ressalva: o Plambel realizou um trabalho extenso, de qualidade superior.....mas é um grupo de tecnocratas que não valorizou a participação da população e, representando o Estado, limitou a participação dos Municípios.

Estas avaliações são pouco ajustadas à realidade da época e exageram a amplitude possível de ação do Plambel neste campo.

Não se pode desconsiderar que a atuação do Plambel em relação aos Conselhos, por exemplo, foi sempre no sentido de amenizar a preponderância centralizadora do Estado. O fato de ter o Presidente do Plambel na Secretaria Executiva dos Conselhos foi uma medida que permitiu adotar providências neste sentido, como se pode constatar a seguir:

- Plambel organizou todo sistema de realização das reuniões dos Conselhos, ou seja, salão de reunião específico para este fim, marcação de reuniões periódicas com envio prévio de pauta e documentos relacionados com a pauta;
- Como resultado deste apoio os Conselhos funcionaram adequadamente e as providências a tomar foram resultado

de discussões no Conselho Deliberativo que levavam à decisão, essencialmente, por consenso. Lembro-me de apenas uma reunião que exigiu votação para se obter a decisão e, neste caso por ausência de um membro do Estado, a posição dos Municípios foi vencedora.

Em relação ao nível de participação popular, O Plambel sempre realizou reuniões com entidades e órgãos estaduais, municipais ou privados representativos da comunidade metropolitana nas diversas fases da elaboração dos estudos. Realizou várias pesquisas para conhecer com segurança as características, condições e impactos da gestão metropolitana sobre a população.

Lembro-me do caso inédito que foi a publicação completa do documento do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH pelo Jornal da Tarde.

Acertamos com este Jornal a publicação semanal de segmentos do Plano até a sua completa divulgação. Não apenas informações sobre o Plano, mas sim o documento na sua integralidade “*ipsis litteris virgulisque*”.

Embora hoje seja bem mais fácil fazer a divulgação pela internet, não tenho visto muita repetição desta providência.

Quanto ao futuro da gestão metropolitana, confesso que não tenho me dedicado a esta questão para prestar uma contribuição segura ao tema. Penso, no entanto, que existem algumas questões básicas que não podem deixar de ser consideradas, tais como:

- Não é possível administrar isoladamente os municípios que apresentam entre si interligações que configuram uma região metropolitana;
- Já existem experiências de modelos de gestão até agora adotados em diversas regiões;
- Estamos em uma boa condição para aproveitar os

resultados obtidos em cada caso para buscar as soluções mais adequadas;

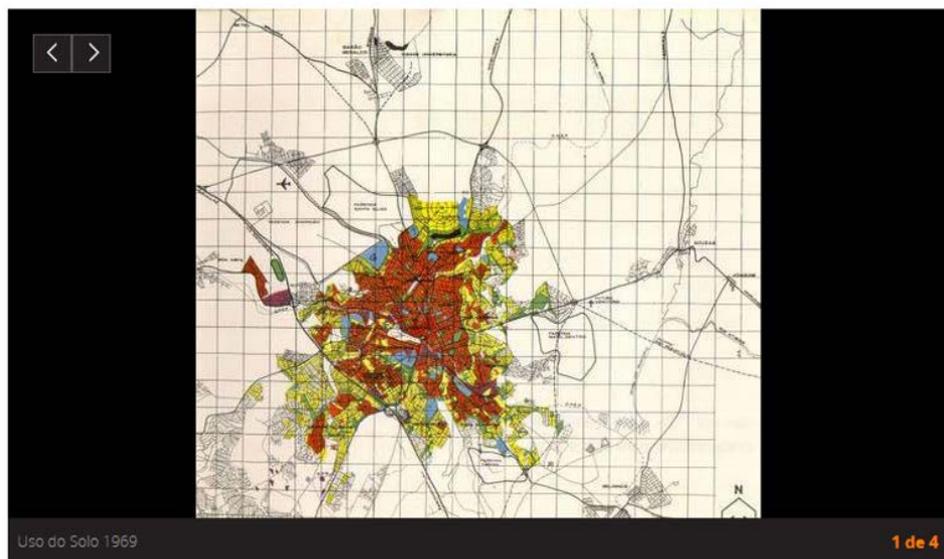
- Também não vejo vantagem em estabelecer um modelo único. O Brasil é grande e diverso.
- Não se pode fugir, no entanto, de que a administração metropolitana tem que ter sustentação econômica. Quais os níveis de governo (Federal, Estadual, Municipal) deverão assumir estes custos. Não dá para fazer omelete sem quebrar ovo.

Belo Horizonte, 20 de março de 2023.  
Benício de Assis Araujo

## PD Campinas

Compartilhe [G](#) [f](#) [t](#) [v](#) [+](#)Abrangência: **Cidade**Classificação: **Planos Diretores**

### PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS



O Plano de Campinas previa a expansão urbana regulada por indicadores de saturação, ao longo dos eixos de tendência de crescimento. Estes indicadores permitiriam à Prefeitura ordenar obras de extensão das redes de infraestrutura, preparando novas áreas de expansão, mormente para o setor leste e nordeste da cidade. O Plano também previa e preparava as estruturas viárias e zoneamento para a ocupação para oeste, isto é, entre as vias Anhanguera e Bandeirantes e na direção de Viracopos. Uma revitalização do centro histórico e uma ampliação das áreas verdes com utilização das fazendas ainda existentes no setor norte, em Barão Geraldo, também eram consideradas pelo Plano.



Maria Auxiliadora de Miranda Vieira

Arquiteta-urbanista formada em Arquitetura pela Escola de Arquitetura da UFMG em 1965, dediquei a maior parte da minha vida profissional ao planejamento urbano.

No exercício desta atividade, o PLAMBEL foi uma verdadeira escola.

Ingressei no PLAMBEL em março de 1972, quando ele era uma equipe da Fundação João Pinheiro ainda estava em formação, embora já em franca atividade, e saí em dezembro de 1987. Foram, portanto, dezesseis anos, um período decisivo da minha trajetória profissional e da minha vida pessoal.

Cheguei com um curriculum que destacava meu emprego anterior na COHAB do Mato Grosso, pelo que fui contratada para trabalhar com o tema Habitação, ao qual me dediquei até 1974.

No período 1975/1987 coordenei na Diretoria de Planejamento trabalhos relativos ao Plano de Estrutura do Aglomerado Metropolitano (PEAM), bem como os setores de Organização Territorial – DP/OT e de Planejamento Metropolitano – DP/PL.

Nesse período, como coordenadora ou como integrante de equipes técnicas, estive envolvida em trabalhos de naturezas diversas: projetos urbanísticos, legislação urbanística, programas diversos, estudos e propostas relativas à estrutura urbana.

O presente artigo é um registro da memória de minha experiência no PLAMBEL.

Um registro limitado da história do órgão metropolitano no período 1972/1987, pois cobre apenas uma parte do tempo em que ele existiu e também porque atuei somente em estudos e formulação de propostas, quase nunca na operacionalização destas.

Como já se passaram 35 anos do meu afastamento, é possível que fatos importantes que lá vivenciei se tenham perdido no tempo.

## *Contextualização*

O planejamento metropolitano ganhou impulso no Brasil quando vivíamos sob o regime militar que se instalou no país com o golpe de 1964, em um ambiente marcado pelo “milagre” econômico, pela centralização de recursos e decisões na esfera federal, pela acentuação da concentração de renda e aprofundamento da exclusão social, especialmente nas maiores metrópoles brasileiras.

No início da década de 1970 foram criadas no país nove Regiões Metropolitanas, dentre as quais a de Belo Horizonte (RMBH), então com 14 municípios.

Essas regiões foram oficialmente instituídas em 1973 pela Lei Complementar nº 14, que definiu serviços comuns de interesse metropolitano e delegou aos Estados a competência de legislar sobre a criação de Conselhos Deliberativos e Consultivos, aos quais foi atribuído estabelecer as políticas de desenvolvimento metropolitano, com apoio técnico de órgãos de planejamento.

Na composição dos Conselhos Deliberativos foi garantida ampla maioria da representação estadual, em detrimento de uma gestão compartilhada com os municípios, que eram representados nos Conselhos Consultivos, onde sua participação se limitava ao encaminhamento de sugestões a respeito de assuntos metropolitanos.

Além da importância do governo estadual, a União desempenhava papel central nesse modelo, pois, por meio de órgãos atuantes no âmbito urbano, estabelecia as diretrizes de planejamento e definia as linhas de investimentos de recursos públicos nas regiões metropolitanas. A estrutura institucional montada e a disponibilidade de recursos financeiros federais permitiram a implementação de projetos metropolitanos, especialmente nas áreas de saneamento, transporte coletivo e tráfego.

Durante a década de 1970 o contexto nacional em que floresceu o planejamento metropolitano foi se transformando, na medida em que avançava o processo de redemocratização do País.

Nos anos 1980 a crise do “milagre brasileiro”, o movimento político de resistência à ditadura e a falência progressiva do modelo de planejamento vigente criaram condições propícias à crítica radical ao referido modelo. Abriu-se intenso combate ao “tecnocratismo” no interior dos movimentos sociais e nos meios que agrupavam técnicos progressistas, sendo as instituições de planejamento então existentes vistas como instrumentos de legitimação do regime autoritário.

A escassez de recursos resultou na paralisação dos investimentos, culminando com o desmonte de organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano e metropolitano. O Governo Federal passou a assumir papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas.

Ganham força os movimentos favoráveis à descentralização das políticas públicas e à autonomia dos municípios, cerceada por longo período. A par dos crescentes apelos da autonomia municipal cresce a resistência ao planejamento metropolitano.

## *O PLAMBEL*

As origens do PLAMBEL remontam ao conjunto de estudos elaborados em Belo Horizonte pela renomada SAGMACS na década de 1960, quando surgiu a ideia de criar aqui um órgão de planejamento metropolitano.

Esse órgão veio a ser o PLAMBEL (Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), que iniciou suas atividades

em 1971 e se extinguiu em 1996 – portanto, aproximadamente 25 anos de existência.

### *Memória do período 1971/1974*

Em 1973, quando da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, já estava em curso o planejamento da RMBH a cargo do PLAMBEL, que foi originalmente um grupo técnico constituído no seio da Fundação João Pinheiro, com a missão de elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDIES) da RMBH.

Naquele momento o PLAMBEL era constituído por uma equipe relativamente pequena, competente e produtiva, com alguns coordenadores e técnicos oriundos de uma empresa paulista, alguns recém-chegados de cursos no exterior.

Nós da equipe técnica éramos, em grande número, ideologicamente avançados, o que contrastava com o ambiente político em que exercíamos nosso ofício.

Entre 1972 e 1974, quando estive envolvida com estudos e propostas relativas à Política Habitacional, assisti à realização de um conjunto considerável de estudos básicos, pesquisas e planos.

Nos setores Social e Econômico, além dos trabalhos relativos a políticas setoriais, estava em curso a aplicação de uma extensa Pesquisa Socioeconômica na região. Essa pesquisa, tão próxima do Censo Demográfico de 1970, era justificada pela morosidade na divulgação dos dados pelo IBGE.

Os setores Físico-Territorial e de Transporte realizavam trabalhos sobre estrutura metropolitana, uso do solo, transporte, saneamento e habitação.

Para subsidiar suas propostas o setor de Transporte se empenhava na aplicação de uma pesquisa de origem e destino.

Já eram esboçados, dentre outros, o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), que se constituía na síntese da proposta de organização territorial do PDIES, o Plano de Ocupação do Solo (POS) do Aglomerado Metropolitano, o Plano de Classificação Viária (PCV) do Aglomerado Metropolitano, o Plano Metropolitano de Transportes e o Plano Metropolitano de Drenagem Urbana.

Em 1974 foi firmado o acordo INCRA-PLAMBEL, mediante o qual o órgão metropolitano adquiriu a atribuição de fornecer anuência prévia e diretrizes para projetos de parcelamento do solo na região (note-se que a Lei federal 6766 seria aprovada somente cinco anos depois).

Após ter passado por diversos coordenadores, foi concluído o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES) da RMBH, que definia a estratégia de desenvolvimento da região e traçava diretrizes para sua organização territorial, além de tratar de aspectos relativos à implementação do planejamento.

Algumas críticas que o próprio PLAMBEL veio a fazer em relação ao PDIES diziam respeito ao seu enfoque teórico funcionalista e estático. Formulado com alto grau de abstração (estruturação do uso do solo pela formulação matemática do “modelo de Lowry”, quadrículas usadas como unidades territoriais), não traduzia conhecimento da realidade metropolitana e não retratava a ideia do planejamento enquanto processo, defendida pela maioria da equipe técnica.

Tornou-se uma proposta fechada e autoritária, condizente com o momento político. Ainda assim, ele se tornou uma referência para ações no território da RMBH.

## *Memória do período 1975/1987*

O marco inicial deste período é a aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES) pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

A partir de então, o PLAMBEL se desligou da Fundação João Pinheiro, tornou-se uma autarquia estadual e se estruturou em duas diretorias – a Diretoria de Planejamento e a Diretoria de Operações.

Com o tempo a equipe técnica cresceu muito, devido à ampliação e à diversificação da natureza dos serviços realizados após a entrega do plano metropolitano.

A memória que tenho desse período é centrada na Diretoria de Planejamento.

Os trabalhos citados a seguir são aqueles com que tive contato, diversos deles indicados no PDIES, outros destinados ao detalhamento de suas propostas, à sua avaliação e/ou revisão ou ainda relativos a questões e demandas afetas ao processo de planejamento, embora não previstas no plano.

• Foi proposto o Modelo Metropolitano de Transporte Integrado, contendo propostas para adequação do sistema viário e reformulação da operação do sistema de transporte.

Diversas ações propostas pelo MOMTI e projetos dele derivados foram levadas a efeito. Dentre eles:

- o Plano de Classificação Viária e as Normas e Critérios para Classificação Viária que, além dos resultados setoriais, se tornariam referências para o uso do solo;
- diversos projetos possibilitados pela criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), pela condição do órgão metropolitano como repassador de recursos federais

para implantação de projetos e/ou pelo privilégio concedido na época à área de transporte. Dentre eles:

- PACE - projeto de circulação na Área Central de Belo Horizonte;
- PROBUS - Programa Organização do Transporte Público por Ônibus;
- Projeto da Via Urbana Leste-Oeste;
- Projeto da Av. Cristiano Machado / Via Norte;
- Projeto do Trem metropolitano;
- PACOTT (aumento da capacidade operacional de transporte e trânsito) das Avenidas Amazonas, Pedro II e Antônio Carlos.

Esses projetos contribuíram sensivelmente para a melhoria da articulação do espaço regional.

• No tocante à organização territorial foi concluído o Plano de Ocupação do Solo do Aglomerado Metropolitano (POS), do qual resultou, em conjugação com o Plano de Classificação Viária, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (Lei 2.662/76) cujo projeto de lei foi elaborado pelo PLAMBEL.

A Lei 2.662/76 caracterizou-se como uma lei racionalizadora do espaço urbano, assim como tantas que o planejamento daquele período legou a diversas cidades brasileiras.

Ao instituir um zoneamento funcionalista, consolidar os corredores de atividades, definir modelos de assentamento, a lei produziu alteração significativa na paisagem urbana de Belo Horizonte, consolidou e intensificou o processo de verticalização da cidade, principalmente da área interna ao perímetro da Av. do Contorno. E, dentre outros efeitos, consolidou as tendências de estratificação social do espaço.

Sua aprovação foi o resultado de um processo altamente autoritário, pois o prazo “concedido” para análise pela Câmara Municipal era absolutamente impraticável.

Não participei das propostas contidas no projeto de lei, mas elaborei a análise da legislação urbanística de Belo Horizonte, que contribuiu para justificá-lo.

Mais tarde empreendemos a elaboração de projetos de leis de uso e ocupação do solo para os municípios não conurbados da RMBH.

Só foram aprovadas as leis propostas para três municípios, mas os estudos realizados foram muito úteis como fontes de informações sobre demais.

Outro trabalho na área da legislação urbanística de que participei, que detalho mais adiante, refere-se à definição de Perímetros Urbano e de Expansão Metropolitana dos municípios e propostas das Deliberações 08/79 a 12/79 do Conselho Deliberativo relativas à política de expansão urbana e organização territorial da Região.

Ainda no tocante ao ordenamento territorial foi elaborado o Macrozoneamento do Uso e Ocupação da RMBH, incorporando Zoneamento Industrial, delimitação de áreas para o setor agropecuário, diretrizes de Expansão Urbana de acordo com os perímetros urbanos e diretrizes para preservação do patrimônio ambiental, paisagístico e cultural. Um trabalho primoroso realizado pela equipe coordenada pelo José Abílio e aprovado pelo Conselho Deliberativo em 1987.

• Alguns projetos de natureza urbanística foram elaborados para áreas estratégicas:

– Plano para a Área Central de Belo Horizonte, de cuja equipe participei na aplicação da pesquisa de uso do solo,

cobrindo todas as quadras do Hipercentro;

– Programa de Aproveitamento Integrado dos Vales do Arruadas e Água Branca, previsto como prioridade do PDIES, cujo objetivo era tirar partido da acessibilidade propiciada pela implantação do projeto da Via Urbana Leste-Oeste, contratado pelo DER;

– estudo para utilização da área do Aeroporto Carlos Prates, visando à utilização daquela área para implantação de equipamentos de uso coletivo para atendimento a uma região muito populosa e carente desses equipamentos.

Nenhum desses projetos foi levado a efeito.

- Na área da Habitação foi elaborado um estudo que resultou na indicação de áreas para Programas Habitacionais no Aglomerado Metropolitano. Coordenei essa proposta, que ficou como sugestão de áreas para provisão habitacional para populações de baixa renda.

Destaca-se também uma proposta (da qual não participei) de legislação municipal para regularização de favelas, dando origem ao SE-4 e ao PROFAVELA em Belo Horizonte.

- Na área de Meio Ambiente, o PLAMBEL se empenhou intensamente na elaboração do Programa Metropolitano de Parques Urbanos. Dos parques propostos somente o Fernão Dias, nos municípios de Contagem e Betim, adquiriu caráter metropolitano. Outros, como o Parque das Mangabeiras e o Parque Lagoa do Nado em Belo Horizonte foram implantados em âmbito municipal.

- Uma linha de trabalho na área de proteção do patrimônio cultural, à qual o arquiteto Ricardo Lana se dedicava

de corpo e alma, produziu inventários dos bens culturais dos municípios da RMBH, de importância temática inquestionável e referência para intervenções urbanísticas.

- O Programa de Proteção do Consumidor de Lote foi uma proposta que pode ser caracterizada como um serviço de utilidade pública prestado pelo PLAMBEL.

- Dentre as pesquisas e estudos básicos elaborados menciono aqui aqueles com que tive mais contato:

- Pesquisa “Processos de Morar”, proposta nos estudos sobre Habitação, cuja primeira edição seria aplicada em 1976;
- Pesquisas que buscavam explicitar fatores políticos e econômicos da dinâmica da região, a saber:
  - Pesquisa Histórica sobre a formação de Belo Horizonte e
  - Pesquisa sobre o Mercado da Terra na RMBH (1ª e 2ª edições),
- Pesquisa de Origem e Destino na RMBH (edição 1981), visando a atualizar informações sobre os deslocamentos diários da população, além de levantar um grande elenco de dados socioeconômicos e urbanísticos;
- estudo sobre o setor terciário da RMBH, destinado a subsidiar propostas de desenvolvimento econômico e de uso do solo.

Sei de diversos outros estudos básicos que foram realizados pelo setor socioeconômico, mas não me atrevo a citá-los por não ter tido maior aproximação com eles.

• Com vistas à revisão do plano metropolitano, considerada como um produto do processo de planejamento e do aprofundamento do conhecimento da realidade, foram realizados diversos estudos sobre estrutura urbana:

- estudo sobre O Processo de Formação do Espaço Urbano da RMBH – 1897/1985;
- estudo sobre Estrutura Urbana / Diferenciação Espacial – 1985;
- prognóstico da Estrutura Urbana da RMBH – 1985/1995;
- propostas para a Estruturação Urbana da RMBH.

Os dois primeiros estão detalhados mais adiante.

Considerando que os trabalhos realizados neste período, acima enumerados, representam somente uma parte do que foi realizado, devo concluir que nesses 13 anos aqui lembrados nós da Diretoria de Planejamento apresentamos uma produção quantitativamente extraordinária.

Contudo, a efetivação de várias propostas ficou dependente de momentos de relacionamento do PLAMBEL com o Conselho Deliberativo, com o Estado e com os Municípios e, segundo acompanhávamos, esses relacionamentos variaram significativamente ao longo do tempo.

A seguir apresento em maiores detalhes quatro trabalhos em que estive envolvida e que considero destacáveis por serem os que mais me empolgaram e avançaram em termos da abordagem de questões afetas ao planejamento metropolitano. São eles:

- trabalho referente à Política Habitacional;
- revisão da Política de Expansão Urbana na RMBH;
- estudo “O Processo de Formação do Espaço Urbano da RMBH – 1897/1985”, e

– estudos sobre Estrutura Urbana / Diferenciação Espacial realizados em 1984.

### *Trabalho referente à Política Habitacional*

Desde que cheguei ao PLAMBEL, a equipe já tinha uma visão diferenciada em relação ao pensamento corrente no tratamento das favelas. De acordo com a ordem vigente, essa política, inicialmente caracterizada pela “tolerância”, havia adquirido um caráter mais cruel, pela adoção da prática de remoção desses “assentamentos insalubres e focos de promiscuidade e marginalidade” e reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais populares.

Inspirados pelas teorias desenvolvidas na década de 1960 pelo arquiteto inglês John F. C. Turner – para quem “favela não é problema e, sim, solução” –, bem como devido à nossa formação humanista, nós repudiávamos a prática de erradicação das favelas.

Trabalhávamos com um conceito de habitação que, superando a questão da moradia enquanto simples abrigo, considerava também as condições de estabilidade e habitabilidade da construção, a infraestrutura básica, a inserção da moradia no espaço urbano e a segurança dos moradores quanto à permanência no local.

O Grupo de Trabalho dedicado à Habitação foi inicialmente lotado no setor Físico-Territorial do PLAMBEL supervisionado pelo engenheiro Alain David.

O programa de trabalho previa um inventário do crescimento habitacional em Belo Horizonte, análises da atuação do BNH e da realidade das favelas, além de uma projeção da demanda por moradias, especialmente da população de baixa renda.

Foram enormes as dificuldades de acesso a informações sobre o crescimento do estoque de moradias.

Nos mapas disponíveis as favelas, que sabíamos ocupar uma parte considerável do território municipal, estavam em branco, eram invisíveis. Sobre esses assentamentos recorri a um trabalho de alto nível técnico realizado alguns anos antes, o “Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte”.

No início foi difícil o diálogo com o BNH, cujos dirigentes pleiteavam o protagonismo no tratamento da questão da moradia.

Não obstante tais dificuldades, realizamos os levantamentos e as análises previstas e as informações obtidas serviram de subsídio para a tese “Bases para Uma Política de Urbanização em Belo Horizonte” apresentada em um seminário em Garanhuns-PE.

Passada esta primeira fase de levantamentos, concluímos pela necessidade de maior aprofundamento teórico e, então recorreremos à consultoria de um expert na questão habitacional, o arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos.

A partir de suas orientações, modificou-se nossa abordagem da questão da moradia: precisávamos superar a dimensão quantitativa, pensar a Habitação mais focados nos aspectos qualitativos, no cotidiano e nas estratégias adotadas pela população para atendimento a suas demandas.

Em decorrência desse novo enfoque foi proposta a “Pesquisa Processos de Morar”, que procuraria entender as tipologias e formas de produção e apropriação da moradia pelos diversos segmentos da população, visando a aprofundar o conhecimento da realidade e produzir propostas mais eficazes.

Essa pesquisa, cuja fase preparatória seria coordenada por mim, teria sua primeira edição aplicada em 1976.

Em finais de 1973 o Grupo de Habitação migrou do setor Físico-Territorial para o setor Social, agora uma equipe

coordenada pelo sociólogo Paulo Henrique Osório Coelho, da qual participávamos eu e duas colegas de alta competência técnica – a socióloga Aurora M.C.D. Silva e a arquiteta Monica Campolina, que se tornariam minhas grandes amigas.

Foi muito produtivo e prazeroso trabalhar nessa equipe, que produziu o documento “Orientações para uma Política Habitacional na RMBH”, que representou um avanço em relação à abordagem anterior do tema e lançou ideias inovadoras para intervenções como urbanização de favelas e formas alternativas de provisão habitacional para populações de baixa renda.

Nesse mesmo período foi elaborado o “Relatório PLANHAP”, que propunha a participação da RMBH no Plano Nacional de Habitação Popular instituído em 1973.

Mais tarde (1978), na Diretoria de Planejamento, participei dos trabalhos que resultaram no documento “Indicação de Áreas para Programas Habitacionais no Aglomerado Metropolitano”.

Com o tempo fui me desligando desse tema, na medida em que me envolvia com trabalhos relativos a legislação urbanística e estruturação espacial.

E a participação do PLAMBEL na área da Habitação evoluiu em um sentido mais operacional.

### *Revisão da política de expansão urbana*

O relato desta experiência requer uma reflexão inicial sobre a projeção da distribuição espacial da população, inserida na proposta de estruturação espacial da região contida no PDIES.

Baseado em uma estimativa de população regional da ordem de 5 milhões de pessoas em 1990 e estruturado em termos de uso do solo pela formulação matemática do “modelo de Lowry”, o PDIES/EME, em sua alternativa mais aceita, previa

uma alta concentração de atividades industriais no Vetor Oeste, em um distrito industrial de dimensões gigantescas em Betim. Previa um subcentro metropolitano em Betim, capaz de competir com o Centro Metropolitano na atração de fluxos de consumidores e trabalhadores, centros secundários e uma malha viária direcional interligando a rede de centros, ao longo da qual os terrenos seriam intensamente atrativos para os assentamentos residenciais, em virtude da alta acessibilidade. A expansão urbana prevista para 1990 era apoiada nessa malha, estimando-se grande concentração do acréscimo demográfico regional nos municípios de Betim e Contagem.

Por volta de 1977 constatou-se que a projeções demográficas do PDIES vinham sendo frontalmente contrariadas pela realidade e isso tendia a se acentuar. Foi enorme a oferta de lotes ocorrida em Ribeirão das Neves, município que cresceu na década de 70 à altíssima taxa de 21% ao ano; Igarapé e Esmeraldas também apresentaram taxas extraordinárias de crescimento demográfico naquela década.

A não confirmação da projeção da distribuição espacial da população e das atividades, que dava suporte ao PDIES/ EME sugeriu a necessidade de investigar por que a cidade crescia fora das expectativas.

Foi então que o setor Socioeconômico da Diretoria de Planejamento empreendeu a elaboração de duas pesquisas: uma Pesquisa Histórica e uma Pesquisa sobre o Mercado da Terra na RMBH.

Como resultado da Pesquisa sobre o Mercado da Terra, confirmou-se que, longe das hipóteses aventadas com base no modelo matemático utilizado no EME, o crescimento da cidade se dá de forma descontínua e fragmentada, mediante agregação de periferias, e a população, majoritariamente pobre, se assenta no território onde há disponibilidade de terrenos

acessíveis ao seu poder aquisitivo, a despeito da oferta de acessibilidade, empregos, infraestruturas e serviços urbanos: ocupando em geral loteamentos irregulares, muitos deles fora dos perímetros urbanos dos municípios.

Uma consequência dessas constatações: no final da década de 1970, a Diretoria de Planejamento se dedicou ao desenvolvimento de uma proposta de seu titular, o arquiteto Ney Werneck, que consistia em um pacote de medidas redefinindo a política de expansão urbana na região.

O objetivo era conferir maior flexibilidade ao processo de expansão de loteamentos, tentando evitar a proliferação dos parcelamentos irregulares provocados por uma eventual escassez de áreas parceláveis dentro dos perímetros urbanos de então. A ideia foi traçar um perímetro urbano bastante enxuto compreendendo basicamente as áreas já urbanizadas dos municípios (tentativa de estimular o adensamento dessas áreas); em torno dele seria traçado um perímetro generoso, caracterizado como “perímetro de expansão metropolitana”, abrangendo áreas tecnicamente adequadas à urbanização, submetidas a normas de parcelamento mais flexíveis. E além destes perímetros estariam as zonas rurais dos municípios.

Essa revisão da política de expansão urbana foi realizada em 1979 mediante diversas Deliberações propostas pelo PLAMBEL e aprovadas com facilidade pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Outra consequência das constatações resultantes dessa pesquisa foi o abandono das projeções do EME e a adoção de novas projeções da distribuição espacial da população, a partir de metodologia baseada em pressupostos que levavam em conta reais fatores de assentamento dos diversos segmentos da população.

Particpei desses trabalhos de projeção em parceria com técnicos do setor Socioeconômico – meus parceiros mais

frequentes nessa tarefa eram o sociólogo Vicente Rocha e a economista Ana Adélia.

Uma observação: nossas projeções em geral eram confirmadas pela realidade, com uma margem de erro muito pequena, e eram fornecidas a diversos órgãos prestadores de serviços na RMBH, como a TELEMIG.

### *“O Processo de Formação do Espaço Urbano da RMBH - 1897/1985”*

Este foi um estudo que realizei em parceria com a socióloga e minha amiga Virgínia Rennó dos Mares Guia em 1983. Uma releitura da pesquisa histórica realizada na década anterior, levando em conta fatores econômicos, sociais e políticos, mas agora focada no crescimento do tecido urbano, em sua estrutura e na formação das identidades dos lugares.

Nossa pesquisa tinha como objetivo realizar uma leitura histórico-estrutural do espaço – tentávamos maior integração entre as visões socioeconômica e físico-territorial, chegando a um aprofundamento da visão sobre o espaço, do ponto de vista de sua formação e diferenciação.

Precisávamos de tranquilidade para desenvolver esse estudo, mediante as leituras e os diálogos para trocas necessárias à integração de nossas informações. Então, Virgínia e eu nos isolamos em uma sala enorme e lá passávamos todos os dias absolutamente concentradas, a ponto de nos esquecermos de abrir as janelas cobertas por densas cortinas. Na época nós duas éramos fumantes inveteradas, a sala ficava totalmente impregnada de fumaça e só nos dávamos conta dessa insanidade quando alguém entrava e nos repreendia. Mas conseguimos realizar nossa tarefa e sobreviver, espero que sem sequelas.

Para entender as causas do processo de formação do tecido urbano da região, recorreremos a informações sobre o meio natural, a dinâmica econômica e demográfica, os projetos de infraestrutura implantados, o sistema viário e de transporte, as principais referências urbanas – tópicas e/ou simbólicas –, as frentes de atuação mais ou menos intensa do mercado imobiliário, a expansão e ocupação dos loteamentos, enfim, recorreremos a um grande espectro de informações, em parte disponíveis em estudos anteriores.

Com essas informações e a consulta a documentos, mapas e fotos antigas de todos os municípios da região (um árduo levantamento), reconstituímos e registramos, em uma série de figuras (toscas, porém consistentes) a evolução da mancha urbana da RMBH, e buscamos explicar as razões de ordem físico-ambiental, socioeconômica, cultural e política de sua expansão.

Foi um estudo extremamente trabalhoso, rico e prazeroso, cujo produto foi o documento “O Processo de Formação do Espaço Urbano da RMBH – 1897/1985”, que avançou no sentido do entendimento da estrutura urbana da nossa Região Metropolitana e se tornou uma referência importante para trabalhos sobre a região.

E fortaleceu imensamente a amizade entre mim e Virgínia.

### *Estudo sobre Estrutura Urbana / Diferenciação Espacial*

Este estudo se constituiu em uma experiência extraordinária de trabalho multidisciplinar e de integração entre setores do PLAMBEL, e, na minha opinião, representou um grande avanço no modo de leitura do espaço urbano, contribuindo

significativamente no conhecimento da região e no aprimoramento técnico da equipe que dele participou.

Essa experiência se deu durante a gestão do arquiteto Alípio Pires Castelo Branco na Diretoria de Planejamento. Penso ser importante revivê-la, até mesmo em seus aspectos teórico-metodológicos.

Após várias tentativas de apreensão da estrutura urbana mediante integração de aspectos socioeconômicos e físico-territoriais, sem os resultados desejados, concluiu-se pela necessidade de buscar outro método de conhecimento do espaço urbano, no pressuposto de que um dos problemas do planejamento urbano consiste na leitura fragmentada do espaço, por mais competentes que sejam os enfoques setoriais.

E, para superar essa fragmentação, constituiu-se, em formato de força-tarefa, uma equipe multidisciplinar coordenada por mim, reunindo técnicos de diversos setores da Diretoria de Planejamento, com o objetivo de realizar uma leitura unificada do espaço. Eram arquitetos (Manoel Teixeira, Yara Landre, Monica Campolina), engenheiros de trânsito (Bia e João Ernani), engenheiros sanitaristas (Manoel Alves, Marcus Nogueira), geógrafa (Neusa Vinaud), economistas (Dinamar, Ana Adélia), sociólogos (Aurora, João Gabriel/Japão, Vivente Rocha) – espero não ter esquecido ninguém.

Os trabalhos foram desenvolvidos com a orientação do filósofo José de Anchieta Correa que, além de propor os conceitos a serem adotados e definir a metodologia, orientou e participou das pesquisas de percepção realizadas.

O marco teórico baseou-se em textos dos filósofos Henri Lefèbvre, estudioso emérito do urbano, e Maurice Merleau-Ponty, especialista em pesquisas de percepção, dentre outros autores.

## Conceituação e Metodologia

Um dos primeiros conceitos trazidos pelo Anchieta dizia respeito à noção do espaço como mediação entre os processos sociais gerais – econômicos, políticos, culturais (ordem distante) – e os processos do cotidiano, do habitar (ordem próxima).

Outro conceito básico é o de forma urbana, segundo o qual o urbano tem como propriedades essenciais a simultaneidade, os encontros e as trocas. Puro Lefèbvre.

Os conceitos de estrutura urbana e totalidade nos permitem entender a cidade como um todo dinâmico que preside e explica suas partes, tende a manter sua unidade, a conservar sua estrutura geral e a reproduzir essa estrutura.

Com a finalidade de produzir sínteses que retratassem a estrutura urbana como totalidade, recorreremos ao conceito de campo, um conceito da topologia segundo o qual um lugar é tomado em sua relação com outros lugares e se identifica por manter uma unidade interna, ser detentor de identidade referida a um traço dominante que lhe dá significado e sustentação e indica sua inserção no conjunto da cidade.

Os conceitos de sinal, signo e símbolo permitem melhor reconhecer as peculiaridades dos lugares, suas referências tópicas e simbólicas, identidades e traços dominantes.

O trabalho teve início com uma série de reuniões para assimilarmos em conjunto os textos sistematizados pelo Anchieta e a metodologia do estudo proposta por ele.

Com a bagagem conceitual adquirida e uma hipótese de diferenciação/articulação do território, baseada no histórico de formação da cidade e em informações fornecidas pela Prefeitura e/ou obtidas em imagens aéreas e mapas, partimos para um trabalho de campo na RMBH.

Foi um conjunto exaustivo de visitas técnicas para

observação qualitativa das diversas partes das cidades, bem como realização de entrevistas com lideranças e moradores das áreas pesquisadas.

O objeto da nossa observação era o espaço em seus aspectos naturais, de uso e ocupação do solo, articulações e barreiras físicas e em sua apropriação pelos usuários. Mas devíamos ultrapassar a observação do objeto e chegar aos fatores que o explicam, significam e determinam sua dinâmica. Assim, conforme preconizava o Anchieta, inspirado em Lefèbvre, a pesquisa deveria responder:

- quanto à forma urbana: que espaços são apropriados aos encontros, às trocas e às simultaneidades; quem é incluído e quem é excluído desses espaços; que espaços segregam, isolam, compartimentam o tempo e as pessoas; que características morfológicas físico-sociais apresentam esses lugares;
- quanto às funções urbanas: como o espaço urbano serve à produção e como é por ela determinado; como o espaço urbano serve à diferenciação e aos conflitos entre as classes sociais; quais as estratégias das diversas classes sociais com relação ao espaço urbano; como se dão as funções referidas ao habitar, à comunicação e ao transporte de pessoas e mercadorias;
- quanto à estrutura urbana: o que tem poder para estruturar o espaço urbano; o que tem poder para induzir transformações de forma e funções no espaço; qual o sentido dessas forças, ou seja, para onde elas apontam e a quem beneficiam; onde essas forças estão significadas (ou simbolizadas) no espaço urbano.

Enfim, tratava-se da leitura do espaço como mediação entre processos gerais e o cotidiano: apreender o espaço em sua

morfologia físico-social e naquilo que ele enseja e lhe dá sustentação. Simples assim.

Após cada visita, a equipe se reunia para compartilhar a percepção dos diversos profissionais e impressões de cada um, com seus “cacoetes” setoriais – era uma forma de compartilhar o conhecimento e consolidar a leitura, de forma unificada.

O produto dessa leitura foi a definição dos “Campos”, unidades territoriais de vida urbana que representam as sínteses que procurávamos.

A etapa seguinte, que concluiu o estudo sobre a Diferenciação Espacial, foi a consolidação da Síntese da Estrutura Urbana mediante identificação de Complexos de Campos (agregações de Campos, segundo o mesmo conceito).

A esses Complexos de Campos denominamos Unidades Básicas de Estruturação (UBEs).

Penso que após esse trabalho nós adquirimos um conhecimento bastante aprofundado sobre cada porção do espaço urbano da região, em seu dinamismo.

Uma curiosidade: devido ao ineditismo de conceitos que utilizávamos, que causavam estranheza a alguns técnicos alheios às discussões, éramos em diversos momentos motivo de uma chacota bem humorada, o que era muito divertido.

Mas creio que também eles acabaram contaminados por essa conceituação.

## **Sistema De Unidades Espaciais**

A distribuição da população e das atividades requer unidades territoriais capazes de expressar a diferenciação espacial dos pontos de vista qualitativo e quantitativo.

O estudo sobre a estrutura urbana mediante identificação dos “Campos” deu origem a um sistema de unidades

territoriais construído a partir de unidades diferenciadas do ponto de vista qualitativo.

Na montagem desse sistema, os “Campos” têm seus limites ajustados para se constituírem em conjuntos de Setores Censitários do IBGE.

A partir daí podem-se construir outras unidades espaciais com as agregações que nos interessem.

Além de se constituir de unidades de vida urbana (que implicam as características físico-territoriais, o cotidiano e o dinamismo das diversas porções do espaço), esse sistema de unidades territoriais permite receber os dados coletados pelo IBGE nos censos demográficos e construir séries históricas de dados referidos a unidades de análise e unidades de planejamento em quaisquer níveis.

Pesquisas realizadas na RMBH a partir de então passaram a utilizar esse sistema de unidades espaciais.

### *A equipe da Diretoria de Planejamento*

Em minha opinião, de modo geral a equipe da Diretoria de Planejamento se caracterizava por forte compromisso e alta exigência que todos tínhamos quanto à qualidade dos trabalhos.

Penso que essas características, se por um lado resultavam em trabalhos de alto nível, por outro geravam alguns conflitos: uma forte competição entre grupos; não raro surgiam disputas quanto a enfoques teóricos; nem sempre os grupos eram devidamente informados sobre os trabalhos de outros; eventualmente surgia animosidade entre grupos quando algum trabalho adquiria mais prestígio junto à direção da casa etc..

O setor de Transporte, muito prestigiado por sua competência técnica e por gerar projetos de execução praticamente

garantida devido à disponibilidade de recursos financeiros, esse setor era ao mesmo tempo objeto de admiração e ciúme dos demais.

Com exceção do setor de Transporte, que era relativamente bem estruturado (pelo menos na visão dos demais), nós técnicos enfrentávamos grandes dificuldades quanto à apresentação dos trabalhos que produzíamos, pois ainda não dispúnhamos dos recursos de informática que nos propiciassem autonomia na edição de textos e peças gráficas. Pensando bem, acho até que as dificuldades nos desafiavam e nos uniam.

Devido às dificuldades de relacionamento, a direção do PLAMBEL chegou a promover um processo de terapia corporativa com uma equipe competente de psicólogos, na tentativa de aproximação do pessoal técnico.

Parece que esse processo obteve êxito quanto à melhoria das relações interpessoais.

Em resumo, não obstante os conflitos vivenciados, ou talvez até mesmo devido a eles, à competência e ao alto comprometimento da equipe técnica, o PLAMBEL desenvolveu na Diretoria de Planejamento uma rica e vasta experiência e formou uma geração de planejadores urbanos, na qual me incluo.

Por último, preciso registrar que minha experiência no PLAMBEL foi imensamente enriquecida pelos laços de amizade que perduram e me foram propiciados pela convivência profissional e afetuosa com pessoas preciosas e inesquecíveis.

## *Natureza da Região Metropolitana*

Para abordar esta questão, sempre recorri à definição de Diana M. Motta (1999), que me parecia completa: “espaço geográfico onde se situa o conjunto de municípios nucleados pela

metrópole, com a qual são integrados economicamente e articulados através de movimentos pendulares diários de população” ... e que “representam uma possibilidade de expansão territorial do núcleo metropolitano. Outra característica da Região Metropolitana e que representa uma de suas principais formas de influência na rede urbana do país é o seu caráter modernizante e de irradiação de novas tecnologias”.

No entanto, é necessário complementar essa definição, reforçar a noção da Região Metropolitana (o espaço metropolitano) como espaço de natureza urbana por excelência, de gestão complexa, condicionado por e condicionante de políticas públicas cuja escala transcende o âmbito municipal.

As políticas cuja realização seja inviável por parte de um município, isoladamente, ou cause impacto em municípios limítrofes são as funções públicas de interesse comum.

A Região Metropolitana é, portanto, um espaço de permanente conflito entre interesses regionais e interesses locais.

A solução apontada para conciliação desses interesses é a governança interfederativa, que tem como princípios orientadores, segundo o Estatuto da Metrópole, o respeito à autonomia dos entes da federação, bem como a prevalência do interesse comum sobre o local.

Reconheço que, por estar afastada do trato dos assuntos metropolitanos há muito tempo, não me sinto à vontade para opinar sobre essa questão.

No entanto, me parece que uma fórmula para a observância simultânea dos dois princípios da governança interfederativa é identificar clara e concretamente (caso a caso?) os interesses metropolitanos e os interesses locais no espaço onde ela será exercida, de modo a evitar atritos com a autonomia municipal, e aplicar todos os instrumentos possíveis para afastar o retorno das práticas centralizadoras e autoritárias. E,

sobretudo, buscar um modelo não hierárquico que incorpore, além do poder público, os demais atores sociais.

Acredito que ainda há muito a se pensar sobre a questão metropolitana, que tem sido objeto de muita reflexão e debate por parte dos especialistas.

Belo Horizonte, fevereiro de 2023





José Moreira de Souza

Prezado Edésio, você me perguntou “quando e como você entrou no Plambel?”

Isto me levou a devaneios. Minha primeira aproximação com o que viria a ser o “Plano Metropolitano de Belo Horizonte”, depois “Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL” se deu no ano de 1964 no curso de Ciências Sociais da então Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais – depois UFMG. Eu era aluno do professor Hiroshi Watanabe. Hiroshi, além de professor, era sociólogo lotado na Diretoria de Habitação Popular da Secretaria do Trabalho e da Cultura Popular. Nesse departamento, soube depois, lá pelo ano de 1968, Nei Pereira Furquim Werneck e Alípio Pires Castelo Branco eram também técnicos nessa Diretoria. Hiroshi se responsabilizou pelo que ficou conhecido como “Levantamento da População Favelada”, estudo que compreendia os municípios de Belo Horizonte e Contagem. Da parte de Nei e Alípio o cuidado maior foi de avaliar os efeitos da criação do BNH como política que respondia às pretensões do Movimento pela Reforma Urbana que empolgou os ativistas no governo João Goulart<sup>1</sup>.

Curiosamente, tive outro professor que fez alusão aos estudos do Plano Diretor de Belo Horizonte dos anos cinquenta desenvolvidos pela SAGMACS. Quando se estabeleceu a categoria espacial da “Grande – Great – e a Maior Belo Horizonte ou Belo Horizonte Expandida – Greater -. Era o Fernando Correia

1. Entre os estudos desenvolvidos na Secretaria de Estado do Trabalho e da Cultura Popular, merece destaque o *Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte*, obra publicada em 1966, apesar das resistências do momento e os artigos WERNECK, Nei Pereira Furquim; WATABABE, Hiroshi; CASTELO BRANCO, Alípio Pires; e NOGUEIRA, Haroldo Alves. *Expansão Urbana na estrutura subdesenvolvida*. Belo Horizonte: Departamento da Habitação Popular - Secretaria de Estado do Trabalho, novembro de 1965. *Contribuições para análise do problema habitacional e da organização territorial*. Belo Horizonte: Departamento da Habitação Popular - Secretaria de Estado do Trabalho, novembro de 1965. Esses estudos são oportunidade de aprofundamento do problema metropolitano e de formação de técnicos que terão substantiva importância na formação do PLAMBEL.

Dias. Imagino que foram fofocas de conversas de Hiroshi com Fernando que resultaram em minha aproximação, inicialmente com Nei, em seguida, com Alípio, depois com Patrício e Idamar, Maria Lúcia Malard, a partir do ano de 1968.

Fernando convidou-me para elaborar um projeto de pesquisa que seria patrocinado pelo Centro de Estudos Mineiros, então órgão da estrutura suplementar da Reitoria da UFMG. Nesse estudo, o conceito de Região era uma categoria central, e resultava das aulas de Sociologia Brasileira. Não tinha nada a ver com Região Metropolitana, mas distinguia região cultural de região social. Escolhi dezesseis povoados ou núcleos urbanos para pesquisa e preparei tudo para ser processado em computador. Nesse mesmo tempo, Hiroshi foi convidado pelo Nei para coordenar o setor de pesquisa do EPUC – Escritório de Planejamento Urbano de Contagem -. Imagino que conversando com Fernando, meu nome tenha surgido como adequado para ajudar na coordenação de pesquisa socioeconômica domiciliar em Contagem. Afinal, foi o Fernando que me deu o recado do Hiroshi para ir trabalhar em Contagem.

Pois bem, Hiroshi e todos os técnicos ligados ao Nei fomos expulsos do EPUC porque um tal de Waldir Soeiro Henrich mandou embora o Nei e nós solicitamos ao prefeito, Chicão – Francisco Firmo de Matos Filho – que exonerasse o tal de Waldir Soeiro, dedo duro, diretor de Mannesmann. – Hoje ela dá nome à Via do Minério.

Contudo, nessa época, Hiroshi e eu elaboramos um projeto que seria a matriz de informações para o planejamento – o futuro SIDOC -. No ano de 1969, foi a vez de Hiroshi me colocar para coordenar as pesquisas domiciliares do Plano Diretor de Montes Claros. Esses estudos estavam a cargo de uma empresa com o nome de UPLAN cujos sócios eram os urbanistas Marco Aurélio, Idamar Cruz Gouveia, Haekel Rosemburgo e Patrício

Dutra Monteiro. Valendo-me da experiência fugaz de Contagem, inseri no Plano Diretor de Montes Claros a matriz de informações necessárias ao acompanhamento – hoje se chama monitoramento – do Plano.

Aparentemente, meu contato com Nei se encerrou nesses anos; mas eu me assustei com uma pequena nota na página “Mosaico” da revista *Visão*, em que noticiava a nomeação do Arquiteto Nei Pereira Furquim Werneck como “Coordenador provisório, interino e precário” para assuntos atinentes à questão Metropolitana. Tenho certeza que alterei o nome do cargo, mas o nome dado era tão estranho que mereceu constar na página de gozação da Revista do Homem de Negócios – *Visão*. O dito cargo dava ao Nei atribuição de coordenar estudos que dariam forma ao CEASA. Resultava da insistência desse devorador de sapos que Central de Abastecimento era questão Metropolitana.

Resumo esses momentos em duas etapas, tomando por base que a Constituição do Regime Militar já acenava para a questão metropolitana e que Nei estava atento também ao Diagnóstico da Economia Mineira e ao funcionamento do Conselho Estadual de Desenvolvimento. Eis os dois momentos:

1970 – Governo do estado – Israel Pinheiro - contrata estudo técnico para delimitação da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

1971 – 14 municípios assinam um convênio que dá origem ao PLAMBEL – Plano Metropolitano de Belo Horizonte.

Como “Pateta Iluminado” assisti à extensão desse convênio como assessor do Conselho de Extensão da UFMG. Nenhuma decisão era tomada sem assinatura de todos os prefeitos dos 14 municípios que compunham a RMBH.

No ano de 1972, presenciei a “Operação Para Brisa”. Não sabia o que era isso. Pois não é que era componente

da Pesquisa Origem e Destino Domiciliar? Cada veículo que passasse pela “linha de travessia” recebia um marca para ser registrado em todo percurso que o levasse a atravessar outra via arterial da RMBH.

Tem mais, no ano de 1972 realizaram-se as pesquisas de Uso e Ocupação do Solo metropolitano, a Pesquisa Socioeconômica, e duas pesquisas articuladas: a de Vida Associativa e a de Lideranças comunitárias, reunidas num conjunto de Pesquisas sociopolíticas.

Tudo isto mostra que todos os estudos necessários à implantação do Plano Metropolitano de Belo Horizonte já se encontravam prontos antes da Lei Complementar 14 que institucionalizou as Regiões Metropolitanas no Brasil. E mais ainda, a Autarquia Plambel – Superintendência de Desenvolvimento da RMBH – ao ser criada no ano de 1974, já encontrou pronto o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da RMBH, juntamente com o Esquema Metropolitano de Estruturas, O MOMTI – Modelo Metropolitano de Transporte Integrado e cuidou como herança da participação de publicar na íntegra os planos apresentados ao e aprovados pelo Conselho Deliberativo da RMBH.

Há mais uma curiosidade. Constituída a Autarquia, Nei cuidou em 1974 de convocar Hiroshi Watanabe para organizar o Sidoc. Essa “Coordenação de Informação e Documentação” – Note-se o termo “Coordenação” – era composta de três subcoordenações: Documentação e Cartografia, Pesquisa e Processamento de Dados. A última das subcoordenações a ser constituída foi a de pesquisa. No ano de 1976, Hiroshi me intimou a preencher esse lugar pensado em Contagem há oito anos.

Inicialmente, solicitei que o Conselho de Extensão me cedesse ao Plambel via FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa da UFMG. Com espanto, na celebração das

festas natalinas, me dei conta de que a documentação não chegara à Divisão de Pessoal. O recurso foi de o Diretor de Planejamento, Nei Pereira Furquim Werneck solicitar ao governador do Estado a criação de uma vaga para o cargo de sociólogo no quadro do Plambel. Isto gerou certa indignação da parte de um subcoordenador da área do Sidoc. Mesmo assim o cargo foi criado e eu me obriguei a pedir demissão de “Sociólogo Assessor” da Reitoria da UFMG. Resultado: não deixei o Plambel até os dias atuais. Estava e estou convencido de que “Sem um projeto consistente de Indicadores, índices e Parâmetros” não se consolida um Sistema de Informação. E mais ainda, é no Siplam que se mostram todas as contradições de qualquer que seja o modelo de gestão. No caso, o famoso conflito entre “Vontade técnica” e “Vontade Política”.

Prezado Edésio, você me perguntou : **que posições teve, de que trabalhos participou - o que é a Região Metropolitana para você, qual é sua natureza –**

Como já disse, eu ingressei no Plambel em duas etapas. A primeira no ano de 1976 para coordenar o setor de pesquisa. O Plambel ainda se localizava no edifício João Pinheiro na avenida de mesmo nome. Nessa oportunidade, cuidei de ler os estudos técnicos. Assisti também à migração do Plambel para a avenida Brasil e a ocupação do Sidoc na rua Padre Rolim. Aliás, já antes, a coordenação de Pesquisa e Documentação – Sidoc – ocupava outro prédio na Avenida João Pinheiro. Meu ingresso definitivo no Plambel se deu em setembro de 1977 como técnico pertencente ao quadro dos servidores e não mais como “empréstimo”. Do primeiro momento resultou que me demiti do quadro de docentes da UFMG onde era lotado no Departamento de Sociologia e Antropologia e ministrava a

disciplina “Sociologia Aplicada à Administração” na Faculdade de Ciências Econômicas. O segundo resultou em meu pedido de exoneração do quadro da Reitoria da UFMG onde exercia a função de “Sociólogo Assessor” do Conselho de Extensão. Como não era optante pelo “FGTS” saí sem direitos trabalhistas. Curiosamente, nesta época era um dos responsáveis pelo projeto “Extensão Metropolitana” do Conselho de Extensão – Pró-reitoria de acordo com a Reforma Universitária do regime.

Ao ingressar no Plambel, em 1977, encontrava-se já em campo a Pesquisa dos Processos de Morar. Obrigo-me a louvar o elevado empenho da socióloga Aurora de Castro Domingos da Silva. Estava grávida pronta para contemplar um novo filho; hospedou-se no Hospital Otaviano Neves e embalou dois filhos, o do ventre e o do coração. “Meninos, eu vi”. Aurora no leito, lendo e apreciando o andamento da Pesquisa dos Processos de Morar. Esta pesquisa foi a primeira que foi abrigada pela Coordenação de Pesquisa e Sistematização. O passo seguinte foi de consolidar as competências de nossa coordenação. Relação com Coordenação de Documentação e Cartografia e Processamento de Dados que compunham o Sidoc, e com as demandas de informação das Diretorias de Planejamento – Nei – e de Operações – Benício. Havia também necessidade de compreender as exigências burocráticas da Secretaria Geral.

A resposta rápida é: fui coordenador de Pesquisa e Sistematização no período de 1977 a 1980. Técnico de Pesquisa no período de 1980 a 1983. Eleito pelos colegas para coordenar novamente o setor em 1983 até o ano de 1987 – salvo engano. Imagino que era novamente coordenador no ano de 1995 quando o Plambel foi extinto, no maior equívoco que já presenciei em minha vida. Coisas de “reengenharia” mal compreendida. Entendo que isto sintetiza todos os desafios entre Planejamento e o diálogo entre propostas técnicas e decisões

políticas. Entre todos os estudos desenvolvidos pelo Plambel, ainda como Diretoria da Fundação João Pinheiro, entendo que o que deveria ser catecismo para técnicos em Planejamento são os que resultaram da pesquisa de Vida Associativa. Penso que essas considerações determinam a fragilidade dos órgãos técnicos:

*Um dos problemas mais complexos que qualquer processo de planejamento enfrenta é o da factibilidade ou viabilidade dos planos. O aspecto mais óbvio do problema é a viabilidade financeira (...). Outro aspecto consiste na “factibilidade política”, com relação à qual, também, é de crer que os planejadores de melhor quilate estejam alertados. Sua definição, porém, é mais árdua e os meios de controlá-la, certamente, mais voláteis do que a econômica. (...)*

*A viabilidade política depende da aceitação do plano e do comprometimento diuturno com a execução do que nele se propõe, por parte de forças políticas dominantes na estrutura de poder de uma dada coletividade<sup>2</sup>.*

Ora, as referidas “forças políticas” devem entender a diferença entre política de governo e política de Estado. O Plambel em seu percurso foi mais do que consciente disso.

Vejam-se dois momentos para legitimação. No primeiro sua legitimidade resulta de acordo entre os agentes que conformam o espaço metropolitano: governo do Estado e governos Municipais. No segundo é garantido por uma Lei federal adenda à Constituição da República. Esses dois momentos demarcarão

2. PLAMBEL, *Relatório do Estudo de Lideranças Municipais na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. (Pesquisa de Opinião) Vol. I. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, SD [1972] p. 1. Embora os estudos de liderança parecessem originais, uma outra pesquisa realizada entre 1966 e 1968 sob o título de Projeto Difusão empregava as mesmas técnicas de entrevista dos líderes formais para chegar até os líderes informais.

nossa trajetória até a constituição da República de 1988 e a do estado de 1989. Dessa última resultará a Lei complementar nº 026 de 14 de janeiro de 1993. Parece que o governo – diria governinho – que extinguiu o Plambel em 1995 não leu nem mesmo um parágrafo dessa Lei Complementar. Nem mesmo o assessor jurídico se deu conta do que determina o artigo 19 dessa Lei. Plambel, como autarquia **estadual** cuida das atividades setoriais a cargo do Estado; portanto, não determina ações municipais, mas contribui para o diálogo entre o Estado e os demais agentes que configuram a Região Metropolitana.

O ano de 1995 é oportunidade em que o Governo Azeredo decide pela extinção do PLAMBEL, inicialmente de maneira equivocada por uma lei ordinária, até que, após a extinção de fato, sanciona a Lei Complementar Nº 53/96 que decreta “fica revogado o artigo 20 da Lei Complementar 26, de 14 de janeiro de 1993.”

Posso dizer com a boca cheia. Eu não entrei no Plambel inocente dessa realidade. Nem mesmo da remuneração. Em 1977 o salário médio dos servidores do estado equivalia 3,5 salários mínimos. Eu fui premiado com um valor equivalente a 22 salários. Pensei e comentei: - “Isto não vai durar.” Curiosamente, em 1985, fomos premiados com jornada de meio expediente; em 1987 estávamos em greve por salários dignos e em 1989 meu salário alcançou a importância correspondente a 1,8 salários.

Isso não me assustou, mas propus, e não fui atendido, que o melhor protesto seria nos reunirmos com nossas marmittas na Praça da Liberdade e sentássemos no meio fio. Acontece que isto era demais para os honrados servidores públicos se igualarem aos garis!!!

Uma das coisas de que me honro é que juntamente com Hiroshi, Virgínia e outros “coordenadores” fomos demitidos

pelo Diretor de Informação, durante a primeira greve dos servidores do estado. Presidia o Plambel, Simão Pedro Casassanta e era diretor de informação um tal de Sebastião Cascão. Zé Abílio pela ASP convocou uma assembleia. No dia seguinte, o Secretário de Planejamento, Alípio Pires Castelo Branco, ordenou retratação. Simão Pedro saiu pela tangente [Ele disse: Foi coisa do Cascão. Compete a ele se retratar] e coube ao infeliz Cascão pedir desculpas e solicitar que voltássemos ao cargo de coordenadores. Preferimos continuar como servidores em greve a assumir a missão de repressores.

A lição que me fica de tudo isso é que cargos de recrutamento amplo configuram interesses passageiros de governos. No caso, foi no segundo governo eleito – primeiro após o fim da ditadura - que todos os cargos de diretoria foram preenchidos por diretores que nem mesmo haviam conhecido o Plambel, e acredito até mais, que não sabiam nada da competência técnica construída ao longo de mais de uma década. Com efeito, nossos grandes ícones Nei e Benício, quando alcançaram a presidência conheciam não apenas a competência técnica dos servidores, conheciam mais ainda os objetivos estruturais e conjunturais da luta por Reforma Urbana. Mais ainda, o Plambel inaugurou uma escola de aprendizagem de Planejamento com todos os seus desafios à gestão. Éramos todos jovens aprendizes.

Prezado Edésio, você me perguntou : **quais foram os principais avanços da RMBH, quais foram as principais dificuldades encontradas** -

Em primeiro lugar, saber que havia uma Região Metropolitana de Fato. Região que resultava de uma montanha de processos; ou seja, o Plambel não criou a Região Metropolitana; a Constituição da República do governo Costa a Silva não

criou região metropolitana; a Lei Complementar 14 do governo Médici não criou região metropolitana.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a metrópole surge com a “Opção por Belo Horizonte”, como sugerimos na redação dos Estudos Básicos de revisão do PDIES. A grande contribuição do Plambel para a RMBH é de manter constantemente junto ao corpo técnico a consciência de que uma gestão metropolitana constrange a configuração “União, Estado e Municípios” de acordo com seus “peculiares interesses”.

Na minha compreensão, houve dois instrumentos técnicos que configuram sonhos e avanços: O primeiro tem o nome de SIPLAN - Sistema de Informação para o Planejamento Metropolitano. E o Segundo “Sistema de Unidades Espaciais.” Um e outro sintetizam metas e desafios.

SIPLAN sintetiza e imagina a necessidade de informações que todo e qualquer governo busca para tomar decisões e como tais informações devem estar disponibilizadas. De fato o SIPLAN sistematiza as informações produzidas pelo Plambel nos seus anos de consolidação e cuida de determinar suas rotinas segundo os projetos. O documento mais próximo que deu origem à elaboração do SIPLAN teve o nome de “Alocação de Recursos Públicos na RMBH” e foi produzido pela coordenação de Economia Metropolitana – Afrânio, Dinamar, Ana Adélia e companhia. Esse documento trouxe para o SIPLAN o seguinte problema: Não há planejamento sem informação adequada ao que se quer diagnosticar e menos ainda para os cenários a serem contemplados. Moral dessa história: quem faz diagnóstico ou constrói cenários com frequência vale-se de informações disponíveis. Às vezes com a maior frequência obriga-se a interpretar forçosamente as ditas informações. [ Rolou pela casa nessa época um dito espiritualoso: “Todo dado, uma vez torturado, confessa o que se quer.”]

Objeto maior do SIPLAN é de se antecipar à produção de informações levando em conta o usuário e seus objetivos. No caso, tomar como categorias básicas: Variáveis, indicadores, índices e parâmetros. Determinar o alcance de cada informação, dispensado tortura de dados.

Tratava-se de utopia ao modo do IBGE e do Serviço de Estatística e Informação do Estado de Minas Gerais. Houve sempre um conflito na alocação de recursos no Plambel, especialmente após constituída a autarquia, entre o que se chamava “verbas coloridas” e não coloridas. As verbas coloridas em sua maioria se destinavam ao MOMTI – Modelo Metropolitano de Transporte Integrado – no caso da informação isto se mostrava nas pesquisas relacionadas a Transporte: Pesquisa OD de Usuários; Pesquisa OD de Transbordo; Pesquisa de Movimentação de Passageiros; Pesquisa de Velocidade e Retardamento; Pesquisa de Garagens; Pesquisa para controle centralizado de semáforos e por aí vai. Em meio a isto uma grande ignorância sobre logradouros cadastrados, ruas sem nome e que tais. Será a Pesquisa Origem e Destino que permitirá articular objetivos de transporte aos objetivos de uso e ocupação do solo, e evolução da estrutura metropolitana. Curiosamente, entendida apenas como Origem e Destino, ela se simplifica de tal maneira que os agentes de transporte desprezam seus objetivos mais amplos.

Insisto. Foi muito difícil defender os objetivos mais amplos para realização da OD em 2001. Curiosamente, Benício de Assis Araújo se encontrava em posto adequado no aparelho de estado para defender uma OD completa. [O momento trágico atual é que os competentes técnicos da “Agência Metropolitana” entendem que uma Pesquisa OD dispensa informações sobre processos de morar [???] Vale pensar: há planejamento metropolitano?]

A segunda maior contribuição para o planejamento, na minha compreensão, adveio na elaboração do Sistema de Unidades Espaciais da RMBH. Foi longo o processo.

Houve dois precedentes: Os estudos que configuraram as Pesquisa OD de 1972 e a Pesquisa Socioeconômica nesse mesmo ano. O plano amostral de ambas pesquisas necessitou e informações dos setores censitários do IBGE – censo de 1970. Dessas informações básicas resultaram unidades especial com o nome de Zonas OD – 205 ao todo, sendo que 180 cobrindo a RMBH - e 48 como unidades espaciais da Pesquisa Socioeconômica. Essa mesma base de setores censitários foi empregada para dirigir a amostra da Pesquisa dos Processos de Morar. Imaginamos, portanto que a melhor maneira de organizar informações para os projetos de planejamento seriam as Zonas OD e as de Pesquisa dos Processos de Morar.

O segundo precedente ocorre no momento de elaboração da amostra da Pesquisa Origem e Destino Domiciliar de 1981, cuja coordenação ficou a cargo do sociólogo João Gabriel Teixeira. Contudo, ao precedente da OD 81 precede um estudo desenvolvido fora do Plambel e coordenado pelo urbanista Alípio Pires Castelo Branco. Trata do projeto “CURA Eldorado”. Realizado o projeto, o relatório foi repassado ao Plambel e solicitado à coordenação de pesquisa novo projeto, que recebeu o título “Proaval CURA”. Tratava-se de se promover uma avaliação do mesmo do ponto de vista no Planejamento Metropolitano. Não se implementou a referida avaliação [faltou verba]. Contudo o CURA Eldorado trazia a configuração de um sistema de unidade que distinguia zonas de uso do solo de um lado e zonas de configuração de centralidade urbana. Surgem disso os conceitos de Área Homogênea e Campos. Campos seriam os equivalentes das Zonas OD.

Com a chegada dos anos de abertura, Alípio foi contratado pelo Plambel e promoveu uma grande mobilização do corpo

técnico para conhecer a pé a RMBH orientados pelos conceitos de Campo, como Unidade de Vida Urbana.

Espero que nosso companheiro João Gabriel detalhe mais atentamente o processo de determinação das Áreas Homogêneas a partir dos setores censitários.

O que há, na minha compreensão, de tudo isto na configuração do Sistema de Unidades espaciais é que a partir daí se estabelece um modo de elaboração de séries histórias para responder aos processos de comprometimento de cada espaço metropolitano com os processos gerais. O que se quer responder com o sistema é o seguinte. A quem interessa tal ou qual forma agregada de informação? No caso, as informações por Área Homogênea mantêm o morador local com dados que ele pode aperfeiçoar – tamanho médio do domicílio, renda média domiciliar -, quando as informações aparecem agregadas por unidade de vida urbana – campos – tanto o morador, quanto a associação de bairro, quanto as administrações regionais ou municipais se habilitam a avaliar vantagens e carências. Tanto AH e Campos obedecem em suas agregações aos limites municipais. Não se dará o mesmo com as unidades chamadas de níveis de aproximação. Elas são agregadas em três níveis. O primeiro nível interessa principalmente ao governo Federal e aos agentes supra metropolitanos. Chama-se Macro unidade de Primeiro Nível. Seu objetivo principal é de favorecer análise dos impactos dos agentes metropolitanos sobre a configuração do espaço. As unidades de segundo nível recebem o nome de Complexos diferenciados de campo e sua análise deve favorecer decisões mais parecidas dos agentes do governo estadual e os que se situam no mesmo plano. Por último, as de terceiro nível são chamadas de Sub Complexos de Campos, que devem favorecer principalmente o diálogo entre os municípios e os agentes que atuam sem atenção aos limites municipais. Acima do

Sistema tem-se o Aglomerado Metropolitano distinto do Não Aglomerado. E a Região Metropolitana caracterizada na rede de cidades do estado e da Federação.

O resultado disso é que nossa companheira Aurora levou esta concepção para o cálculo do IDH e dos Índices de Condições de Vida metropolitanos; a mesma Aurora se empenhou ao máximo para que a Prefeitura de Belo Horizonte adotasse a compatibilidade das AH ao seu sistema de unidades territoriais. Minha conclusão após tudo isto é que “informação é Poder”. Fico triste com esta constatação porque descubro existência de forças cujo objetivo é de esconder informações ou saber torturá-las e, especialmente, fugir da existência de coações metropolitanas simplesmente ignorando-as<sup>3</sup>.

Note-se que exemplifiquei com Belo Horizonte, mas no caso de outros municípios a situação é ainda pior. Quase no fim do Plambel, a prefeitura de Contagem decidiu fazer uma Pesquisa OD municipal. Inúmeros colegas nossos eram assessores. João Gabriel e eu fomos chamados para coordenar os trabalhos. Deparamo-nos com os desafios à centralidade. Japão comentou: “O centro de Contagem está na Praça Sete!” Constrangimento semelhante visualizamos no município de Betim quando nosso Companheiro José Abílio ocupou um cargo de secretário de planejamento. Um dos comentários constatava que o sistema viário metropolitano era componente da esteira rolante do Just in time da indústria automobilística. Fato nitidamente visível no Anel Rodoviário.

3. Um exemplo disso é a forma de estratificação de amostras. A Pesquisa de Emprego - PED - da Fundação João Pinheiro para competir da a PME do IBGE aplicava algo como 30.000 entrevistas por ano na RMBH. Porém a estratificação por renda impedia a interpretação por AH ou Campos. Por exemplo: a faixa dos ricos localizados no Mangabeiras dispensava os ricos do Bairro São Luiz na Pampulha. Ou seja rico é rico, não importa o lugar; pobre é pobre seja em Justinópolis, seja no Santa Izabel. Coisas desse tipo fizeram analistas encherem a boca ao comparar o IDH do Sion de um lado com o do Santa Lúcia é saltar de uma Noruega para uma Nigéria. Coisas de Isotopia!!!

Prezado Edésio, você me perguntou : **uma análise sobre as propostas de planejamento metropolitano - fatos e casos marcantes - como se dava a relação entre o Plambel, os Conselhos Deliberativo e Consultivo, e os Governos do Estado e dos Municípios metropolitanos –**

Quanto ao desempenho dos Conselhos no Planejamento Metropolitano, penso que podemos examiná-lo nas seguintes fases. Fase 1. de 1971 a 1974. Como fruto de um Convênio, os municípios eram convocados para compreender os processos metropolitanos e as decisões necessárias. Fase 2. De 1974 a 1983. A Lei Complementar 14 – 73 garantia a legitimidade das decisões e os municípios apenas eram convocados para aprovar formalmente. [A criação da Granbel pode ser vista como um protesto dos prefeitos] Ainda nesta fase, o Plambel se dá conta da preparação para a abertura do regime e promove um seminário com o nome de SIPIE. Lembro-me que nossa colega Maria Auxiliadora foi uma das principais relatoras desse seminário. Todos os prefeitos foram convidados para relatar as contribuições do Plambel. Uma das perguntas que se fez para uma roda de discussão foi: “Se o Plambel acabar, qual o efeito para a gestão municipal?” Duas respostas exibiram o contraste: o senhor prefeito de Pedro Leopoldo respondeu: “Não fará a mínima diferença”. Em oposição ao de Contagem, o veredito foi: “Uma extinção do Plambel trará muitos prejuízos”. Merece atenção também algumas declarações dos prefeitos. “Com frequência, os municípios são contemplados com conjuntos habitacionais sem qualquer atenção para sua articulação com a ordem urbana consolidada”. A fase 3. cobre o período de 1983 a 1989. Dois marcos se fixam nesse período. O primeiro, a maior participação dos Conselhos Consultivos como base para o Conselho Deliberativo. Chamou minha atenção a abertura para todos nós presenciarmos as reuniões dos conselhos e também a forma de

composição arranjada que irá se repetir também na Assembleia Metropolitana. No primeiro Conselho, a presença dos prefeitos mais importantes e o protagonismo de Belo Horizonte incorporado no prefeito Hélio Garcia. Como líder do Conselho Consultivo, um prefeito dos municípios menos expressivos. No caso, o prefeito de Rio Acima. Chamou-me também atenção o desempenho do prefeito de Sabará, Diógenes Fantini. Em dado momento, ele entendeu que o Plambel seria um departamento da Prefeitura municipal... Outro traço que me chamou a atenção foi a decisão do Nei determinar os assentos para os prefeitos de cada município nas reuniões. Lugar do prefeito de Contagem ao lado do prefeito de Caeté, por exemplo. O objetivo era controlar conflitos de opiniões. Mas, acredito que o fato mais importante desse período foram as discussões dos técnicos do Plambel sobre novos arranjos institucionais tendo em vista a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição do Estado de Minas Gerais.

Entre outras mesas para discussão, a diretoria convidou o jurista Paulo Neves de Carvalho para ponderar um fator da maior importância. Maior e permanente. Paulo Neves nos colocou a questão da Metropolização como realidade problemática e das instâncias consagradas de Poder como imposição jurídica. Um prato cheio para nossos assessores jurídicos. No nosso caso, as instâncias consagradas de poder são a União, os Estados e os Municípios. Nessas instâncias o poder se distribui pelo zelo à ordem territorial. Por outro lado, a metropolização como fato desconhece e transgride a ordem do poder tal qual se mostra institucionalizada. Como resolver isto? Região Metropolitana como “Município”, Miniestado ou Federação de Municípios? Eis os desafios aos arranjos institucionais.

Neste momento, não consigo me furtar a uma referência ao nosso Edésio Fernandes e sua preocupação constante com

essa questão. No artigo: “Gestão Metropolitana” in Caderno Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 7, n. 12. p.75. Esse autor, após lembrar o desafio de encontrar um modelo jurídico institucional que reflita a natureza dos processos socioeconômicos e urbano-territoriais criadores das RM, afirma: “É um modelo que, de maneira perfeita, ainda não foi criado em lugar nenhum do mundo. (...) É importante frisar que esse modelo não pode ser criado por lei ou decreto, tem que ser construído nas práticas sociopolíticas de gestão” p. 73

Finalmente, a fase 4 se estende da promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais até a trágica e equivocada extinção do Plambel por lei ordinária em 1995. O equívoco é aparente. Havia uma Lei Complementar 026. O trágico é pior, o governo Azeredo mal assessorado delibera decretar a falência de seu capital humano!!!

Antes de comentar o que afirmei, sinto necessidade de ressaltar o trabalho de Laudelina Garcia como diretora. Ciente de todas as dificuldades de diálogo entre os poderes, imaginou um seminário com o título de “Consciência Metropolitana”, acertou no cerne da questão. A consciência metropolitana exige que cada cidadão compreenda os processos que determinam o seu cotidiano e me lembra uma canção:

*“Só vendo como é que dói.  
Mas só vendo mesmo como é que dói!  
Trabalhar no Madureira,  
Viajar na Cantareira  
E morar em Niterói?”*

Nós não alcançamos até os dias atuais essa consciência. Eu vi e entrevistei pessoas residentes no “Morro Alto” em Vespasiano que foram “socorridos” dos efeitos das enchentes

de 1981 explorando uns aos outros porque o acesso ao centro – Praça da Estação – lhe fora interdito, pela distância e pelas condições econômicas. A Central Metropolitana dos Sem Casa talvez tenha sido o maior ensaio de consciência metropolitana dos desvalidos. Nenhum município quer periferias. Apenas aquelas promovidas pelo mercado imobiliário. Nossa companheira Elieth prossegue estudando esses efeitos da consciência e sua falta. Os casos do “Bairro Metropolitano”, em Ribeirão das Neves e o do Morro Alto, em Vespasiano, foram objeto de seus estudos.

Retomando a afirmação do parágrafo sobre a fase 4, afirmo que o primeiro efeito foi de o estado não cumprir a principal determinação legal da Constituição. Em todas as oportunidades que tive em entrevistas a programas de televisão ao vivo declarei: “Plano Diretor da Região Metropolitana é Dever Constitucional do Estado”. Eu fiquei indignado, quando numa audiência da Assembleia Metropolitana, os prefeitos arguíram o governador a respeito da obrigação de o Plambel coordenar a elaboração do Plano Diretor e, portanto não ter sentido sua extinção. O governador “garantiu” o tal “Plano Diretor” e, em seguida decretou o fim do Plambel por lei ordinária. Era o ano de 1995. Curiosamente, apenas no ano de 2006 técnicos do extinto Plambel, sob coordenação de Neusa Vinaud, elaboramos ampla documentação com o título de “Estudos Básicos” para a elaboração terceirizada para o definido por Lei “Plano Diretor Metropolitano. A essa altura todos os municípios em cumprimento ao Estatuto da Cidade já vinham elaborando Planos Diretores para “cumprir a Lei”.

Em 1995, final de ano, despedi-me do Plambel e fomos para a Fundação João Pinheiro. Optei pelo Centro de Estatística a

**Estudos Básicos para a RMBH:  
Subsídios para o Plano de Desenvolvimento**



**Relatório Final  
2006**

Informação. Levamos tudo para a sala de reunião do diretor e cuidamos de manter viva a memória do Plambel. Isto resultava de nosso estudo para o Siplan: “Técnicos competentes podem ser contratados a qualquer hora para aprofundar estudos. Porém, um sistema de informação necessita de pelo menos 9 anos para se consolidar”. O resultado foi e manter viva a Série Histórica da RMBH recuperando aqueles rolos de fitas magnéticas já com risco de “melar”. Virgínia dos Mares Guia foi fundamental nessa luta e Virgílio Moreno foi contratado para traduzir tudo isso em disquete. Nessa época um computador 386 era ponta de recursos. Levamos também para a Fundação a preocupação com geoinformação e instituímos o hábito de produção de mapas temáticos. Dinamar, Angélica, Francisco Ladeira, Elieth, Neusa e Maria das Graças foram fundamentais nesse afã.

O apoio de Laura da Veiga – Escola de Governo – ex-coordenadora da Pesquisa Socioeconômica foi fundamental e a presença de Benício de Assis Araújo na Secretaria de Estado do Planejamento nos garantiu realizar a quarta pesquisa Origem e Destino no ano de 2001-2002.

Prezado Edésio, você me perguntou : **comentários sobre as dinâmicas na equipe, aspectos positivos e negativos –**

Minha avaliação fixa dois momentos do Plambel: antes e depois da criação da Metrobel. Os recursos coloridos priorizavam o sistema viário e de transportes. Há uma coincidência entre a criação da Metrobel e a migração de recursos orçamentários para outras secretarias de governo. No caso do sistema de informação e especificamente da pesquisa, somente contamos com recursos efetivos para pesquisas de transporte. Mais ainda sem condição de contratar um quadro técnico que atendessem aos objetivos do SIPLAN.



Zenilton nos alertou sobre esses efeitos logo que se instalou a Metrobel. O principal deles se manifestaria na perda de monitoração e, portanto com amplos efeitos na condução do Planejamento.

Essa falta de recursos ficou clara para mim, quando, no ano de 1985, sob direção de Jorge Vilela, aprovou-se como competência da coordenação de pesquisa, publicar um “Anuário Metropolitano” e desenvolver pelo menos a cada dois anos a “Pesquisa Socioeconômica rotinizada”. Pois bem. Publicamos uma única edição do “Anuário” e gastamos 2 anos inteiros para cobrir entrevistas em campo para a “Pesquisa Rotinizada”. Sorte nossa que houve um Plano Sarnei que congelou os preços e os entrevistados podiam se lembrar da renda em 1985. Para esta pesquisa, contamos com uma Kombi, um motorista e quatro estagiários. Tive o prazer de ser um dos entrevistadores.

Prezado Edésio, você me perguntou: **quais seriam suas propostas para que a gestão metropolitana possa se tornar mais efetiva na RMBH e no país - outros temas de seu interesse** Não há limite de tamanho, algo a partir de 5 paginas seria ótimo

Eu penso que o Plambel viveu um momento único. Dessa experiência há que cultivar os objetivos não alcançados. No caso, Metropolização é desafio aos arranjos institucionais de poder. Metropolização e redes de cidades fazem parte de processos mais amplos, muito mais amplos do que os governos consideram e exibem. No caso da RMBH há que responder que Metr pole   esta? Qual seu poder de estrutura o?

Vivi dois exemplos concretos. Em dado momento uma empresa danou a comprar bases cartográficas e estatísticas no SIDOC. Em seguida um técnico passou a ligar tr s ou quatro

vezes por dia para obter informações adicionais à interpretação. Esse técnico residia em Nova York e estudava a viabilidade de localização do Minas Shopping nas proximidades das então Vilas Reunidas. – Ué! Exclamei. Não é nossa acumulação capitalista que decide formas de localização e concentração!!!

O segundo exemplo vivido, se deu nos instantes finais do Plambel. Laudelina se responsabilizou pela coordenação do estudo.

A General Motors decidiu implantar uma nova unidade na América Latina – vale insistir na escala: América Latina. Os países da América Latina se mobilizaram para serem contemplados com mais essa “chuva da técnica” – termo criado por Henri Lefebvre -. O Brasil entre eles. No Brasil, inúmeras regiões se mobilizaram para pleitear a melhor vantagem competitiva. Minas Gerais compareceu. No caso de Minas Gerais surgiram duas regiões em disputa, a do Sul de Minas – leia-se Pouso Alegre, cuja vantagem era situar-se na região de expansão - ou desconcentração - industrial de São Paulo e a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Coube a Laudelina promover os estudos para mostrar as vantagens competitivas da localização na RMBH. Primeira pergunta: Onde na RMBH?

Após inúmeras considerações técnicas, os estudos se concentraram no que é o município de Vespasiano, especificamente na área industrial desse município. Note-se e evidenciou-se: Vespasiano era apenas uma coordenada cartográfica. As vantagens competitivas apontadas eram eixos viários e modos, distância ao porto de Vitória. A prefeitura municipal de Vespasiano quis dar mais uma contribuição: mostrar a cidade. Há que rir.

Concluídos tantos estudos, esteticamente lindos, a General Motors optou por algum lugar no estado de Santa Catarina. Eu vejo nisso, aplicado às realidades de cada município, o culto a um valor. Vida Urbana somente tem sentido apoiada

numa economia urbana. E economia urbana se celebra com criação de indústrias. Indústria é o fetiche urbano. O exemplo mais conspícuo disso foi a criação do CIRIN em Ribeirão das Neves. Contemplado pela invasão das periferias metropolitanas – Ribeirão das Neves foi o municio que acusou as maiores taxas de crescimento demográfico do Brasil na década de 1970 – o poder municipal entendeu que o município merecia um “Distrito Industrial” - CIRIN. Pronto. Determinou a área, abriu ruas. Lá ficou o fetiche aguardando indústrias. Lembrei-me das cenas finais do filme “Mundo Cão”. “Selvagens” cultivam a fé: Deus é bom. Deus é nosso. Deus no deu tudo de que necessitamos. Contudo, em dato momento, chegam os “colonizadores civilizados” e com eles as maravilhas da técnica. Contemplam uma grande ave mecânica voadora. Surge o desafio aos valores. Por que Deus não nos deu este aparelho fantástico? – Resposta: os brancos com seus feitiços iludiram a Deus e a nave aérea que ele nos mandou desceu no endereço errado. – Solução: construir uma nave em amplo descampado para indicar a Deus o local certo. Esse expediente deu certo para a FIAT se instalar em Betim, mas não deu certo em Santa Luzia que com seis ou sete distritos industriais chegou a ser conhecido como “Cemitério de Indústrias”. Nem por isso, a criação de distritos industriais deixou de ser celebrada no sonho dos prefeitos.

Eis uma das conclusões necessárias: a Fiat não se localizou em Betim pela grande oportunidade oferecida pelo município. Diga-se de passagem Rondon Pacheco deu a alma de Minas por essa vantagem competitiva.

Para finalizar, eu tive a sina de participar dos estudos para avaliar os efeitos das grandes obras do Governo Aécio / Anastasia – Linha Verde, Centro Administrativo – depois solenemente “Cidade”, Aeroporto Indústria. Pela Fundação, Valeska e outros técnicos; e contratados, Vicente, Virgínia e eu. Primeira



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
Governador de Minas Gerais

**S É R I E**  
**HISTORICA**  
**DA RMBH**  
**1972 - 2002**

constatação: não foi nenhum estudo planejado que determinou a mudança da Praça da Liberdade e seu entorno para a vizinhança do Morro Alto. Nem mesmo foi o Morro Alto o local atraente para sediar o novo centro administrativo. Os primeiros estudos de impacto de vizinhança dos quais participou nosso João Gabriel se dedicaram a examinar a localização no aeroporto Carlos Prates. O elevado impacto exigiu encontrar novos lugares. Na minha compreensão tratava-se de refundar Belo Horizonte. Afinal, Juscelino havia fundado Brasília.

Encerro minhas considerações com uma homenagem ao nosso eterno **Nei Pereira Furquim Werneck**.

Convivi com ele desde 1968. Nunca fui próximo, mas pude admirá-lo.

Ao se tornar Presidente, imagino que ele pensou: **Chegou a hora do Planejamento Democrático e eu sintetizo essa luta**. Assim imagino.

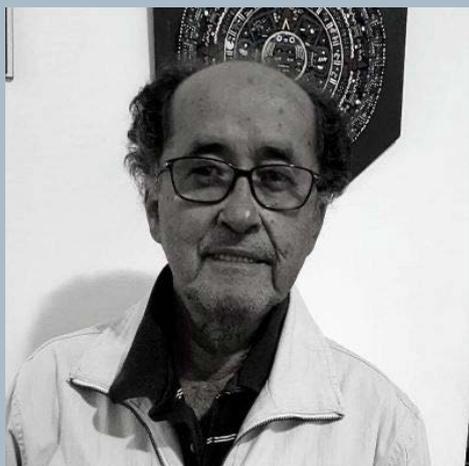
Curiosamente, ele enfrentou o maior isolamento jamais sonhado.

Agora, sem qualquer imaginação compreendo sua declaração doída:

Sapos a gente engole; hipopótis, não!

Doi-me até hoje esse desabafo. E compreendo que nosso Nei tenha nos deixado poucos dias após a posse do segundo governador eleito, após a ditadura! Penso não ser proezas de hipopótamos, mas de um montão de sapos!!!





João Gabriel Teixeira

Entrei no Plambel em 1978 e lá trabalhei por nove anos e meio. Já tinha alguma noção do que se fazia nele pois havia trabalhado antes na Fundação João Pinheiro num projeto voltado ao planejamento dos antigos territórios federais e futuros estados membros da federação, nos primeiros anos dos setenta, época e lugar de origem do órgão.

O Plambel daquela época participava do complexo sistema de planejamento do estado de Minas Gerais, com singularidades de dois Conselhos, um consultivo composto basicamente pelos executivos dos municípios participantes, e um deliberativo, como hegemonia do governo estadual. Além da presidência, o órgão tinha a diretoria de Planejamento, a de Obras e a secretaria geral.

As diretorias se organizavam segundo as atividades e ou temáticas. A de planejamento, da qual participei trabalhando na Coordenação de Economia Urbana, DP/EU, contava com a DP/OT – que cuidava da organização territorial como o uso e a ocupação do solo – composta quase exclusivamente de arquitetos urbanistas, o planejamento estudava e pesquisava e até elaborava propostas referentes a um determinado município, a um conjunto deles ou à região conturbada ou obviamente ao todo da região metropolitana de Belo Horizonte; com a DP/ Informação, que produzia diretamente informações mediante o planejamento e a execução de pesquisa de campo, particularmente para o setor de transporte, a DP/TT

A então DP/EU – Diretoria de Planejamento / Coordenação de Economia Urbana era composta por economistas, administradores de empresas, sociólogos e advogado, vale dizer seis economistas – que bom estar lembrando isso – Renato Coelho, Ana Adélia, José Carlos, Polentini, Altivo e o coordenador. Dimanar M Costa. Os administradores constituíam um segundo grupo - Dadaça, Eurico, Joaozinho e Chico Sá. O advogado Jose Benedito Miranda contribuía de perto com eles no apoio à gestão de

municípios. Nós sociólogos éramos conhecidos pois contemporâneos da Fafich: Vicente Rocha e Aurora de Castro.

Lembro-me dos primeiros três, quatro anos quando a DP/EU desenvolveu um elenco de atividades. Sem acurados critérios, recordo da *assistência aos municípios* que absorvia o trabalho de administradores preocupados com a racionalização administrativa como cadastros técnico-municipais e legislação urbanística. Logo ganharam corpo e autonomia e viraram coordenação da Diretoria de Operações. A realização de *pesquisas* era uma atividade de rotina. É desse tempo a PPM – “pesquisa processos de morar” que constou de estudos, levantamento de campo, pré-testes e uma complexa metodologia de amostragem. Contou até com consultoria do expert Carlos Nelson Ferreira. Se estiver errado que Aurora de Castro desculpe, mas a PPM não teve o destino que merecia, o de gerar política habitacional consequente. Outra pesquisa foi a do “mercado da terra” que possuía relevância econômica e financeira e que deu filhotes e não um produto único. O trabalho de Vicente Rocha e Ana Adélia era reconhecido. Já o chamado “Setor Primário” tinha importância residual, na época um vir a ser do mercado fundiário urbano, custodiado pelo Altivo Coelho.

Além das pesquisas próprias, havia também a contratação de pesquisa de terceiros, a exemplo da chamada “Pesquisa Histórica”, trabalho da historiadora Auxiliadora Faria e do cientista político Michel Le Ven, da qual tive acesso ao fichário das fontes e da documentação utilizada.

O Plambel quando criado ainda na FJP – Fundação João Pinheiro promoveu importantes pesquisas de natureza política, econômica, social e de transporte que redundaram em uma significativa base de dados que entre nós era chamada de “informações básicas”, geralmente recolhidas das pesquisas “sócio econômica” e da “OD” Origem e Destino, ambas de 1972, gerenciadas pelo Ailton Polentini.

Meu primeiro trabalho no Plambel se deu como substituto da socióloga Virginia Rennó, então responsável pela área temática dos serviços de educação e saúde e licenciada para mestrado. O trabalho “Rede Ambulatorial Pública de Belo Horizonte” foi um consolidado de dados sobre a oferta de serviços e projeção da demanda oficialmente realizado pelo INPS, SES, Centro Metropolitano de Saúde e Plambel e de fato pelos dois últimos. Um outro trabalho foi o estudo sobre o “Setor Terciário” da região metropolitana realizado pelo Plambel e Cedeplar / UFMG, vale dizer Afrânio Andrade e eu.

Avalio pessoalmente que dos trabalhos que participei no Plambel o mais relevante foi a coordenação da pesquisa Origem e Destino de 81/82, particularmente por dois motivos. Um pela concepção do espaço metropolitano construído então pelas equipes técnicas e o outro pela riqueza do plano amostral construído pela equipe da nossa equipe.

A Diretoria de Planejamento havia passado por uma dinamização graças à atuação de Alípio Castelo Branco e da assessoria de José Anchieta Correa: a chamada “pesquisa de campo” que uniu as equipes de economia urbana e a organização territorial que se mostrou produtiva para o entendimento de questões relativas à estrutura espacial metropolitana, ao cotidiano da população moradora e aos limites e alcance do poder público no espaço urbano. A gente começava a ter uma visão menos determinista e estrutural – ordem distante – e mais dinâmica, histórica e cotidiana – ordem próxima, usando os termos da época.

Sem nenhuma relação de causa e efeito, mas foi nesse ambiente, que Ney Werneck e Alípio foram para a “ilha de Santa Helena” no outro lado da rua e o também arquiteto Ailton Cury vira diretor de planejamento, dinamiza o trabalho das equipes, cria novas coordenações como a da pesquisa, a da cartografia, e a da análise da licença prévia para novos loteamentos. Fui

convidado para coordenar a Pesquisa e pedi um tempo para responder. Tempo para conversar com alguns amigos e consultar os colegas com quem trabalharia. Aceito o convite, passei a participar das reuniões semanais da diretoria com renovadas demandas e atribuições com os demais coordenadores, Dodora Miranda, Hiroshi Watanabe, Zé Edmar, Zé Abílio e Chico Melo. Foi nesse contexto que nasceu a demanda da pesquisa origem e destino.

A primeira e então a única pesquisa domiciliar era a de 72, aquela e executada pela Hidroservice. A equipe de pesquisa do Plambel já havia realizado uma série de pesquisa de volumetria de tráfego e alimentação de rede de transporte, a chamada sobe e desce no transporte coletivo, ou seja, o órgão tinha experiências e expertise em planejamento e controle e domínio sobre os instrumentos auxiliares de operacionalização e gerência, codificação e processamento de dados. A novidade é a pesquisa OD Domiciliar 81 – a matriz da série – ter sido planejada e executada pela equipe da casa.

A pesquisa OD é um instrumento muito útil para o conhecimento de uma real teia de deslocamentos da população moradora em um território mostrando rotinas e constâncias na frequência do espaço. As pessoas têm necessidades de estudar, trabalhar, consumir, cuidar da saúde e se divertir. Para tal se deslocam a pé, de moto, carro particular ou de coletivo, via transportes públicos. Uma questão inicial é a de qualificar de donde para onde isto é explicitar as polarizações e centralidades, a diversidade e as funcionalidades; riquezas e carências. A primeira OD definiu as zonas de início e fim dos deslocamentos de maneira empírica já que partiu de uma concepção de um espaço abstrato, uniforme, o do quarteirão milimetrado. Já a dos oitenta parte do espaço real e histórico: as áreas homogêneas. Aqui começa uma longa e útil construção de uma tipologia espacial metropolitana, fruto de um trabalho coletivo desenvolvido pelas antigas coordenações de

economia urbana e organização territorial mais a da nova coordenação de pesquisa.

Operacionalmente as áreas homogêneas são resultado de agregação de setores censitários. Estas menores unidades foram construídas primeiramente como espaço de contagem e roteiros do IBGE. Nas cidades, tem a vantagem de não atravessarem avenidas e linhas férreas, cursos de água, não entram e não saem de conjuntos habitacionais e favelas, por exemplo, ficando restritos a eles.

Graças à expertise da antiga equipe de pesquisa – Moreira, Elieth, Carmem e A. de Pádua - e à infraestrutura disponível, montada no térreo do prédio defronte à sede do órgão e numa sala daquele prédio metálico ao lado. Foi ali que estagiários com a supervisão do Ruy Barbosa identificaram os setores dos censos de 1970 e de 80. Trabalho de formiguinhas e sustentáculo de muitos levantamentos. A agregação de setores possibilita o reconhecimento da unidade elementar da pesquisa, as áreas homogêneas. Aqueles mais de 3 mil em 80, estas cerca de 900 na RMBH. A origem da homogeneidade pode ser de diversa natureza como o tipo predominante de uso ou de ocupação, história local, sistema viário ou acidente geográfico. Na extrema periferia pode ser uma área de vizinhança polarizada por um pequeno comércio e até ponto final do ônibus. A vida urbana, no entanto, é mais complexa e dinâmica possuindo diferentes centralidades, polos de atração ou de exclusão. Há espaços de grandes usos e equipamentos, como cemitérios, universidades. Há novidades na multiplicação dos shoppings centers. Podem se identificar ou não com os tradicionais bairros. Assim os chamados campos são unidades de vida urbana que relacionam as áreas homogêneas por eles polarizadas.

Este foi um trabalho exaustivo. Antes, pesquisas de campo. Agora, trabalho de gabinete e estudos complementares como o lançamento do sistema viário, as declividades, a rede hídrica,

os conjuntos habitacionais, as favelas, os grandes usos, os mapas de densidades. Uma rede de campos e suas agregações revelam distintos níveis de leitura do espaço metropolitano. Nessa complexa rede espacial, a decisão primeira foi a de conceber a área homogênea como a unidade espacial da amostra – o novo nome da clássica zona OD - e representar os setores censitários que as compõem. Há quarenta anos, só o Virgílio Moreno e depois o Machado dispunham de um micro! Os registros e tabulações eram então processados na Prodemge, atrás do Palácio da Liberdade...E os mapas, croquis e as tabuletas com as xerox já tinham frequentados paredes e pisos e depois imensas mesas com canetas pilots de diferentes cores... Reconhecimento aqui ao trabalho da Aurora e Beatriz Borato!

O segundo motivo daquela avaliação positiva está na questão crucial do desenho e do tamanho da amostra. Foi um capricho. As boas receitas são curtas, simples e difíceis como “a melhor amostra é a menor, se representativa”, ou seja, a menor parte que contenha os atributos do todo, exceto o tamanho. Por isso quanto mais homogênea uma determinada população, a menor parte que possa adequadamente representa-la. As definições prévias das unidades espaciais e o conhecimento do tamanho de suas respectivas populações residentes facilitaram a aproximação. Então, a unidade espacial adotada é a AH – a nova zona OD. Em cada uma delas existe uma equiprobabilidade do domicílio ser sorteado. Quando porem a referencia é um espaço que agrega varias AH se faz necessário uma ponderação, o fator de expansão da amostra. Assim combina-se a equiprobabilidade e a não proporcionalidade.

Da mesma forma o trabalho pode ser facilitado ou não dependendo da definição do objeto, os dados a serem produzidos. Os manuais de pesquisa de transporte e trânsito já os tem padronizados como foram os formulários utilizados na primeira pesquisa. Assim, a OD/81 teve quatro formulários referentes ao

domicílio, à família ou grupo residente, às informações socioeconômicas e aos deslocamentos individuais realizados no dia anterior da coleta. A pesquisa de grandes populações por amostras, as *surveys*, pressupõe regularidades e constâncias, o que chamaríamos atualmente de um cotidiano estrutural. Definitivamente esse tipo de pesquisa não capta o excepcional, episódico e fortuito. Os deslocamentos registrados são os de um dia útil de trabalho e estudos e não fins de semana, férias ou feriados.

Quando se faz uma pesquisa fica implícita uma série de suposições de ordem moral como o entrevistador entrevista e que o entrevistado não mente. Ao contrário, o planejamento da pesquisa traça uma série de procedimentos para garantir a validade e a fidedignidade das informações como treinamento, supervisão, transporte em kombi com o coordenador de equipe distribuindo os entrevistadores nos quarteirões e marcando local de embarque para o retorno, um acompanhamento e estímulos como pagamento diferenciado em função da produtividade etc. Tais controles de qualidade se fazem sobre o trabalho de estagiários. Como o número deles era no pico mais de cem foi contratada uma empresa para parte administrativa restando-nos a indicação de dispensa e contratação e a listagem dos pagamentos.

A consistência dos dados coletados e processados foi a principal checagem de qualidade. A primeira rodada é a mera transcrição onde se evidencia a omissão de registros, indicação de possibilidades de inexistência, negação, impossibilidade e ou distração, desleixo, falsificação etc. indicando medidas que vão de concerto, preenchimento correto, indicação de reaplicação ou mesmo de exclusão ou substituição de questionário, do aplicador e até coordenador de equipe. São medidas pedagógicas que reforçam o correto.

Os dados passam assim por rodadas de consistência e providências, cada vez mais leves e rápidas que as três primeiras. Com

88% dos registros aprovados foram efetuados os cruzamentos entre variáveis, que se mantiveram coerentes com os finais.

Logo após a reconquista do poder, adremente concebida, Ney Werneck encarregou Zenilton do Patrocínio, reconhecido expert da área, de avaliar os resultados da pesquisa, mais ou menos nos termos “vê se ela existe mesmo”. Reunidos frente ao computador do Virgílio tomei a liberdade de iniciar uma exposição pelos totais, já previamente conhecidos pelo censo demográfico recente, como total de homens e mulheres, por grupo de idade como menores de 5 anos e de 5 a 11 anos; população ocupada e população desocupada. Percebi que ele via validade e fidedignidade dos resultados e passamos para os dados de mobilidade, motorização, deslocamentos a pé, modos e motivos das viagens. Saindo da Pe Rolim em direção à sede, Zenilton me disse que iria se encontrar com o Ney para tratar de outros assuntos e que diria a ele que o Plambel contata com uma boa pesquisa socioeconômica e que os chamados “marginais da parte de transporte e trânsito” não tinham problemas, mas que as redes precisariam ser ainda testadas. Nós, a equipe da pesquisa, não fizemos a exposição dos resultados. Os diretores estavam ocupados demais.

O Plambel que deixei era bem maior e além do prédio da sede ocupava o prédio próprio construído no antigo Sclarick, com um corpo técnico crescente, mesmo com a criação da Metrobel que acolheu todo o pessoal do transporte e trânsito. O ambiente entre os funcionários estava longe de tranquilo e a ASP era ativa e participativa da vida interna e do movimento sindical que a ação do governo estadual terminava por incrementar. Os dirigentes de então não eram do ramo, eram mais do esquema da governabilidade. Com a abertura política os municípios tiveram seus espaços ampliados mas bem sabemos que a municipalização dos serviços nem sempre resolvem questões da metropolização. A gestão do

transporte público evidencia isto. Planejamento e gestão com o envolvimento dos agentes do processo continuam o desafio.



Vicente Eustáquio Rocha

Trabalhei no PLAMBEL de 1976 até 1988. O trabalho do órgão foi muito dinâmico neste período. Não pretendo, no entanto, com este texto tratar deste trabalho, sua importância e seus problemas. Exigiria um esforço grande de estudo e pesquisa. Fiz apenas um breve relato dele salientando pontos que achei interessantes. Em seguida, faço observações tópicas sobre o meu trabalho. Espero que com este exercício sejam salientadas algumas características e especificidades do PLAMBEL, tanto conquistas e realizações como também alguns problemas, contradições e efeitos contrários aos esperados de certos mecanismos de controle da ocupação urbana diante da lógica de mercado que a preside.

Este texto foi escrito com base em minhas lembranças. Pode haver imprecisões e até erros especialmente quanto à época de determinados fatos.

Quando da criação da autarquia em 1975, já existia um trabalho prévio muito grande de planejamento feito na Fundação João Pinheiro por uma equipe, em boa parte mantida na autarquia, que definiu as linhas gerais do desenvolvimento da Região Metropolitana. Este conjunto de trabalhos foi transformado em um Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sendo definida uma série de programas prioritários, cujo plano foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana em 1975.

A autarquia deveria pautar seu trabalho por este plano. Na realidade o trabalho do PLAMBEL se concentrou em duas das dez prioridades: nas áreas de transporte e de controle da ocupação urbana, além de desenvolver um amplo conjunto de estudos básicos.

Na área de transportes definiram-se o sistema viário metropolitano, com as especificações de cada tipo de via e o Modelo Metropolitano de Transporte Integrado colocado parcialmente

em execução. De fato, no sistema viário fizeram-se grandes obras com a obtenção de transferências de recursos federais e de financiamentos do Banco Mundial. São os casos da Via Urbana Leste Oeste, da Avenida Cristiano Machado, do Projeto da Área Central e da Av. Amazonas. As melhorias realizadas nesta avenida foram bastante simples: alargadas as subidas, estreitadas as descidas, proibidas as conversões a esquerda e refeita a pavimentação. Como usuário desta avenida, e, sendo obrigado a buscar alternativas de percurso constantemente, não acreditei inicialmente na proposta. Depois de implantadas as melhorias, pude testemunhar aumento importante na fluidez do trânsito. Na área do transporte coletivo, como fruto deste trabalho, foi criada a Metrobel, para a qual foi transferida grande parte da equipe de transporte da autarquia. Ela concentrou o serviço de transporte coletivo por ônibus de toda a Região Metropolitana, introduzindo inovações importantes. Como exemplo, as linhas de ônibus deixaram de ser radiais com pontos finais no centro, para serem diametrais com pontos de contato com os vários eixos na área central. Como os pontos finais eram tanto mais distantes do centro, quanto mais periférica a linha, as desvantagens do sistema eram aumentadas com os percursos maiores a pé no centro: mais tempo de viagem e mais desconforto. Uma pessoa que morava na periferia do eixo oeste e se dirigia ao eixo sul, por exemplo, descia do ônibus no ponto final na Av. Olegário Maciel esquina de Rua Tupinambás e tomava outro ônibus na Av. Augusto de Lima próximo ao Edifício Maleta. A introdução do novo sistema minimizou e equalizou os percursos pelo centro, trazendo também melhorias importantes na área central. Além disso, as tarifas eram tanto mais caras, quanto mais longos os percursos. Introduziu-se tarifa única compensada através de uma câmara de compensação. Os recursos das tarifas eram concentrados e redistribuídos segundo os custos dos percursos dos ônibus. Foram medidas que diminuíram muito as

adicionais desvantagens dos usuários das linhas das periferias, ou seja, as pessoas mais pobres. Por outro lado, o PLAMBEL praticamente não se envolveu com as ferrovias e o metrô por ter se concentrado no transporte coletivo por ônibus e certamente por questões institucionais<sup>1</sup>.

Na área da ocupação urbana, houve um esforço muito grande de implantar o Plano de Ocupação do Solo visando ocupar a área do Aglomerado Metropolitano de forma mais racional. Além de tentar impedir o avanço da área urbanizada sobre a área rural, para o que foi feito o convênio INCRA/PLAMBEL, definiram-se modelos mais permissivos nas áreas mais próximas do Aglomerado e menos permissivos nas áreas mais afastadas visando estimular a ocupação das áreas mais próximas. Foram propostas também leis de uso do solo para as áreas já ocupadas, sendo de fato aprovadas a lei de Belo Horizonte e de mais alguns poucos municípios. Além disso, implantou-se um sistema de controle e aprovação dos novos loteamentos que foi se aperfeiçoando com o tempo.

Foi feito um conjunto grande de estudos econômicos e sociais tendo como objeto a Região Metropolitana procurando entender sua ocupação e crescimento para aumentar a capacidade de previsão do desenvolvimento dos vários processos e de avaliação das várias medidas que foram sendo tomadas. Por exemplo, logo após a criação da autarquia, foram feitas três pesquisas: sobre a evolução histórica de Belo Horizonte, sobre habitação e sobre o mercado de terrenos urbanos. Outras pesquisas e estudos foram desenvolvidos posteriormente. Os estudos, num primeiro momento, focavam a Região

1. O PLAMBEL tinha proposto um transporte de massa sobre trilhos no Vale do Arrudas ao longo da linha de trem existente. Como este sistema de transporte por trilhos era concessão federal, também o seu planejamento ficou a cargo desta esfera, sendo feito no final dos anos 70 pelo Ministério dos Transportes. A partir daí foi separado o sistema de carga do de passageiros, eliminadas passagens de nível e em 1986 começou a operar a primeira parte das linhas do metrô planejadas, Centro até Eldorado. Desde então foram feitos alguns acréscimos e alterações, mas muito aquém do planejado. A prioridade foi sempre o transporte de cargas.

Metropolitana como um todo, mostrando as diferenças entre os municípios. Num segundo momento, focaram mais as diferenças intraurbanas, exigindo a disponibilidade de informações e dados para unidades espaciais menores. Gradativamente foi sendo criada uma cultura metropolitana e reunido um conjunto importante de informações e dados sobre ela.

Ao longo de todo o período, muitas tentativas foram feitas para atuar na linha de outros programas prioritários como, por exemplo, parques urbanos, habitação, regularização de loteamentos, regularização de favelas e outros que não tiveram sucesso maior por não encontrar apoio de outras instâncias de poder organizadas setorialmente. Por outro lado, o modelo de planejamento dominante entre as empresas de planejamento urbano, racionalista e setorial, foi sendo questionado seja por não levar em conta os processos reais de produção do espaço urbano, nem os interesses atendidos e não atendidos, seja pela total ausência dos interessados na elaboração das propostas, tanto os moradores quanto na maioria das vezes nem mesmo os municípios.

Depois deste breve e simples sumário sobre a ação do PLAMBEL e com receio de ter cometido alguma injustiça por não ter citado alguma iniciativa muito importante, passo a relatar alguns tópicos da minha experiência na autarquia.

Tinha me formado em Ciências Sociais na Universidade Federal de Minas Gerais e obtido os créditos do Mestrado em Ciências Políticas. Sempre tive interesse em estudar a questão urbana e municipal, tema do meu trabalho de final de curso de graduação, que abrisse as portas do mestrado para mim.

Ao mesmo tempo, tinha feito concurso para professor de Sociologia na Federal e sido aprovado, mas fora contratado apenas como professor temporário para substituir outros que estavam saindo para cursos de doutorado no exterior.

No início do ano de 1976, fui procurado por dois colegas e amigos Laura da Veiga e Geraldo Magela Moreira Duarte informando que tinham sido convidados para trabalhar no PLAMBEL, mas não podiam aceitar e me indicaram. Neste momento, eu estava em regime de dedicação exclusiva na UFMG e muito envolvido com a carreira acadêmica. Não me interessava ir para a administração pública, depois de um pequeno período não muito bem-sucedido trabalhando na Companhia de Distritos Industriais. Meus amigos insistiram que as condições de trabalho e a remuneração eram muito boas e que eu pedisse alto.

Nos dias seguintes, fui de fato convidado pelo economista Afrânio Alves Andrade, coordenador da equipe de Economia Urbana, para trabalhar no PLAMBEL. Fui lá. Ele informou que estava montando a equipe da autarquia recém-criada. Eu disse a ele que meu interesse era condicionado a que houvesse espaço para trabalhar com pesquisa e que queria ganhar muito acima do que ganhava. Ele me respondeu. “É o que precisamos, te dou resposta amanhã”. No dia seguinte, voltei ao PLAMBEL. Depois dos preâmbulos, me passou uma remuneração muito próxima ao que eu havia pedido e no final da reunião me levou à sala do diretor arquiteto Ney Werneck para me apresentar a ele como novo profissional a ser contratado.

Contei este fato com detalhes, porque certamente deve ter sido o processo de contratação de boa parte da equipe da autarquia quando ela foi criada formalmente. Tratava-se de um processo de contratação muito semelhante àquele das grandes empresas privadas de consultoria voltadas para o planejamento urbano que naquela época existiam. Na verdade, toda a autarquia foi criada à imagem e semelhança destas empresas de consultoria.

Em muito pouco tempo eu estava integrado à equipe de Economia Urbana. As pessoas tinham muita afinidade.

Como já disse, havia a proposta de fazer três pesquisas: uma pesquisa histórica, outra sobre habitação e uma terceira sobre o mercado de terrenos urbanos na Região Metropolitana. O coordenador cumpriu sua promessa e me colocou junto com a economista Ana Adélia Ayres Leite Penna para desenvolver a pesquisa sobre o mercado de terrenos urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte. E ficamos praticamente um ano para fazer esta pesquisa sem deixar de participar em alguns outros trabalhos específicos.

Antes de entrar neste assunto, que marcou todo o meu trabalho no PLAMBEL, vou fazer uma pequena digressão. Como eu tinha feito alguns comentários críticos sobre a proposta de nova Lei de Uso e Ocupação do Solo que estava sendo votada na Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte, antes de entrar para o PLAMBEL, tinha sido convidado a fazer uma palestra sobre esta lei na Câmara. Eu não sabia de nada. Quando da realização da palestra, eu já era funcionário da autarquia. A Equipe de Organização Territorial do PLAMBEL é que tinha elaborado a lei e havia o maior interesse e entusiasmo no órgão por ela. Houve a maior pressão sobre mim. Fiz a palestra sob pressão com presença do diretor Ney Werneck sentado ao meu lado à mesa. Procurei mostrar que de fato a lei trazia ganhos importantes na qualidade das construções e do espaço construído na sua adequação às questões ambientais, mas tendia a reforçar o processo de segregação habitacional criado pelo mercado, aumentando ainda mais o diferencial entre a cidade formal e a informal. Nem sei se consegui passar minha mensagem. Como sociólogo, já tinha uma abordagem crítica ao urbanismo, mas ainda não tinha propostas alternativas concretas.

A pesquisa do Mercado de Terrenos Urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte exigiu grande esforço e criatividade porque existiam pouquíssimos estudos sobre o tema no Brasil. Com base em estudos sobre o assunto, feitos em países latino americanos, e alguns levantamentos preliminares, chegou-se à

conclusão que era possível estudar o mercado de terrenos com base nos dados da oferta e de preços publicados nos anúncios de jornais. Estes dados foram levantados de 1950 a 1975 e construídas séries históricas para cada unidade espacial da Região Metropolitana. Caracterizaram-se fases do processo e, em cada fase, foram estudados fatores que poderiam afetar o mercado em especial a ação pública.

Constatou-se o desenvolvimento muito diferenciado do mercado de terrenos em cada fase. O que chamou atenção foi o seu enorme dinamismo na primeira fase estudada, o período próximo dos anos 1950. Foi um período de grande desenvolvimento econômico com industrialização da região de Belo Horizonte com crescimento enorme de sua população tanto em termos de crescimento vegetativo quanto por imigração. É neste período que o processo de loteamento avança sobre os municípios vizinhos. São criadas as frentes de expansão que vão constituir o Aglomerado Metropolitano existente nos anos 1970. Só nesta década, vão se abrir novas frentes de expansão. Muitos loteamentos ficaram praticamente vazios, pois os lotes eram comprados para investimento. Alguns só começaram a ser ocupados vinte anos depois.

O relatório em si é descritivo e bastante simples. No entanto, os levantamentos de lançamentos de novos loteamentos e dos preços dos terrenos continuaram sendo feitos permitindo atualização e aprofundamento das análises.

Constatou-se também a existência de dinamismos muito diferenciados de submercados de terrenos ao longo do tempo, tanto em termos do volume de oferta de terrenos, como em termos de ganhos de seus preços. Verdadeiras safras de lotes que definem momentos de aberturas de frentes para cada submercado de lotes bem como momentos de preenchimentos de vazios urbanos. Estes momentos são definidos pelo dinamismo ou não da economia em geral e pela intervenção pública, tanto fazendo

investimentos em infraestrutura, como tomando medidas visando controlar o processo, cuja tentativa muitas vezes teve efeitos contrários estimulando ou reforçando estes processos.

Como em terra de cego quem tem um olho é rei, a pesquisa teve bastante repercussão. Em 1978, o trabalho foi apresentado no Seminário de Pesquisa Urbana em Brasília provocando bastante debate. A partir daí foi apresentado em outros estados. Bem tempo depois Ana Adélia e eu fomos convidados pela Comissão de Política Urbana do Ministério de Desenvolvimento Urbano mais de uma vez para debater o tema com outras pessoas que tinham feito estudos sobre o assunto.

Como se viu, a equipe de Organização Territorial tinha desenvolvido um Plano de Ocupação do Solo da Região Metropolitana. Tratava-se de um zoneamento onde as áreas mais próximas das regiões infraestruturadas tinham normas mais permissivas quanto ao potencial de ocupação como, por exemplo, tamanho menor de lote e, quanto mais afastadas, menor o potencial.

Por outro lado, introduzida a exigência de anuência prévia metropolitana para aprovação de loteamentos, bem como implantado um setor para fazer este trabalho, foram definidas normas bastante rígidas para os projetos de loteamento exigindo-se inclusive infraestrutura executada pelos loteadores.

Gradualmente os municípios, começando pelos mais bem estruturados, passaram a aprovar os loteamentos só depois da anuência prévia metropolitana. Este processo foi reforçado após a lei federal de aprovação dos loteamentos de 1979. O processo metropolitano foi sendo aperfeiçoado e os cartórios passaram a fazer o registro do loteamento só depois da referida anuência.

Esta foi uma linha de atuação em que o PLAMBEL foi pioneiro e avançou muito.

O processo de ocupação através de loteamentos sem nenhuma infraestrutura e que avançava para a periferia sem

qualquer controle era extremamente oneroso para sua clientela: a população pobre da cidade. A pessoa comprava o lote em prestações, construía um embrião de casa sem qualquer acabamento e já se mudava. E a casa ia sendo construída ao longo da vida. A infraestrutura e os serviços urbanos vinham em conta gotas ao longo do tempo graças a um enorme esforço e depois de muita reivindicação. Uma parte da população com alguma mobilidade ascendente permanecia no local, outra parte, quando o espaço ia melhorando, vendia o que tinha conseguido construir e ia recomençar mais adiante.

Este processo era também muito oneroso para as prefeituras. Os poucos investimentos em infraestrutura não melhoravam as condições médias das cidades, uma vez que eram fator de criação de novas periferias que se ocupavam muito rapidamente. Como eram buscados terrenos baratos, a ocupação se dava desconectada dos espaços com infraestrutura e serviços, pois os conectados eram bem mais caros.

A política do PLAMBEL ao arrefecer este processo e, em alguns municípios ao até mesmo estancá-lo naquele momento, criava condições para uma ocupação mais racional. Alguns municípios especialmente os que foram pioneiros na absorção destes controles aos poucos conseguiram melhorias em sua infraestrutura.

Por outro lado, dada a conjuntura, estas medidas de controle apresentaram uma série de problemas. Era uma fase em que a escassez de infraestrutura era enorme e a grande massa da população não tinha renda para comprar terrenos com infraestrutura, mas havia sim uma ampliação significativa das classes médias gerada pela enorme expansão da burocracia pública e privada. A primeira pela grande expansão da administração indireta do estado com excelente remuneração e a segunda pela implantação de grandes empresas multinacionais. Foi o período da nova industrialização de Minas, tocada com competência pelo estado

através de incentivos, cujo momento decisivo foi a implantação da Fiat Automóveis.

Terrenos bem localizados, inclusive nas frentes de expansão periféricas, no caso de Belo Horizonte, nas zonas de expansão que permitiam as assim chamadas ZR2 da Lei de Uso do Solo, foram loteados com infraestrutura e vendidos por preços elevados a esta nova classe média<sup>2</sup> para construção de casas. O que ocorreu também em Betim, onde a proliferação destes loteamentos vendidos como investimento levou a uma superoferta, sendo que vários destes empreendimentos imobiliários não foram bem-sucedidos. Para a grande massa da população mais pobre, como havia pouquíssima oferta de moradia para as faixas mais pobres pelo sistema do Banco Nacional de Habitação<sup>2</sup>, passou a existir, além de aumento do número de favelas e seu adensamento, menos alternativas do ponto de vista dos loteamentos populares e irregulares. Tais loteamentos passaram a se concentrar mais nos municípios que não tinham ainda absorvido os controles metropolitanos exatamente aqueles com piores condições de receita e administração. No final do período, principalmente nos municípios de Ribeirão das Neves e Ibirité, constituindo-se aí enormes bolsões de pobreza. O processo passou também a invadir municípios para além dos limites da Região Metropolitana, especialmente no vetor oeste, como Igarapé, Mateus Leme, Esmeraldas e outros.

Ou seja, como a implantação das normas de controle do uso do solo não atingiu todo o

2. Este processo foi estimulado por uma ação específica do PLAMBEL. O órgão elaborou um Programa de Parques Urbanos na Região Metropolitana. Foram escolhidas 13 áreas com vegetação arbórea para a construção de parques urbanos, a grande maioria delas no município de Belo Horizonte. Ocorreu que a maioria destas áreas era de propriedade do Sr Antônio Luciano dos Santos, certamente o maior proprietário imobiliário da cidade, uma vez que era seu costume plantar eucaliptos em suas áreas. Ao tomar conhecimento da proposta e antes que fossem tomadas quaisquer medidas para sua operacionalização, o proprietário conseguiu aprovar e implantar loteamentos com infraestrutura completa em todas elas e colocou a venda os lotes.

3. Apesar de ter havido já em 1979 recomendação do Conselho Deliberativo para que fossem tomadas medidas para aumentar a oferta de moradias nessa faixa, a atuação de interesse social financiada pelo Banco Nacional de Habitação no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte limitou-se à atuação das cooperativas habitacionais que atendiam moradores com faixa de renda já superior a 3 salários mínimos e da COHAB, que chegou

território metropolitano, e medidas de ampliação da oferta de moradias não se efetivaram, ela teve como resultado a reserva das áreas melhores para as novas classes médias e um aumento maior da periferização, ou seja, a população de baixa renda foi sendo empurrada para mais longe e para áreas piores exatamente nos municípios com menores recursos.

Em meados da década de 1980, por um lado, é proposta e implantada a alteração dos limites da Região Metropolitana absorvendo os municípios onde se expandiam os loteamentos e, por outro, vai haver uma flexibilização no Plano Metropolitano de Ocupação e Uso do Solo. Nesta etapa, já havia um enfraquecimento da autarquia e não foi possível acompanhar o processo e avaliá-lo.

O trabalho da autarquia era distribuído em duas diretorias: de Planejamento e de Operações, uma Assessoria Jurídica e uma Secretaria Geral.

A Diretoria de Operações desenvolvia um amplo espectro de ações. Havia setores de operacionalização de projetos, controle e acompanhamento de obras, um conjunto de atividades no sentido de controle da expansão urbana e ainda um setor de assistência aos municípios que procurava atender a algumas de suas carências.

Na Diretoria de Planejamento o trabalho se dividia em três setores fim: de transportes, de organização territorial e de economia urbana. Havia também um setor meio: de informação e dados.

Focalizando apenas nesta Diretoria, onde atuei, num primeiro momento, o trabalho se dava dentro de cada setor com uma abordagem eminentemente setorial, a interação entre

a oferecer um número razoável de moradias. Sua faixa de atendimento era a população de 1 a 3 salários mínimos. Estudos mostraram que ela atendeu o limite superior da faixa, não atingindo os mais pobres. Não ocorreram programas habitacionais alternativos para os mais pobres, como existiram no Nordeste, por exemplo, senão muito residualmente, quando da ocorrência de grandes intempéries. Habitações subsidiadas só foram surgir em maior número no final do período com o programa Pro-Habituação do Governo Newton Cardoso por ação direta do governo do estado.

os setores era muito difícil. Com o tempo foram sendo criados grupos de trabalho intersetoriais para desenvolver determinados trabalhos que permitiram discussões e trocas muito ricas.

Um exemplo destes trabalhos foi o plano de utilização dos vazios urbanos ao longo da Via Urbana Leste Oeste, primeira das grandes vias projetadas e implantadas pelo PLAMBEL, que já estava sendo executada. Tratava-se de uma proposta que visava uma apropriação pública dos ganhos de valorização gerados pela obra. O trabalho envolveu um grupo grande de pessoas e foi desenvolvido em prazo muito curto. E isto ilustra outra característica do PLAMBEL: o envolvimento. De fato, como havia uma crença no potencial deste trabalho, a equipe trabalhou em ritmo acelerado sem se preocupar com horários e com as regulamentações burocráticas e o trabalho saiu de forma muito rápida dentro do exíguo prazo proposto pela diretoria, que dava a entender que havia muita urgência na sua execução.

No entanto, ocorreu certamente alguma alteração completa na janela de oportunidade para a realização deste projeto. De fato, ele não foi colocado em prática. Acabou ficando preso às gavetas da direção do órgão e à equipe não foi dada nenhuma explicação. Fatos como esse não foram um fato isolado, ao contrário, ocorriam no trabalho na área de planejamento e representavam verdadeiras duchas de água fria no entusiasmo da equipe.

Também é ilustrativo deste trabalho comum, que foi se constituindo, a criação de um sistema de unidades espaciais de planejamento. Cada setor quando necessitava trabalhar a nível intraurbano desenvolvia suas unidades espaciais com muitas dificuldades e limitações. Como se viu, a pesquisa sobre o mercado de terrenos criou suas próprias unidades espaciais. O setor de transporte desenvolvia todo o seu trabalho com base no levantamento dos fluxos de transporte entre zonas de origem e de destino

destes fluxos, a assim chamada Pesquisa OD, pesquisa feita com amostras de cada unidade espacial.

Na primeira destas pesquisas feita diretamente pelo setor de transporte a unidade espacial foi definida como uma quadrícula. Além de atender as necessidades do transporte, mesmo com esta limitação, esta pesquisa atendia algumas necessidades de espacialização de informações para outros setores da instituição. A segunda Pesquisa OD já foi discutida e, além de ampliar as informações sócio-econômicas da população, foram definidas unidades espaciais, que eram unidades de vida urbana. Por outro lado, estas unidades espaciais passaram a ter também uma compatibilização com a unidade de coleta do Censo Demográfico, o setor censitário, sendo sempre uma agregação destes setores tendo em vista a possibilidade de aproveitamento das informações censitárias dos setores de coleta do Censo, que foram obtidas. Este sistema foi sendo aperfeiçoado para a elaboração de planos, projetos e sua posterior avaliação. Acredito que a série histórica destes dados continuaria tendo potencial inclusive para estudos acadêmicos.

Num segundo momento, a definição destas unidades de vida urbana adquiriu maior importância quando da reavaliação do planejamento metropolitano. Criticava-se seu caráter racionalista generalizante, que não levava em conta os processos reais de construção da metrópole nem o morador em sua vida cotidiana. Era necessário levar em conta os processos gerais, mas também o cotidiano das pessoas. No estudo dos processos gerais trabalhou-se com abordagem onde se procurava entendê-lo como resultado da ação de agentes sociais em conflito. A valorização do cotidiano se daria nestas microunidades de planejamento – unidades básicas da estrutura urbana - que era necessário identificar e levar em conta na formulação do planejamento. Foi feito um amplo trabalho com grande envolvimento da equipe. Foram identificados limites e barreiras geográficas, acessibilidades, identidades

levantadas de várias formas, inclusive por uma grande pesquisa de campo junto às populações locais. Do ponto de vista do planejamento buscava-se não produzir grandes planos para serem implantados, mas tratá-lo também como um processo constante de proposição e avaliação. A operacionalização destas diretrizes no planejamento metropolitano acabou não se concretizando por vários motivos que foram esvaziando o trabalho da autarquia.

Muitos outros projetos exigiram este trabalho em grupos intersetoriais. Este conjunto de iniciativas acabou criando um profissional de planejamento com grande conhecimento da Região Metropolitana, com capacidade crítica, capaz de dialogar e trabalhar de forma interdisciplinar com diferentes profissionais. Muitos destes profissionais, quando o PLAMBEL acabou, continuaram trabalhando neste campo com grandes contribuições para as instituições contratantes. Este é certamente um legado importante do órgão.

A partir do governo Tancredo Neves e especialmente no governo Newton Cardoso houve um esvaziamento do PLAMBEL e um achatamento muito grande nos salários de seus funcionários.

Em primeiro lugar, a constituição da autarquia estadual PLAMBEL fez parte de um arranjo institucional baseado na administração indireta a base de empresas públicas, fundações e autarquias, cujo arranjo foi reforçado pelos governos militares, para substituir a lógica política pela lógica técnica. Era um instrumento de uma administração autoritária, identificada como tecnocrática.

Era esperado que um governo eleito democraticamente não desse prioridade a este órgão. Além disso, era um momento de crise econômica com séria escassez de recursos públicos. Começaram a faltar recursos de custeio para várias de suas atividades.

O trabalho de reavaliação do planejamento descrito antes pode ser visto como um esforço da equipe de se adaptar aos novos tempos.

Decisiva para o processo de esvaziamento do PLAMBEL foi a perda do seu papel de órgão técnico das transferências federais ainda no início do governo Helio Garcia. Os vultosos recursos obtidos deixaram de ficar com o órgão e passaram para o âmbito de outra secretaria do estado. Juntamente com a perda de recursos, houve perda de poder.

No governo Newton Cardoso, apesar de ter sido criada uma Secretaria de Assuntos Metropolitanos, cuja base operacional era o PLAMBEL, e nomeado como secretário um deputado de muito prestígio, não foram dados os recursos para o desempenho de suas atividades. Em determinado momento, talvez percebendo a impossibilidade de fazer um trabalho marcante na Região Metropolitana, o secretário chegou a fazer uma tentativa de utilizar a equipe para desenvolver planos e projetos para municípios de sua base eleitoral. Pelo menos foi feita por ele solicitação nesse sentido a mim, então Coordenador de Estudos Básicos (novo nome do setor de Economia Urbana).

Nesta fase, período final da minha presença no órgão, apesar dos esforços da sua diretoria a situação chegou a um ponto em que os coordenadores em conjunto pediram demissão de seus cargos comissionados, por falta de condições de desenvolver o trabalho legalmente definido de seu setor, mesmo tendo de abrir mão do adicional de salário do cargo que era significativo.

O achatamento nos salários foi um correlato do esvaziamento, mas era na realidade um processo geral na administração pública que atingiu especialmente os funcionários da administração indireta, ou seja, das autarquias e fundações.

É criado um clima de descontentamento e de reivindicação que leva a um processo de organização sindical dos funcionários públicos. Os órgãos da administração indireta tinham associações de funcionários muito ligadas à sua direção, voltadas para o fornecimento de benefícios e que eram bastante eficientes neste

sentido. Começam a ganhar mais autonomia e aos poucos vão adquirindo adicionalmente um caráter sindical.

A associação do PLAMBEL foi pioneira nesse processo seja porque ela tinha bastante representatividade, seja porque vários funcionários tinham ligação com outros sindicatos e associações profissionais e colocavam esta experiência a serviço da associação, seja ainda por uma intervenção na direção da associação por parte da direção da autarquia com corte de sua contribuição financeira.

Em função disso, e em um momento em que a associação, como resultado da primeira eleição após a intervenção, tinha um grupo atuante em sua direção, do qual eu participava, ela se tornou num primeiro momento autônoma e aos poucos foi adquirindo caráter reivindicativo e sindical sem perder seu caráter de prestadora de serviços, o que foi muito difícil enquanto durou o corte da receita, que caiu para a metade. Acabou ligando-se à organização sindical dos funcionários públicos e teve uma participação bastante ativa e produtiva neste processo.

A título de exemplos desta atuação, havia sempre uma presença significativa de pessoas do PLAMBEL nas assembleias dos funcionários, levando sempre propostas inovadoras. Em uma assembleia para discutir pauta de reivindicações de uma greve, por exemplo, foi introduzida na pauta pela representação do PLAMBEL a proposta de horário corrido. Como naquele momento era muito difícil obter melhor remuneração, então que fosse diminuído o horário de trabalho para seis horas diárias a serem cumpridas em apenas um turno. O que foi obtido como resultado das negociações para saída da greve para os funcionários em geral e também para o PLAMBEL, apesar dos esforços da diretoria do PLAMBEL para desvincular a autarquia da decisão geral. Outro exemplo interessante dessa atuação foi a participação dos representantes da associação no Congresso dos Funcionários Públicos Estaduais feito para formalizar um sindicato e eleger sua diretoria. A representação do PLAMBEL,

que tinha direito a vinte delegados em cerca de mil pessoas, trabalhou para que se reforçasse o movimento sindical dos funcionários públicos estaduais ao invés de formalizar um sindicato. Esta foi a linha que prevaleceu e um representante do PLAMBEL o engenheiro Euler Ribeiro foi eleito vice-presidente da Coordenação Sindical dos Funcionários Estaduais.

Em 1988 pedi licença do trabalho no PLAMBEL para trabalhar prestando serviços na área de planejamento urbano para municípios. Algum tempo depois, pedi demissão e voltei ao regime de dedicação exclusiva na Universidade Federal. Juntamente com outros colegas, criamos um núcleo de trabalho de extensão da UFMG, o Centro de Estudos Urbanos que continuou desenvolvendo estudos e pesquisas na área de planejamento urbano. O meu não foi um caso isolado. Muitos funcionários pediram licença ou demissão. Muitos outros conseguiram ser colocados à disposição de outros órgãos ou municípios. O esvaziamento tinha atingido também a equipe do PLAMBEL.

Fiz em primeiro lugar, um breve relato da atuação do PLAMBEL salientando algumas intervenções que me chamaram atenção. Em seguida, procurei apresentar alguns momentos de uma experiência profissional extremamente rica que eu vivi no PLAMBEL. Estes são apenas alguns exemplos das muitas oportunidades profissionais e pessoais que experimentei.

Espero ter mostrado que o PLAMBEL, apesar de ter sido criado como instrumento do planejamento autoritário, desenvolveu um trabalho com resultados concretos importantes para a Região Metropolitana tanto em termos de obras, implantação de controles da ocupação urbana e da construção de uma cultura metropolitana. E para mim, sem dúvida alguma, representou uma fase muito rica e que marcou a minha trajetória profissional e pessoal.



Maria Laudelina Garcia

Nos anos 60, durante meu curso de arquitetura, ainda fascinada pelas ideias de Le Corbusier materializadas em Brasília por Niemeyer, tomei conhecimento dos trabalhos do Padre LEBRET.

Por essa época, a SAGMACS, empresa fundada por ele no Brasil, estava finalizando o Plano Diretor de Belo Horizonte. Essa empresa atuou no campo do planejamento urbano e regional no Brasil com a preocupação de apoiar seu trabalho em pesquisas econômicas e sociais, de modo que suas propostas de atuação por entidades governamentais resultassem em ações a favor do desenvolvimento humano.

Defendia a ideia de que crescimento econômico não era sinônimo de desenvolvimento e propunha programas voltados para educação, saúde e cultura. No campo da habitação popular apontava a formação de cooperativas habitacionais como alternativa para um atendimento mais rápido e mais individualizado e propicio á formação de comunidades.

A tomada de consciência sobre as causas dos problemas sociais e o desejo de contribuir para sua superação, principalmente no campo da habitação, definiu minha adesão ao urbanismo e ao planejamento urbano.

As obras de reconstrução da França devastada pela Segunda Guerra e a presença de Corbusier no Brasil, na obra do prédio em estilo moderno do Ministério da Educação no Rio, reforçavam a influência do pensamento francês em nossas escolas de arquitetura em nossas escolas de arquitetura

Por outro lado, o dominicano Padre Lebrez trazia um apelo novo, o chamado a uma ação sobre a realidade baseada em princípios de justiça social. Foram essas ideias que orientaram a criação do CEPPLAN – Centro de Pesquisas e Planejamento, idealizado pelo arquiteto José Carlos Laender, que congregava cerca de 20 técnicos com predominância de arquitetos, assistentes sociais, sociólogos, economistas e advogados. Esse

Centro – de que participei como socia,-funcionou de 1963 a 1967 e chegou a projetar duas cooperativas habitacionais que foram implantadas: Cooperativa Habitacional dos Operários da Cerâmica João Pinheiro, em Caeté-MG e Cooperativa Habitacional dos Advogados Veritas em Belo Horizonte.

Em 1967 consegui minha transferência da Seção de Arquitetura da Secretaria de Viação e Obras Públicas para o Conselho Estadual de Desenvolvimento, recém-criado. A forte equipe de planejamento, formada á época a partir de técnicos do BDMG e assessorada pelas Missões do ILPES, órgão do CEPAL, elaborava um plano de desenvolvimento para o estado, com enfoque na industrialização.

O pequeno núcleo de planejamento urbano tinha como preocupação central a fragilidade da rede urbana mineira onde o aglomerado Belo Horizonte-Contagem concentrava a maior parte dos recursos sociais e econômicos, situação que era compreendida como sério obstáculo ao crescimento econômico. Logo se decidiu pela criação de distritos industriais na área mineira da Sudene, e estive trabalhando na implantação do Distrito Industrial de Montes Claros e de Pirapora . Foi a forma encontrada de atrair investidores, aproveitando os incentivos fiscais para alavancar o crescimento dessas cidades.

Ainda no CED, participei da elaboração de uma regionalização do Estado, publicada pela Fundação João Pinheiro em 1977 com o título: Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais.

Na Fundação João Pinheiro, em 1971, por demanda de Alain Yves François David, realizei, junto com a geografa Jane Souza e Silva, trabalhos para o PLAMBEL, então denominado Plano Metropolitano de Belo Horizonte a saber:

- Delimitação do Aglomerado Metropolitano com base em levantamentos aerofotogramétricos e trabalhos de

fotointerpretação, para fixar o perímetro da unidade territorial onde se realizariam as pesquisas necessárias à formulação de hipóteses de crescimento urbano.

- Mapas da evolução urbana dos 14 municípios da Região Metropolitana com base em plantas cadastrais e levantamentos aerofotogramétricos.
- Mapeamento da infraestrutura metropolitana.
- Classificação da rede de centros da RM.

Em 1975 fui para o Rio, onde cursei o mestrado em Planejamento Urbano e Regional.

De volta a Belo Horizonte, tive a oportunidade trabalhar no PLAMBEL, já agora consolidado como uma autarquia, com sede e corpo técnico próprios, e tendo já elaborado e aprovado o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH, aprovado em 1975 pelo Conselho Deliberativo da Região.

Encontrei uma equipe jovem, em grande efervescência. Profissionais das mais diversas áreas, empenhados em um trabalho pioneiro, pois o planejamento metropolitano era incipiente no Brasil. Nessa época, programas de investimento em estruturas viárias e mobilidade urbana possibilitavam a elaboração e rápida implantação de projetos nessa área e, obviamente incentivavam a formação de grandes equipes profissionais voltadas para a área de transportes. De certa forma, era a área com maior dinamismo e forte peso nas decisões de intervenção na RMBH.

Havia claro, tensões entre os diversos grupos profissionais, com visões diferentes sobre as intervenções na região. Gostaria de destacar um trabalho que, a meu ver, foi á época inovador, diria mesmo, visionário.

Em 1981, foi inaugurada a Via Urbana Leste-Oeste, atual Avenida Juscelino Kubstichek, concebida como via expressa para transporte de massa, que teve financiamento da EBTU.

Dr. Ney Werneck idealizou a apropriação mais justa das vantagens locais decorrentes dessa implantação em habitações de interesse social, áreas para pequenas indústrias, áreas de preservação e lazer.

Nascia, assim, o PAIVA-Programa de Aproveitamento Integrado do Vale do Arrudas. O programa propunha a superação de uma atuação relevante do poder público sobre o espaço urbano, implantação de uma via expressa, por uma atuação integrada a nível de planejamento, seja de intervenção sobre esse espaço, introduzindo a diversificação de usos como proteção do meio ambiente com preservação da vegetação existente, proteção de nascentes, criação de parques, e principalmente apropriação social de espaços qualificados com a oferta de mais mobilidade para habitações de interesse social e em menor escala oferta de áreas para pequenas indústrias em espaços bem qualificados dentro do tecido urbano.

Esse programa foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH (Deliberação 015/80) de 27/03/80. As áreas escolhidas para o Programa foram declaradas de utilidade pública para efeito de desapropriação (Decreto Estadual 20.457, de, 27/03/80). Ambicioso, o programa envolvia, além do PLAMBEL e da Prefeitura de Belo Horizonte, diversas agências públicas: CDI, COHAB, INOCOOP, Caixa Econômica, Departamento Jurídico do Estado, COPASA e CEMIG. Ainda devia se adequar aos critérios do BNH, relativos a financiamentos, garantias, modelos habitacionais, etc.

Em 1989, assumi a Diretoria de Informações Básicas sendo recebida com bastante reserva pelas equipes da área, o que era compreensível, pois tive a difícil tarefa de suceder ao competente e dedicado Hiroshi Watanabe.

A configuração da Diretoria era complexa pois incluía Informática, Pesquisa e Sistematização, Cartografia e

Documentação, aí incluídos a Biblioteca, Arquivos Técnicos e Editoração.

As excelentes equipes que compunham o quadro da Diretoria possuíam toda qualificação técnica e compromisso necessários à boa condução dos trabalhos.

A mim cabia, na realidade, lutar por recursos financeiros e materiais para apoiá-las.

O planejamento da RMBH sempre se apoiou em estudos permanentes da realidade metropolitana e em consistentes referenciais teóricos.

Esse trabalho, para ser bem conduzido, requer informações estatísticas, cartográficas e fotográficas além de cadastros organizados em séries históricas, continuamente atualizados, pois são alterados pelo rápido crescimento urbano. Para isso, o PLAMBEL consolidou um Sistema de Informações Cartográficas e Estatísticas Geoprocessadas, aderindo ao projeto desenvolvido pela PRODABEL - Processamento de dados do Município de Belo Horizonte, já com as informações consolidadas das concessionárias estaduais dos serviços públicos.

O projeto original se apoiou no levantamento aerofotogramétrico de Belo Horizonte, vôo 1989, digitalizado segundo tecnologia francesa, processo que permite consulta imediata e atualização permanente. A expansão do projeto ao Aglomerado e à RMBH se fez com base em vôo realizado na mesma data pela CEMIG.

A grande contribuição do PLAMBEL ao Geoprocessamento foi a digitalização de seu acervo cartográfico, em especial das séries históricas de mapas temáticos sobre uso e ocupação dos solos, localização de grandes equipamentos, estrutura viária, etc.

Como resultado do trabalho da Câmara de Demografia, ficaram também rapidamente disponíveis as projeções demográficas para 1992, por município e por área homogênea.

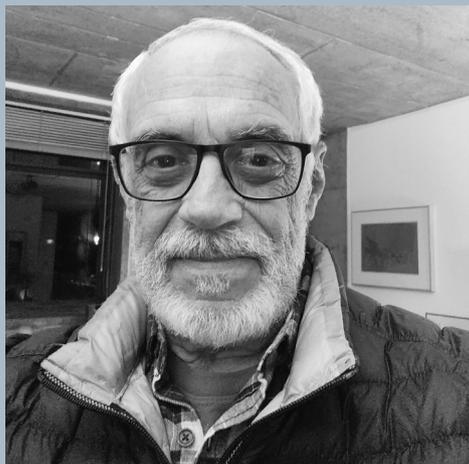
Outra grande contribuição, concretizada também em 1992, foi a realização da terceira Pesquisa Origem-Destino Domiciliar cobrindo os 20 municípios da RMBH, trabalho realizado em conjunto com a TRANSMETRO.

Foram produzidos dados demográficos, urbanísticos, socio-econômicos e de deslocamento da população formando uma base de informações muito completa e atualizada da região.

Sua análise permitiu um conhecimento mais preciso da Estrutura Urbana que se somou ao conhecimento acumulado na instituição resultando em uma visão dinâmica da região.

Todo esse trabalho foi transferido á Fundação João Pinheiro quando do fechamento do PLAMBEL.





José Abílio Belo Pereira

Formei em 1966 em arquitetura e em 1967 em urbanismo, até então um curso de especialização, ambos na Escola de Arquitetura da UFMG.

Com grande expectativa, em 01/09/1977, fui contratado pelo Plambel, órgão de planejamento metropolitano já muito conhecido e respeitado.

Cheguei ao Plambel na gestão do Presidente Benício de Assis Araújo, a convite do arquiteto Alípio Pires Castelo Branco, que tinha sido meu coordenador no Setor de Arquitetura do Conselho de Planejamento da Universidade Federal de Minas Gerais, onde tínhamos vivido uma experiência enriquecedora, entre 1970 e 1977, no planejamento do Campus da UFMG.

Essa experiência, no campus, sedimentou em minha trajetória profissional a vocação para o planejamento urbano e territorial e me fez superar a dicotomia, que até então se colocava aos arquitetos e a mim, entre o que se definia por arquitetura e por urbanismo.

Ficou claro que minha dedicação profissional seria voltada para a organização ou adequação do espaço para a vida, como reflexo cultural de necessidades de um determinado grupo ou de uma sociedade em um momento de sua história. Na vivência com equipe interdisciplinar e sob a direção de Hélio Pontes, Diretor do Conselho de Planejamento da UFMG, pude definir e exercitar a compreensão de que minha atuação profissional transitaria pelo espaço interior das edificações e pelo espaço entre elas, o espaço urbano, um espaço contínuo, sempre como expressão ética e estética das redes de vivência, portanto buscar entendê-las era primordial.

Apesar da experiência no planejamento do Território Universitário ter sedimentado em mim a compreensão da continuidade espacial em múltiplas escalas cheguei ao Plambel apreensivo pela nova etapa profissional.

O Plambel foi surpreendente e desafiador.

Hoje, vendo de longe e perto, todos os que tivemos a oportunidade de trabalhar naquele espaço e tempo, naquele pedaço das nossas vidas, quase sempre concordamos e repetimos: “o Plambel foi uma escola”.

Interessante demais ser aluno e professor ao mesmo tempo: dividir e somar conhecimento, admirar e explorar potencialidades de burilar o mundo, pelo menos o metropolitano. O exercício da possibilidade, da criação, da invenção, do desejo de servir e evoluir constituiu uma experiência memorável, profissional e de vida.

Construíamos uma orquestra e uma música coletivamente, conscientes da importância da afinação dos instrumentos, da harmonia e das dissonâncias. E nem sempre era preciso um maestro!

Construímos experiências, conhecimento e agimos em equipe, isso me parece certo!

Claro que havia disputas, diferenças, divergências... naturais e humanas, nada que impedisse nossa caminhada e responsabilidades profissionais.

A equipe técnica do Plambel era formada, principalmente por: administradores, advogados, arquitetos, cartógrafos, engenheiros, economistas, geógrafos, sociólogos...

Havia núcleos e divisões do trabalho que se reorganizavam e se interagiam constantemente nos aspectos: geográfico e da organização espacial, econômico-social, dos transportes, da pesquisa e produção de informações e conhecimento, da cartografia, da gestão e da administração. Todas as áreas produziam diagnósticos e propostas metropolitanas e sub-regionais e trabalhos específicos para os municípios, incluindo a prestação de assessoria técnica.

Os trabalhos, na sua grande maioria, eram submetidos aos Conselhos Consultivo e Deliberativo. Alguns se tornavam diretriz metropolitana.

Logo que entrei fui trilhando aprendizagens sobre a região, na época com 14 municípios. Bom lembrar que comecei a apreensão do espaço metropolitano através de mapas e fotos e que, naquele tempo, as fotos aéreas mais recentes foram obtidas por um consórcio de diversas empresas, se não me engano: Plambel, Cemig, Copasa. Eram fotos em preto e branco e usava-se um estereoscópio, uma espécie de óculos que visualizava duas fotos ao mesmo tempo montando a imagem 3D. Pensar que hoje com um toque na tela do celular a gente visualiza tudo em cores, em 2D, 3D, amplia e passeia pelo mundo todo...

Mas, foi assim que comecei a me inteirar do espaço metropolitano!

Tenho também boas lembranças de meus colegas-professores que me mostravam a organização sócio-espacial, sócio-econômica, o ambiente regional e suas subdivisões as paisagens geográficas e históricas, os instrumentos legais e administrativos.

A aprendizagem vinha sempre acompanhada de algum trabalho necessário ao planejamento metropolitano e por visitas de campo aos municípios, áreas urbanas e rurais, centros e periferias, paisagens naturais e construídas, montanhas, planuras e fundos de vales.

Aprendizagem de total imersão...

Dentro desse contexto apareciam novas demandas, oriundas de legislação federal, do Estado ou dos municípios e era preciso atendê-las com agilidade.

Dentre outras, ressalto: a demarcação de novas áreas industriais, áreas de proteção ao patrimônio histórico-cultural e ambiental, a utilização e proteção dos recursos hídricos, a proteção de áreas verdes, a definição da expansão urbana, etc. Para encaminhar esses trabalhos foi criada uma Coordenação de Projetos Especiais, dentro da Diretoria Técnica chefiado pelo arquiteto Hailton Curi, e coube a mim ser o coordenador.

Vou me ater, nesse texto, à lembrança desse trabalho produzido no início dos anos de 1980, porque foi aí que nasceu uma contribuição importante para o Planejamento Metropolitano, e em especial, o da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH.

A equipe foi composta por profissionais permanentes e outros que participavam em determinadas etapas ou que assessoravam a equipe, eventualmente.

A procura e a delimitação de novas áreas ou distritos industriais ficou sob a responsabilidade dos economistas Maria Julia Motta e Altivo Rodrigues Coelho.

O levantamento, a organização e a delimitação do patrimônio histórico cultural coube aos arquitetos: Jurema de Souza Machado e Ricardo Lana. A utilização e proteção dos recursos hídricos (especialmente abastecimento e esgotamento): sob minha responsabilidade, com assessoria interna de Isnard Monteiro Horta. A delimitação e a proteção de áreas verdes e do patrimônio ambiental como reponsabilidade dos geógrafos: Maria Virgínia Paz de Moura Castro e Delvo Geraldo Gomes, com assessoria interna da geógrafa Maria Elizabeth de Lima Veloso. A expansão urbana (tendências e propostas de novas áreas) coube às arquitetas: Heloisa Carneiro Tavares e Sônia Marques Antunes Ribeiro, com assessoria interna de José Edmar, o responsável na época, pelas diretrizes e controle da expansão urbana na RMBH.

A equipe teve também os estagiários de arquitetura Denise Pontes Marques, Renata Barbosa Albuquerque e Silvana Lamas e de geografia, Renata Aroeira. Na área administrativa

Na montagem da coordenação e suas diversas demandas fomos definindo, coletivamente e em sucessivas reuniões da equipe, as necessidades básicas para cada trabalho e buscando estabelecer os vínculos comuns entre todas elas.

Definimos a interação e dependência do trabalho com as outras diretorias do Plambel, em especial com o desenvolvimento econômico-social e com a área jurídica, além de diversos órgãos estaduais, por exemplo: a Cemig, para conhecer sobre o fornecimento de energia elétrica, a Copasa, nos aspectos de aproveitamento dos recursos hídricos, e impactos dos esgotos industriais e da expansão urbana, o Cetec (Centro Tecnológico de MG) que tinha pesquisas e trabalhos pioneiros para proteção do meio ambiente.

É interessante lembrar que nesse período e em todo o mundo, de profunda conscientização das questões ambientais, organizavam-se e eram tomadas as primeiras providências para proteção do meio ambiente, mas no Plambel esse tema estava em construção.

A partir da organização do trabalho na Coordenação de Projetos Especiais e dos seus vínculos internos ao Plambel e com outros órgãos de Estado tomou corpo a ideia de fazermos um trabalho interligado. Dessa forma as demandas oriundas de trabalhos isolados, integraram-se numa nova e articuladora proposta, no “Macrozoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Região Metropolitana de Belo Horizonte”.

A primeira tarefa foi produzir o mapeamento que deveria subsidiar os trabalhos; os recursos hídricos e sua classificação, as áreas de matas e de produção agrícola, as potencialidades pedológicas, a distribuição do patrimônio ambiental e histórico-cultural (incluindo grutas) aprofundando a compreensão das relações com o ambiente urbano metropolitano, sua evolução histórica e tendências de crescimento, etc. Uma das bases mais trabalhosas para as propostas do macrozoneamento era o mapeamento das declividades. Produzimos a mão um mapa metropolitano de declividades, classificando-as em intervalos considerados adequados a diferentes atividades, por exemplo:

a declividade de 0 a 10% foi considerada adequada para as áreas industriais e para centralidades urbanas; declividades acima de 45% para proteção mais restritiva do solo.

Na época já estava bem sedimentada a ideia de sub-divisão da região metropolitana em três grandes Complexos Ambientais, que foram orientadores do Macrozonamento:

1 - Quadrilátero Ferrífero, região montanhosa e com predominância de altas declividades, muitas nascentes e recursos hídricos, com vegetação de mata atlântica e campos de altitude, onde se instalaram dois ciclos econômicos de grande realce, o primeiro, o ciclo do ouro, iniciado no século XVII e auge no século XVIII; o segundo, o ciclo do ferro, iniciado no século XIX e se estendendo ao século XX,. O primeiro ciclo deu origem à rede de cidades do período colonial e seu rico patrimônio cultural. No vale do Rio das Velhas (principal abastecimento de água na região metropolitana) se estabeleceu a antiga capital do estado, Ouro Preto e, dentre outras cidades, Sabará e Santa Luzia, na atual região metropolitana. O segundo ciclo ainda está presente.

2 - Bacia Sedimentar, predominantemente formada de granito gnaisse, região mais plana, e paisagem de colinas e vales, de côncavos e convexos, onde se assentou a nova capital de Minas Gerais no final do século XIX: Belo Horizonte, cidade planejada com ares republicanos, em oposição às cidades do período colonial e que deu impulso à industrialização do Estado. A Bacia Sedimentar tem muitos recursos naturais para utilização da construção civil, água, areia, pedras e áreas propícias para agricultura e pecuária. A vegetação faz transição da Mata Atlântica ao Cerrado.

3 - Região do Karst, com predominância de calcário, muitas grutas e lagoas (dolinas), cursos d'água intermitentes e

com características especiais: desaparecem em sumidouros e reaparecem em ressurgências. A vegetação predominante é de Cerrado que, nos maciços rochosos, dá origem à mata seca - perdendo todas as folhas no período de estiagem. As atividades econômicas são a produção de cimento e cal, a agricultura e a pecuária. A região, objeto de intensas pesquisas no século XIX, sediou assentamentos humanos de mais de 10.000 anos de idade e tem muitas pinturas rupestres. Aí foram encontrados os restos mortais de Luzia (cujo rosto foi reconstituído recentemente), uma das mais antigas moradoras da região. É, portanto, um espaço de expressivo patrimônio cultural.

A brilhante formulação dos Complexos Ambientais iniciou-se em 1973 com o “Estudo Geomorfológico da Grande Belo Horizonte” elaborado pelos geógrafos do IGA (Instituto de Geografia Aplicada): professor David Márcio Santos Rodrigues, Flora Marione Cesar, Maria Elizabeth de Lima Veloso, Ricardo Soares Boa Ventura, e Rosa Maria Rabelo.

Posteriormente no Plambel, Maria Elizabeth de Lima Veloso e os geógrafos Maria Virgínia Paz de Moura Castro e Delvo Geraldo Gomes, aprofundaram o trabalho como subsídio ao Macrozoneamento com o “O Meio Natural no Processo de Organização do Espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte”.

O Macrozoneamento foi apresentado aos Conselhos Consultivo e Deliberativo da RMBH, mas não se tornou uma diretriz metropolitana, no entanto respondeu às demandas isoladas feitas à Diretoria de Projetos Especiais: delimitação de novos distritos industriais e de áreas de proteção de patrimônio ambiental e histórico-cultural, que foi origem de outros trabalhos e ações subsequentes, aprofundando muito a visão ambiental na RMBH.

Numa segunda fase do trabalho (1985/1987) o texto foi consolidado e organizado para publicação por Irlene Rodrigues (arquiteta) e por mim e colaboração do Altivo Rodrigues Coelho. A equipe dessa segunda fase consta no final desse texto.

Infelizmente na sequência da primeira fase o governo do Estado deu início ao processo de esvaziamento do Plambel. Foi um tempo difícil de se acompanhar: o lento desmonte de um órgão que prestou bons serviços à região, formou uma equipe muito qualificada, produziu diversos e importantes trabalhos e teve contribuição definitiva na RMBH.

O Edésio Fernandes, que colaborou no Macrozoneamento nos aspectos jurídicos e de legislação, sempre diz que se jogou fora o bebê junto com a água do banho.

Em 17 de março de 1988 deixei o Plambel para iniciar outro ciclo de vida.

A obrigação do planejamento metropolitano e, posteriormente, de um Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano e de um Macrozoneamento veio renascer no século XXI, por força de legislação estadual e federal.

Em 1988 o Brasil, retomando a democratização, estabeleceu uma nova Constituição, que delegou aos estados a criação e o estabelecimento das normas para as respectivas regiões metropolitanas. Em Minas, na Constituição Estadual de 1989, foi proposto um arranjo metropolitano centrado na autonomia municipal e pouca participação do Estado. Esse arranjo não vingou na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O processo de planejamento metropolitano não conseguiu sobreviver às enormes diferenças e disputas entre municípios e ao desinteresse do estado.

Os anos noventa do século XX só fizeram demonstrar que o arranjo previsto na Constituição Estadual de 1989 não tinha qualquer eficácia.

Após o encerramento das atividades do Plambel a questão metropolitana se manteve viva apenas por alguns movimentos da sociedade civil até que, reconhecido o vazio do planejamento e da gestão metropolitana, foi promovido em 2003 pelo poder legislativo estadual, o Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas.

Em 2004 a Assembleia Legislativa aprovou a Emenda Constitucional nº 65 que redefiniu a gestão metropolitana em Minas Gerais e, em 2006, aprovou as Leis Complementares 88, 89 e 90, reorientando o processo de planejamento e gestão das regiões metropolitanas em Minas. Essa legislação estabeleceu a obrigatoriedade de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como parte do sistema de gestão das regiões metropolitanas em Minas Gerais,

No nível federal, por força do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole, todos os municípios e as regiões metropolitanas ficaram obrigados a planejar sua organização territorial, através de Planos Diretores, incluindo neles o respectivo Macrozoneamento.

Em dezembro de 2008, no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Colegiado da Sociedade Civil apresentou a “Proposta para o Planejamento e para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” da região. Aprovada essa proposta, foi submetida à Assembleia Metropolitana que a considerou como referência básica para contratação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH.

A Universidade Federal de Minas Gerais coordenou, sob a responsabilidade do Professor Roberto Luiz Monte-Mór, a elaboração do plano e do macrozoneamento que devem se tornar lei estadual, por exigência do Estatuto da Metrópole. Em 2011 o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH.

Até hoje o plano não foi encaminhado à Assembleia Legislativa, pelo governo do Estado.

A elaboração do plano foi um dos mais participativos e emocionantes processos de construção democrática do planejamento e estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento que vivenciei na minha vida. Esse processo merece ser conhecido mas não cabe aqui nesse texto.

Na minha trajetória de vida profissional aprendi que o desenvolvimento do país precisa estar centrado num processo de desenvolvimento regional, nem só municipal, nem só estadual ou federal. Se isso vale para as regiões metropolitanas, vale também para todas as outras formas regionais e esse processo precisa se fazer nos princípios do desenvolvimento sustentável, com equilíbrio entre desenvolvimento econômico, social e ambiental e intensa participação social.

Aprendi também que em Minas costumam nascer ideias que iluminam o Brasil, se apagam no seu próprio nascedouro, mas renascem um dia. Tomam força em outros lugares, mas em Minas caminham vagarosamente.

Não consegui descobrir ainda porque por aqui todo e qualquer processo de planejamento do desenvolvimento, mesmo que amadurecido e concertado coletivamente, tende a não vingar. Há muitas e diversas explicações para isso mas há também muitos e bem sucedidos exemplos mundo afora.

Equipe da segunda fase do Macrozoneamento da RMBH:

**Cartografia:** Aliane Maria Mota Baeta - Engenheira Agrimensora; Dominique Katherine Passburg, - Geógrafa; Ricardo Lara Resende – Desenhista.

**Desenho:** Jurandy Eustáquio Ribas – Desenhista; Vander Fernandes Correa - Desenhista.

**Estagiários:** Ana Maria de Campos Vieira – Arquiteta; Cláudia Bastos Lins – Arquiteta; Maria Waleska do Amaral Duarte – Arquiteta.

**Comunicação Visual e Editoração:** Aline Maria França – Economista; Danilo José Teixeira Moraes – Comunicador Visual; Lúcia Raquel Serrano – Arquiteta.

**Normalização:** Marilea de Castro Beraldo – Bibliotecário.

**Datilografia:** Ana Clara Ferreira Guimarães – Secretária; Márcia Cristina Guimarães Morais – Secretária; Rosângela Reis Alves – Secretária.



Francisco Magalhães da Rocha

Hoje é dia 29 de junho de 2023. Eu sou Francisco Magalhães da Rocha, engenheiro e vou aqui narrar uma pequena história que da minha vida profissional. Do período que trabalhei no PLAMBEL.

Entrei com um ano e meio depois de formado pela EEU-FMG, período que passei no Curso de Mestrado em Planejamento de Transportes Urbanos da PUC-RJ.

O PLAMBEL foi a experiência profissional de trabalho em equipe, mais marcante para mim até hoje .Foi um compromisso coletivo com um Propósito : Dotar a Região Metropolitana de Belo Horizonte de um Plano e Diretrizes para o Desenvolvimento Integrado de Uso do Solo, Transportes, Saneamento Básico e Meio Ambiente.

Depois do PLAMBEL , nunca mais encontrei um time tão motivado, com alto nível de comprometido com a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Entrei em Julho de 1973. Estava fazendo a Tese de Mestrado do Curso de Planejamento de Transportes. O Curso que tinha se iniciado um ano e meio antes com um grupo de engenheiros egressos da Universidade da Califórnia, Los Angeles, a famosa UCLA. Liderado pelo Luiz Flávio Autran Monteiro Gomes, que trouxe junto com ele um professor iraniano, Ranny Findagly, que se tornou meu orientador e um grande amigo, e mais dois professores; um brasileiro e um venezuelano. Não existia nesta época nenhuma literatura na área de transportes. As importações de livros especializados era muito limitada. Tenho, até hoje ,vários livros que são cópias xerográficas do material que eles trouxeram da Universidade da Califórnia em Los Angeles. Fato é que, a partir de um anúncio no Jornal do Brasil procurando um engenheiro de transportes para a Fundação João Pinheiro, minha irmã aqui em Belo Horizonte, me alertou sobre a vaga, duas ou três semanas depois de ler o anúncio.

Fui atrás do Jornal do Brasil, tive que ir lá na sede dele, no Rio de Janeiro, pegar o anúncio, nos classificados e encontrar o anúncio. Mandeí meu currículo e, para minha surpresa, poucos dias depois eu recebi um telegrama do engenheiro Allan David marcando uma entrevista comigo lá no Rio. Allan David, era um engenheiro francês que cuidava da área de transportes do PLAMBEL, Ele me procurou na PUC e conversamos. Ele me perguntou muito sobre o que eu sabia e o nível do curso que estávamos fazendo e ele ficou, acredito, bastante impressionado. Durante a entrevista, ele perguntou se eu poderia ir a Belo Horizonte conversar com o presidente do PLAMBEL, que era o Gilson Dayrell. Em questões de uma ou duas semanas eu vim a Belo Horizonte. E para minha surpresa, o Gilson fez o convite para eu integrar a equipe do PLAMBEL. Logo em seguida voltei ao Rio. Finalizei minha estada lá. Foi com um grande pesar que deixei os 5 colegas e amigos na PUC-Rio, prometi completar minha dissertação, coisa que eu acabei não fazendo pelo envolvimento com muito trabalho. Cheguei em Belo Horizonte e fui trabalhar na Rua Santa Rita Durão. Ali havia um grande time de pessoas que estavam liderados pelo Allan David. Integravam o time profissionais como Zenilton Patrocínio e Osias Batista. Estava em andamento a apuração e conclusão da Pesquisa Origem-Destino. Dessa pesquisa que saíram os dados de deslocamentos e características sócio econômicas da população da RMBH. Foi nessa época também que entrou lá o João Ernani Antunes Costa e Paulo Bamberg Bianchini. Formamos ali um time de pessoas que estavam bastante empolgadas com o estudo e realmente fechar os dados da pesquisa origem destino domiciliar era um desafio muito grande.

Havia as contagens de tráfego que tinham sido feitas no anel interno da Avenida do Contorno, uma “cordon line” envolvendo as fronteiras externas da região metropolitana.

Internamente, criamos uma linha divisória entre os dois lados do Ribeirão Arrudas, denominada “screen line” e que se contava todo o tráfego que passava de um lado para o outro da cidade. Eram informações indiretas, que usamos para ajustar os dados da Pesquisa O.D. No final de 1973 nós tínhamos a Matriz Origem Destino. Essa matriz permitia saber, de onde originavam os deslocamentos e o seu destino, o motivo da viagem -trabalho, escola, saúde, negócios, lazer e outros. As outras áreas do PLAMBEL também trabalhando e analisando questões relacionadas ao uso do solo, saneamento, abastecimento de água e economia da RMBH. Me lembro bem ainda das primeiras questões ambientais e origem da poluição discutidas pelo Maurício Andrés que pouco tempo depois mudou-se para a França para continuar seus estudos lá. Paralelamente ao desenvolvimento dos trabalhos, tínhamos uma assistência de um time do metrô de São Paulo também, que mais adiantado que nós nesses estudos da área de transportes, nos passaram os softwares que eles utilizavam em São Paulo.

Eram softwares de simulação de sistema de transporte, o famoso método de quatro etapas. Nessa metodologia os deslocamentos de transporte eram simulados na situação atual e projetados para o futuro, com base em dados do desenvolvimento sócio econômicos atuais e futuros. Aprendemos a usar o sistema, desenvolvido pelo Federal Highway Administration-FHWA. Eram rolos de fita e precisavam ser processados no IBM 360. Em Belo Horizonte a IBM não tinha um computador desse porte. Começamos a desenvolver a rede de transporte, a nossa rede de simulação. Semanalmente íamos para São Paulo, onde passávamos lá, noite e dia, porque naquela época o processamento era por “job”, então a gente tinha que entregar os cartões perfurados e retornava o relatório e muitas vezes com erros de sintaxe ou então alteração de parâmetros para ajustar

às pesquisas que havíamos feito em Belo Horizonte. E a gente produzia mais durante a noite porque tinham menos pessoas trabalhando na IBM.

Então era comum nós trocarmos o dia pela noite. Normalmente trabalhávamos lá de 16h00 até às 07h00 do outro dia. Produzíamos ali bastante conhecimento. Corrigíamos a rede e alterávamos os parâmetros. Começamos a entender bastante desse sistema. Voltávamos para Belo Horizonte normalmente no sábado pela manhã, ficávamos em Belo Horizonte na segunda feira para reunir com a equipe de outras áreas do PLAMBEL. Normalmente na terça feira a noite, nós já estávamos embarcando para São Paulo e fizemos isso durante uns oito meses. Neste meio tempo nós tivemos acesso a também um sistema de simulação para redes de transporte coletivo, que era um software também americano produzido pela Urban Mass Transport Administration-UMTA. E o fato é que nós, engenheiros, acabamos nos tornando especialistas na área de processamento de dados, porque os desafios eram muito grandes para a rede metropolitana de transportes. Nós tínhamos um compromisso de finalizar os estudos de transporte para integrar o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Essas reuniões também ocorriam semanalmente, liderados na parte técnica geral por nosso saudoso Ney Werneck. Gilson Dayrell comandava um Time de alto nível e fomos ali trabalhando. No PLAMBEL também havia uma equipe da área de saneamento, área de uso do solo, em busca de um zoneamento para a região metropolitana. A integração com os outros municípios, enfim, é uma experiência bastante enriquecedora e desafiadora.

Na área de transportes, já era uma demanda bastante desafiadora. Embora os Planos estivessem em andamento, havia uma pressão real a ser solucionada a curto prazo.

Foram criados programas pelo Governo Federal , sendo o PROGRESS- Programa de Vias Expressas ,o programa de vias expressas. Em Belo Horizonte, desenvolvemos então todo o trajeto da atual Via Expressa , aproveitando ali o leito do rio Arrudas.

Seguindo essa diretriz , a Via Expressa Leste- Oeste seguiu na direção de Contagem e posteriormente até Betim. Ainda me lembro bem das dificuldades que ocorreram na desapropriação, principalmente ali na região do Coração Eucarístico, para o início das obras. Havia ali um aglomerado muito grande e as negociações bastante difíceis com os moradores . O desafio para a implantação da Via Expressa era de calcular como é que seria feita a desapropriação. E eu lembro desse fato porque a Prefeitura fez um acordo com os moradores, que seriam indenizados pelo número de cômodos. E no outro dia as casas começaram a ter paredes com cômodos bastante acanhados. Às vezes não cabia nem uma cama, mas era uma definição de cômodo. E isso também suscitou novas negociações. Mas na área de transportes também foi gerado o Plano de Classificação Viária. Esse Plano definiu muitas vias importantes e estruturadoras da RMBH, além da Via Expressa. Alargamento de vias existentes e construção de novas vias. A mais famosa a Via 240 que interliga diversas áreas no vetor Leste e Norte da RMBH. Sua construção atravessou diversas administrações da da Prefeitura e do Governo de Minas Gerais e segue a diretriz traçada ainda em 1975.

Mas eu, como engenheiro de transportes na época e ajudando a traçar a diretriz da Via Expressa, lamento não termos compreendido o papel da interseção do Anel Rodoviário e da Via Expressa . A melhor solução seria ter feito ali naquela época realmente um trevo completo. O fato é que nós deixamos a conexão da Via Expressa com o Anel Rodoviário, que na época não era nem duplicado ,sem uma solução mais adequada.

Duplicou-se o Anel e esta conexão continua precária até hoje. Como a Via Expressa iria até o Eldorado em Contagem, deixamos a conexão principal para a região Oeste sendo feito pela Avenida Amazonas. São fatos importantes, mas que, na época, não havia previsão nem orçamento para a conclusão dessa via, tal como se encontra hoje.

Assim, decisões que foram tomadas; digamos sem uma previsão e uma visão de futuro mais detalhada. E hoje a gente vê que ficamos com esta que eu considero profissionalmente uma dívida, por não ter insistido numa conexão mais robusta da via expressa com o anel rodoviário. O fato é que muitos outros trabalhos foram sendo feitos e muitos acertos também. Em Abril de 1977 tive a oportunidade de fazer diversos cursos na área de transportes em Londres : Spring Courses . Foram cursos de uma semana sobre diversos temas , na área de circulação urbana, prioridades para pedestres e para o transporte coletivo por ônibus.

Eu agradeço demais a direção do PLAMBEL pelo apoio e, que quando eu propus fazer esses cursos ,sabia que traria mais aprendizados e tecnologia para nossos trabalhos. Era um curso na área de circulação e as faixas exclusivas de ônibus . O uso de faixas exclusivas também era novidade na Inglaterra. E foi nesse curso que eu conheci pessoas do órgão de pesquisa na Inglaterra, que é o TRRL – Transport Road & Research Laboratory, com os quais nós mantivemos correspondência anos e anos. Foi esse pessoal que desenvolveu todo o padrão de sinalização para a faixa exclusiva de ônibus, cujos Manuais tivemos oportunidade de trazer para o PLAMBEL. É o que nós temos hoje aqui em Belo Horizonte. E daqui também isso acabou propagando para muitos outros estados no Brasil, por conta do intenso relacionamento que mantínhamos com as outras regiões metropolitanas brasileiras. É que esse tipo

de sinalização que nós adotamos hoje é a sinalização que nós tivemos oportunidade de trazer os manuais em 1977, de Londres, Pouco tempo depois, também começou um grande programa nacional de transportes que é o Programa das Regiões Metropolitanas foi desenvolvido pela saudosa EBTU- Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, através de um empréstimo do Banco Mundial. Esse programa ficou conhecido como Programa EBTU-BIRD. E tivemos um desafio que era produzir estudos de viabilidade técnica e econômica de um conjunto de obras e de ações que justificassem os investimentos na área de transporte na região metropolitana.

Nessa época, fui convidado pelo Ney Werneck e o Gilson Dayrell para assumir a coordenação deste programa na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Foi um momento de grande desenvolvimento pessoal e profissional. Foi criada uma divisão no PLAMBEL chamada PETT. Projetos Especiais de Transporte e Trânsito, onde estava abrigado o Programa EBTRU-BIRD. O primeiro grande impacto desse programa foi a convivência com equipes do Banco Mundial. Eram pessoas que vinham aqui de dois em dois meses e ficavam quatro, cinco dias num trabalho, dia e noite. Eles trabalhavam muito porque eles tinham muitas entregas a fazer num pouco espaço de tempo. E nós também muito interessados no desenvolvimento de tudo ,trabalhá-vamos ali sem parar com eles. Eu confesso que foi um processo de formação pessoal como consultor muito intenso. Além desses técnicos do Banco Mundial que vinham bimestralmente também trouxe consultores especializados nessa época. Nós conhecemos o consultor alemão chamado Kurt Leibrand. Foi um uma pessoa que se tornou um grande amigo nosso, porque a gente trabalhava de dia no PLAMBEL, mas normalmente à noite a gente saía para fazer alguma atividade . Nessa época, nós formamos o Núcleo de Pesquisa de Transportes e Trânsito- NPTT

na Escola de Engenharia da UFMG ,convidados pelo então Diretor da Escola, o Professor e saudoso Roberto Carneiro. E nesse meio tempo, criamos o curso de especialização na área de transportes, na Escola de Engenharia e o Kurt Leibrand era uma pessoa que vinha muito a Belo Horizonte.

Ele gostava também muito daqui e teve oportunidade de lecionar alguns módulos desse curso de especialização . E naturalmente que eu era Coordenador deste curso, mas era também aluno, porque a oportunidade de aprendizado era muito grande. Nesta época do programa EBTU- BIRD, foram propostos projetos que são marcantes na RMBH . O PACE- Projeto da Área Central de Belo Horizonte foi todo um projeto voltado para a implantação de um sistema de classificação viária e a criação de áreas ambientais. Nós estamos falando disso há mais de 40 anos atrás, em que se fez uma classificação viária, definindo ali, quais seriam as vias arteriais, as vias para tráfego local e uma prioridade para os pedestres. Foi quando nós começamos a fazer o alargamento de calçadas para facilitar e dar maior segurança aos pedestres e a criação de trajetos especiais para o transporte coletivo. E aí surgiu também o Projeto PROBUS que é o projeto de transformou definitivamente a estrutura do sistema de transporte na região metropolitana e o impacto em Belo Horizonte foi muito significativo , porque havia um desejo manifesto da população pelas linhas bairro e bairro que nós criamos. Criamos uma linha importantíssima também, que é a linha circular da Contorno e principalmente, interligações que a Pesquisa Origem Destino tinham indicado como ligações importantes. O fato é que o PROBUS acabou com aquelas filas intermináveis nos pontos finais de ônibus, principalmente nos finais do dia em que, para conter a organização, usava-se a cavalaria para poder, digamos assim, pôr ordem num sistema caótico.

Então, o PROBUS trouxe essa paz do ponto de vista do respeito e a maior consideração com os usuários do transporte coletivo por ônibus. Até a implantação do PROBUS, a Avenida Afonso Pena, não tinha circulação de ônibus a não ser o ônibus Avenida e um corredor importantíssimo de ligação da região Sul com a região Norte e região Leste. Começou a ser utilizada para pelos ônibus e foram criados os corredores da Avenida Paraná e da Santos Dumont, que na época despertaram bastante polêmica e por conta de acidentes que ocorreram lá, pelo fato da própria Prefeitura ter negligenciado a implantação de obras que nós indicamos nos projetos.

O PACE trouxe uma nova condição de segurança e de circulação também para os pedestres e a própria evolução da cidade. Depois, acabou-se eliminando algumas áreas ambientais, transformando em vias de circulação. Mas o conceito, principalmente esse ganho do pedestre, foi muito grande. E um outro projeto bastante importante da época do Programa EBTU-BIRD foi a duplicação do Túnel da Lagoinha e a criação de uma pista exclusiva no próprio túnel para que pudesse implementar o bus way da Avenida Cristiano Machado. Este ligou o centro da cidade até Venda Nova. E funcionou durante muitos anos. Infelizmente, depois de uma negociação que eu pessoalmente considero desastrosa da Prefeitura de Belo Horizonte com a CBTU, acabou cedendo a faixa de domínio do bus way para o transporte sobre trilhos.

Foi um engano muito grande. Na verdade, a Prefeitura poderia ceder a faixa de domínio, mas obrigar que a CBTU fizesse um trecho enterrado, porque hoje é nítida a falta que o bus way faz nesse trecho da Cristiano Machado. Certamente hoje tivesse chegado até o aeroporto de Confins e teríamos uma outra dinâmica no transporte coletivo na região. Considero também um projeto importantíssimo da época do Programa

EBTU-BIRD o POP- Programa Ordinário de Pavimentação, cujo objetivo era pavimentar as vias por onde passa o transporte coletivo nas regiões periféricas. E isso também criou um conceito novo de pavimentação de vias na periferia, dando um critério para que a Prefeitura pudesse fazer investimentos mais adequados e que privilegiasse o transporte coletivo. Enfim, o trabalho nosso do PLAMBEL foi evoluindo e finalmente começamos a trazer questões do dia a dia da cidade para um planejamento de curto prazo. Esse fato aconteceu com a criação da Faixa Exclusiva da Av. Amazonas . Considero um projeto que até hoje de grande relevância. A faixa exclusiva de ônibus da Avenida Amazonas, é considerada, até hoje, uma das melhores faixas exclusivas em funcionamento no Brasil. Ela mantém uma velocidade operacional das melhores que existem no Brasil. É um projeto de grande sucesso porque ele tem uma criatividade muito grande ,que foi o desenvolvimento da Avenida Amazonas, com aclives e declives bem acentuados. A solução sugeriu um tratamento em que nós duplicamos a faixa de ônibus nas subidas e nas descidas foram criadas as baías reduzindo as calçada, que na época, se não me engano, eram calçadas de cinco metros.

Mesmo com a criação das baías para os pontos de parada, ainda deu uma condição muito boa para os pedestres. Em resumo, no final de todos esses trabalhos, a própria atuação do time de transporte criou esse protagonismo no transporte. Tudo isso resultou na criação da Metrobel. A Metrobel tornou-se um órgão de operação e implantação de muitas modificações importantes que foram sugeridas pelo Programa EBTU-BIRD. No final do ano de 1980 a equipe de transportes do PLAMBEL se mudapara começar então a operar grande parte daquilo que nós tínhamos sido responsáveis pela concepção e pelo planejamento e detalhamento dos projetos. Mesmo com

todas essas realizações e que se seguiram e ao longo da nossa vida, o PLAMBEL continua sendo a minha fase profissional mais marcante e onde eu tive um convívio com pessoas de outras áreas que até hoje têm na lembrança o alto nível das reuniões que ocorriam e a disponibilidade dos técnicos para se entregarem aquele projeto da Região Metropolitana. Espero que eu possa ter contribuído com uma pequena história da minha experiência no PLAMBEL e agradeço demais a todas as pessoas que pude conviver e tive a honra de ter como colegas durante esse período da minha vida. Um grande abraço.



Jurema de Sousa Machado

Trabalhei no Plambel como estagiária por dois anos, do final de 1976 a 1978, e outros nove, de 1979 a 1988, como auxiliar técnica e depois arquiteta. Minha contribuição possível é a de um depoimento muito pessoal, que não se arrisca a aprofundar sobre o modelo de gestão metropolitana, um arranjo complexo e desafiador de cujo debate me afastei desde aquele final dos anos 80. Ainda que pessoal, espero que, quando somado ao dos colegas, meu relato contribua para configurar um quadro de interesse mais geral.

O ato de escrever foi se revelando como uma reflexão sobre quão definidores foram esses primeiros anos da minha vida profissional, de onde identifico minha relação com meu campo de trabalho e explico muitas das escolhas que fiz diante. Embora distante, sei que sou devedora da experiência do Plambel. Me sinto produto de tipo de pensamento sobre a cidade e a arquitetura engendrado ali, nas discussões, nas descobertas e nas muitas angústias – falarei mais sobre elas – de uma equipe multidisciplinar reputada como muito qualificada, mas que mais me impressionava pelo seu vínculo existencial com o trabalho, para muitos a forma mais concreta de compromisso social e político naqueles anos de autoritarismo, quando opais ainda dava os primeiros passos em direção à redemocratização. Acompanhei criações e transições importantes que hoje, assimiladas como práticas correntes passados mais de trinta anos, podem soar como óbvias. Não eram nada óbvias. Eram inovadoras e trouxeram mudanças.

Quando comecei meu estágio, o Plambel tinha acabado de coordenar a proposta da primeira lei de uso e ocupação do solo de Belo Horizonte, a Lei 2662 de 1976, e, pouco depois, o arquiteto Jorge Vilela, principal autor da proposta, foi deslocado do Plambel para a diretoria de edificações da Prefeitura para coordenar o processo de implantação da Lei. Hoje seria

impensável produzir e implantar uma lei municipal com tal impacto a partir de um órgão estadual de planejamento, por maior qualificação que tivesse sua equipe. Os prefeitos de Belo Horizonte, ao longo da produção e aprovação da lei, não eram eleitos, mas nomeados, e as Câmaras fracas, embora eleitas. Ou seja, ainda que a proposta tenha sido discutida pelo legislativo municipal, as pressões por alterações, legítimas ou não, eram cerceadas pelo ambiente político altamente centralizador de então. Leis de parcelamento, uso e ocupação do solo eram previstas como desdobramento do Esquema Metropolitano de Estruturas (1974) e do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (1974) e, assim como a de Belo Horizonte, o Plambel prosseguiu produzindo várias propostas.

Mais tarde, em 1985, a revisão desta lei manteve praticamente a mesma lógica da versão original, mas trouxe como novidade a criação do Setor Especial 4, que dava proteção às áreas de vilas e favelas, admitindo-se sua descaracterização a depender de regulamentação e desde que o proprietário que “comprovasse que o terreno fazia parte de loteamento aprovado”. Ganhava-se tempo para conjugar a esta medida a criação, pela Prefeitura de Belo Horizonte, da empresa Urbel e do programa Profavela, com participação decisiva do Plambel, desde o escopo das ações até o projeto de lei de criação. Inaugurou-se, assim, uma nova abordagem dos espaços ocupados pelas populações de baixa renda na cidade. Nacionalmente, as experiências de fixação de favelas de Belo Horizonte e Recife são reconhecidas como pioneiras, seguidas mais tarde por Salvador, Porto Alegre, Santos e Santo André. Mesmo contestada, a política foi gradativamente se firmando nas décadas seguintes, mas somente se torna objeto de lei federal em 2001, quando o Estatuto da Cidade criou as zonas especiais de interesse social, as ZEIS, e trouxe as diretrizes da regularização fundiária.

Acompanhei as discussões sobre esse tema no Plambel, sempre cercado de apreensão por sua ousadia, não só como construção jurídica, mas como reconhecimento, nada pacífico, do direito dessas populações aos benefícios da cidade. Anos antes, em 1979, eu mesma havia testemunhado a chegada repentina de caminhões da Chisbel, sigla que correspondia a “Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte”, mas cuja missão era, segundo relatório oficial da própria instituição, o “total desfavelamento da capital, através de convênio com o BNH e COHAB”. Por infeliz coincidência, eu e duas colegas fazíamos um levantamento em favela próxima a Universidade Católica para o Programa de Aproveitamento Integrado das Áreas Lindeiras ao Vale do Arrudas, o PAIVA, quando nos vimos em meio ao quebra-quebra de barracos, mães e crianças gritando e se armando de paus e pedras para defender suas casas. Obviamente que fomos associadas à truculência do poder público, além de brindadas, para nunca mais esquecer, por aquela cena que representava, da forma mais crua, a política urbana de então para a população pobre.

O PAIVA partia de uma ideia interessante e inovadora que era identificar terrenos ao longo do Vale do Arrudas, onde seria implantada a Via Expressa, para serem previamente desapropriados pelo Estado, antecipando-se à valorização que seria promovida pela nova infraestrutura e destinando esses imóveis a projetos de interesse social, como habitação, parques e equipamentos urbanos. Ou seja, uma estratégia de apropriação da mais-valia urbana, como somente muito mais tarde veio a ser prevista pelo Estatuto da Cidade. Assim como tanta coisa que presenciei no Plambel, o programa se esvaiu, as obras foram acontecendo sem que seu financiamento se viabilizasse, ou seja, a proposta não correspondeu às prioridades de quem detinha o poder de decisão.

Esse programa inaugurou, para mim, uma imagem que iria se repetir reiteradamente: embora nossos trabalhos tivessem origem em decisões da direção e do Conselho Deliberativo da RMBH, parecia haver um vácuo entre tais decisões e o seu efetivo desenvolvimento. Perdia-se rapidamente a perspectiva de implantação e os conteúdos e prazos pareciam não mais se reportar a nada nem a ninguém. A sensação, talvez pela minha inexperiência e baixa posição na hierarquia, era de o que fazíamos não interessava, exceto a nós mesmos. Escrevíamos e reescrevíamos textos a serem depois datilografados pelas secretárias e mapas artesanalmente coloridos com canetinhas hidrocor; voltávamos ao trabalho de campo quantas vezes fosse preciso; em nome da multidisciplinaridade “visitávamos” reuniões e atividades dos projetos uns dos outros e nunca me lembro de ter sido apresentada a um cronograma, a um deadline, ou a uma exigência de apresentação do trabalho a quem que o tivesse demandado. No caso das leis de uso do solo e da definição de perímetros urbanos, o tema em que mais trabalhei, as prefeituras às quais se destinávamos recebiam passivamente para reuniões, se estendiam no cafezinho, mas pareciam preferir tocar a vida com seus próprios métodos e, quanto mais demorássemos, melhor. Na prática, o “método” das prefeituras significava delimitar perímetros urbanos a la carte, na medida em que os loteadores demandassem a aprovação de um novo parcelamento, deslocado que fosse da área urbanizada, com acessos precários, sem infraestrutura, conflitos ambientais, ou seja, tudo o que uma unidade de planejamento urbano distante das pressões locais jamais admitiria.

A partir de decreto estadual de 1980, decorrente da aprovação de Lei Federal 6766/79, o Plambel passou a atuar na anuência prévia de loteamentos com mais de 1 milhão de m<sup>2</sup> e gradativamente se envolveu nas atividades de proteção do

direito do consumidor de lotes e na regularização de parcelamentos. Esse tema mobilizou e deu grande centralidade à ação do Plambel na década de 1980, mas não participei dele, exceto indiretamente na produção de normas de parcelamento e expansão urbana. Trabalhei nas propostas de leis e perímetros urbanos para as cidades do vetor oeste: primeiro Betim, com ênfase na sua área central, então ocupada por parcelamento de morfologia colonial, grandes quintais com mangueiras e jabuticabas e iniciando um processo de verticalização; depois Contagem, a partir de uma primeira versão que havia sido simultânea com a Lei 2662 de Belo Horizonte; e Ibirité, que já despontava como um grande vetor de expansão periférica e precária, mas cujo centro ainda era pontuado por pequenos sítios produtores de hortaliças, de onde me ficou na memória o cheiro exalado por enormes plantações de cebolinha que fazia os olhos arderem. Betim aprovou sua lei de parcelamento em 1983 e as demais propostas em que trabalhamos no meu período não foram implementadas, quando muito aproveitadas parcialmente anos mais tarde.

O trabalho com as leis de uso e ocupação do solo abria uma grande janela para o tema do patrimônio cultural. Ainda como estagiária, tive a oportunidade de conhecer de maneira privilegiada o patrimônio cultural da região, quando participei do Inventário de Estruturas Arquitetônicas e Urbanísticas da RMBH. Para além de sítios icônicos, muitos com tombamentos federais - Sabará, Nova Lima, Raposos, Caeté, Santa Luzia - esse trabalho focalizava sobretudo os pequenos núcleos rurais não protegidos, onde persistiam formas de construir e de morar de uma população que ainda mantinha técnicas e modos de vida tradicionais. Os inventários tem valor em si, como registro e memória, independentemente de sua tradução em alguma política pública. No Plambel, vi poucos desdobramentos desse

trabalho, mas posteriormente, tanto a metodologia quanto os dados foram absorvidos pelo grande inventário do patrimônio cultural do Iepha, oIpac.

Meu interesse pelo tema me levou a participar da proposta dalei de uso e ocupação do solo para o centro histórico de Sabará, quetrouxe a interface da norma urbanística com os valores do patrimônio tombado. Esta proposta, desenvolvida em cooperação com a Superintendência do Iphan em Minas Gerais, se aprofundou na morfologia da área de interesse de preservação e na sua relação com a paisagem, algo muito pouco experimentado até então, inclusive pelo próprio Iphan, que nunca esteve confortável com a aplicação de normas para intervenção nos imóveis tombados e até hoje prossegue com as análises caso a caso na grande maioria dos centros históricos protegidos. Persisti teimosamente nesse tema nas minhas experiências posteriores ao Plambel: em Ouro Preto, entre 1993 e 1994, coordenei as primeiras etapas do processo de regulamentação urbanística, começando pelos perímetros urbanos, normas de planejamento e até a minuta doprimeiro Plano Diretor da cidade. Da mesma forma, quando presidi o Iphan entre 2012 e 2016, essa foi uma das minhas maiores batalhas internas, ou seja, vencer as resistências para instalar uma sistemática de produção de normas que dialogasse minimamente com os municípios e com a legislação urbanística. Desse esforço, o resultado mais relevante foi a norma para o perímetro tombado de Brasília, seguida pelaregulamentação da enorme área do cone visual do Convento da Penha,abrangendo Vitória e Vila Velha. O Iphan prossegue com um programa de normas, em cooperação com universidades e prefeituras, mas os resultados são ainda muito tímidos se comparados com os riscos que as análises caso a caso continuam representando para a política de preservação.

O campo do patrimônio encontrava-se, na década de 1980, em uma espécie de segunda fase de legitimação, com órgãos estaduais mais ativos e uma ampliação conceitual que redundou no texto do Artigo 216 da Constituição de 1988. Na prática, esta ampliação representava reconhecer o patrimônio imaterial e estender a proteção de sítios e bens materiais ao não monumental, às técnicas tradicionais, aos diversos períodos históricos, à arquitetura industrial. É o momento de afirmação do patrimônio de Belo Horizonte, uma cidade do século XX, cujas primeiras medidas de proteção vinham do Iphan, seguidas pelo Iepha, mas que ainda deixavam a descoberto muitos dos seus valores, além de não se contar com uma política municipal de proteção. A preservação da Praça da Estação, ameaçada pelos grandes projetos viários e de transporte, mobilizou o IAB-MG, de onde partiu um grande movimento que redundaria, mais tarde, no tombamento do conjunto pelo Iepha e na criação de uma comissão municipal de tombamento, com a participação de várias instituições, entre elas o Plambel. Esse registro, aparentemente lateral ao trabalho do Plambel, é o ponto de entrada de uma característica peculiar, que é o fato de que a nossa equipe praticamente não distinguia seus estudos e discussões internas de militância profissional. A liderança do IAB MG, no caso da Praça da Estação e outros, foi exercida por colegas do Plambel ao longo de várias gestões, de uma das quais participei como secretária-geral. Algo análogo acontecia com os temas ambientais, também em momento de afirmação enquanto política pública. É do início dos anos 1980 a grande polêmica envolvendo a implantação do aeroporto de Confins (então um distrito do município de Lagoa Santa), em razão do seu conflito com o carste, uma formação geológica rara e de grande fragilidade ambiental, detentora do acervo de arqueológico e espeleológico de importância mundial. A construção do

aeroporto foi imposta pelo governo militar e, embora apoiado por um bom projeto de engenharia que evitou danos maiores à formação geológica, trazia preocupações pela expectativa de promover um crescimento descontrolado em direção à região, o que acabou não acontecendo em razão da conjuntura econômica de recessão. O Plambel desenvolveu vários estudos para a área de influência do aeroporto na perspectiva de mitigação de danos, mas, do lado de fora do ambiente de trabalho, a militância dos técnicos se associou sobretudo à Amda – Associação Mineira de Defesa do Ambiente, principal voz de resistência ao aeroporto e a quem pode ser creditada boa parte das compensações ambientais obtidas.

Trabalhar nas leis de uso do solo representava se envolver com os vários temas relacionados ao território, como os vetores de expansão urbana, a proteção de paisagística e de mananciais, a proteção do patrimônio cultural e a identificação de áreas para novos distritos industriais. Foi ficando evidente a necessidade de um macrozoneamento do RMBH que apontasse, de forma integrada, e não apenas setorial, vocações, potencialidades e conflitos resultantes do cruzamento de todas estas variáveis, trabalho do qual participei e que teve uma etapa importante concluída em 1987. Embora a atenção para com o sítio natural e as variáveis ambientais estivesse presente desde os trabalhos mais remotos do Plambel, estabelecer uma síntese propositiva em que tais atributos alcançassem tamanha centralidade foi algo novo, também alinhado com a trajetória de afirmação da política ambiental no país e no mundo.

A essa altura, com a saída e consolidação da Metrobel, o Plambel havia perdido o protagonismo na política de transportes, ainda que, no discurso, esta devesse se reportar ao planejamento geral da Região Metropolitana. Ameaçado pela reiterada dificuldade de viabilização de suas propostas, diante de

municípios em vias de alcançar maior autonomia com a promulgação da Constituição de 1988 e sem seu braço de maior peso político, o Plambel, na minha forma de ver, dobrou a aposta. Optou pela produção de um grande documento a que chamávamos de “Plano”, adotando um referencial teórico sofisticado, baseado no pensamento de Henri Lefebvre, hoje largamente conhecido como o “direito à cidade”. Buscava-se fugir de uma abordagem funcionalista, que historicamente havia dado base a macro intervenções, sobretudo no sistema viário, desestabilizadoras ou destruidoras das relações cotidianas e simbólicas e que desconsideravam as formas de apropriação da cidade por seus moradores. Partiu-se para a identificação de unidades espaciais a que se denominou “campos”, que deveriam corresponder à resultante das forças de concentração e dispersão no território, configurando uma espécie de microcosmo das funções essenciais da cidade, de onde se pudesse apreender a realidade do ponto de vista dos moradores e do seu cotidiano. Um trabalho riquíssimo e sedutor até a fase de diagnóstico, mas de enorme dificuldade de tradução em intervenções práticas, até porque qualquer delas poderia recair no mesmo autoritarismo que se criticava. Tudo isso em um ambiente de incipiente organização social de moradores, em que todas as formulações se baseavam, além de um conjunto de dados secundários, em entrevistas colhidas em campo, não sistemáticas e não programadas, ou seja, mais uma vez muito dependentes dos instrumentos de leitura dos próprios técnicos. Sei que os resultados desse trabalho subsidiaram divisões territoriais muito úteis a uma série de políticas públicas, mas não acompanhei seus desdobramentos enquanto “plano”.

Esse período coincide também com o envolvimento ativo do Plambel no debate nacional sobre a governança metropolitana que antecedeu a Constituição de 1988 e, ainda, com

um grande processo interno, quase psicanalítico, apoiado por oficinas, dinâmicas de grupo e verdadeiras catarses, em que investigávamos, a partir das relações de trabalho, a origem dos problemas da instituição. Uma espécie de beco sem saída, uma vez que as causas certamente residiam no contexto geral, e não na equipe em si mesma. Chama a atenção, mais uma vez, como todo esse esforço se dava sem qualquer participação ou olhar externo. Nós mesmos tentando decifrar, a partir das próprias entranhas, a origem dos problemas e suas soluções.

Os governos estaduais eleitos democraticamente haviam sido um tanto decepcionantes (Tancredo Neves, Hélio Garcia) mas, sob o meu ponto de vista, nada como Newton Cardoso. Oportunismo político, mais frustração com o trabalho, arrocho salarial, greves para todo lado. No final de 1988, em mais uma das infindáveis reuniões da Associação de Servidores do Plambel, a ASP, dois colegas dos mais essenciais ao nosso programa tinham deixado boa parte de suas atividades para liderar a associação. Tive uma sensação de *deja vu*, achei seus rostos cansados e os cabelos branqueando. Me perguntei quantas vezes mais eu iria participar daquela discussão em círculo. Já vinha com a incômoda sensação de que a estabilidade que a Constituição de 1988 havia me dado seria uma cilada, de que eu nunca mais teria coragem de deixar o serviço público, por pior que estivesse. No dia seguinte, preparei uma carta de demissão e fui ao diretor. Pedi, no início da conversa, uma licença sem vencimento. Ele secamente disse não. Coloquei a carta de demissão literalmente na mesa, ele sequer reagiu. Fiquei impressionada com a frieza, mas segurei. Eu era considerada uma espécie de *cria* daquele lugar, sempre fui muito empenhada, nossos antigos diretores, os do Plambel de verdade, teriam me aconselhado paciência, mas ele nem levantou os olhos. Não me lembro do nome dele e duvido que alguém

se lembre. Sai da sala atordoada, apenas ensaiava a criação de escritório de consultoria, não tinha outro trabalho. Mesmo assim, desci ao serviço de pessoal e disse que queria ir embora. Me aconselharam a esperar mais uns dias para completar um período de férias e de 13º salário. Em novembro de 1988, deixei o Plambel apenas com a bagagem do que aprendi, pessoal e profissionalmente.

Acabei não prosseguindo com o escritório e me engajando de novo no setor público: em meados de 1989, fui trabalhar na Prefeitura de Belo Horizonte, cuidando de temas relacionados ao patrimônio cultural e paisagístico da cidade. Era o que eu havia aprendido a fazer e a minha melhor contribuição. Houve resultados pontuais, mas muito simbólicos e marcantes, como a restauração da Praça da Liberdade, que prosseguiram de forma contínua e mais abrangente a partir de então.

Ao escrever este texto tentei me atualizar minimamente sobre a governança metropolitana e entender onde havia desaguado tudo o que produzimos. A governança, que agora conta com uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo, um Fundo e uma Agência de Desenvolvimento apoiada por produção técnica altamente qualificada provida pela UFMG, é avaliada pelos relatórios do Projeto de Governança Metropolitana no Brasil, do IPEA, como das mais completas e qualificadas do país, alinhada como o Estatuto da Metrôpole, desde antes da sanção desta lei. No entanto, o arquivamento, desde 2019, do Projeto de Lei que cria o seu principal instrumento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, - PDDI, interpõe novamente uma nuvem cinzenta sobre a viabilidade de uma estratégia integradora para a RMBH, ainda que se mencione que algumas políticas propostas por este plano venham orientando as ações da Agência. O que difere do momento em que, depois de muito relutar, acabei por abandonar esse barco, é a

potência da participação social, com a qual não contávamos na época. O desafio talvez seja romper com a abstração que o conceito de “metropolitano” representa para uma população tão premida por urgências, fazendo com que, assim como a construção que vem se dando em torno alguns dos Planos Diretores, o tema mobilize um número cada vez maior de cidadãos. Ou, quem sabe, concentrar o PDDI apenas aos aspectos estruturantes e atuar mais ativamente no fomento, induzindo a implementação de programas e projetos de interesse comum por meio da Agência e do Fundo. Nada é simples, haja vista a persistência, até hoje, de desafios muito semelhantes aos dos anos 1980. A verdade é que, por ora, sinto que ainda não posso encerrar esta história com um final feliz.

## *Bibliografia*

ARAGÃO, Thêmis Amorim. Pioneirismo na gestão compartilhada: considerações sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. IPEA. <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

CARSALADE, Flavio de Lemos. Uma agenda unindo passado e futuro: os debates e realizações patrimoniais da década de 1980 e seus reflexos nas décadas seguintes em Minas Gerais. *Anais Do Museu Paulista: História E Cultura Material*, 28, 1-30.2020. <https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28d2e45>

COSTA, Geraldo Magela. Aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte*, v. 20, n. 1, p. 168–189, 2016. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2679>

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. Projeto Governança

Metropolitana no Brasil. o planejamento metropolitano na RM de Belo Horizonte. IPEA, 2021. <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

LOPES, Erika. O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte. Belo Horizonte Departamento de Geografia da UFMG. 2010 <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-8AWDPV>

TAVARES, Sara Rabello; MARGUTI, Bárbara Oliveira. Acompanhando as Regiões Metropolitanas: avanços na pesquisa governança metropolitana no Brasil. IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental. 2018. <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-23052012-151814/pt-br.php>



Yara Landre Marques

Falar sobre minha experiência no PLAMBEL me pede Edésio, poderia ser fácil e poderia ser difícil, acho que, no momento, as duas situações convivem em mim. Falo de uma vida, de um ideal, o PLAMBEL foi “um rio que passou em minha vida e meu coração se deixou levar”. O rio desembocou no mar, mas essa já é outra história.

...[em 30/06/1971 foi celebrado Convênio entre o Conselho Estadual de Desenvolvimento (representando o Estado de Minas Gerais), os Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Fundação João Pinheiro, para a elaboração do Plano Metropolitano. Cria-se então o Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL), que passa a funcionar dentro da Fundação João Pinheiro, numa situação até um pouco ambígua, pois ao mesmo tempo que fazia parte da estrutura organizacional da Fundação, vinculava-se mais à Secretaria de Planejamento]. MATOS, Josadac F. p. 116-130)

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi criada em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14, em 1974, sob a forma de uma autarquia estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL). Era gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador, representado pelo Secretário de Planejamento, o presidente do PLAMBEL e ainda incluía o Prefeito de Belo Horizonte e um representante dos outros prefeitos. Havia também o Conselho Consultivo, composto pelos representantes de cada municipalidade. A secretaria e suporte técnico e jurídico desses conselhos eram de responsabilidade do PLAMBEL, ligados à presidência do órgão. Esse conjunto de atividades era vinculado à Secretaria de Estado Do Planejamento e Coordenação Geral.

O Arquiteto Ney Werneck foi um dos articuladores da questão metropolitana, e seguiu sendo depois de implantado o

sistema de gestão referido. Alípio Pires Castelo Branco e Benício Assis de Araújo compõem ao lado do Ney a trinca de ouro do PLAMBEL.

Entrei para o PLAMBEL quando este ainda era uma ideia abrigada em algumas salas na FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Eu era estagiária, cursava arquitetura na UFMG, nos anos 1974 e 1975 só havia uma cadeira de planejamento urbano em toda a grade curricular do curso. Apenas o professor Radamés Teixeira falava da questão. Eu gostava muito de cores e desenho e estava feliz na arquitetura.

Naquele momento tinha amigos já formados que começavam a trabalhar com a questão urbana, foi a convite desses que fui fazer o estágio no que viria a ser o PLAMBEL. Daí não saí mais, eu não saí dali o PLAMBEL nos foi retirado de uma forma rude e deselegante.

Lutei, lutamos muito para as modificações que se fossem fazer fossem consistentes e abrangessem a forma adequada de gestão de um espaço que mudava rapidamente.

Mas eu vou voltar ao começo da minha experiência que foi tão marcante quanto o fim dela.

O espaço ocupado pela equipe PLAMBEL nas dependências da Fundação era pequeno, aliás todos os espaços por ali eram pequenos, de forma que técnicos e estagiários ocupavam as mesmas salas. Os técnicos se acomodavam numa mesa de técnico e os estagiários se ajeitavam nas mesas de reuniões ali ao lado. Tudo era discutido nesses espaços comuns. As hierarquias não criavam barreiras, assim, eu pude muitas vezes estar presente nas discussões onde Carlos Nelson Ferreira dos Santos, consultor do projeto expunha sua visão. Eu destaco a presença dele e dessas discussões porque foram fundamentais para minha futura relação com o espaço urbano. Por ali também eu vim a descobrir a estatística, o sistema viário e a leitura

do espaço urbano do ponto de vista do usuário através de sua percepção simbólica ao usar a cidade. Essas coisas entraram na minha cabeça naquele momento, antes elas não faziam parte da minha visão de cidade.

Eu era estagiária da área territorial, eu ficava na mesma sala que meu chefe Jorge Vilela, eu pregava retículas transparentes sobre as bases originais do viraria a ser a ser a primeira LEI de USO DO SOLO de Belo Horizonte. Jorge era muito calado e tranquilo no canto dele e no começo eu buscava estar o mais distante dele em linha reta. Viemos a nos dar bem, ele era bem-humorado e eu suporto bem o silêncio. Outras pessoas entravam na sala, as pessoas visitavam as salas alheias. Mais tarde vieram mais estagiários e mais movimento.

As equipes técnicas eram divididas entre arquitetos urbanistas, economistas, sociólogos e historiadores, sanitaristas e uma ala muito coesa do pessoal que tratava dos transportes e outra também coesa que abordava as obras que se desenvolveriam.

Não estou traçando um organograma da equipe, mas é assim que eu me lembro daquele princípio, assim me parecia.

Os técnicos do então PLAMBEL vinham de experiências em trabalhos que abordavam a questão urbana, como arquitetos remanescentes da equipe do Departamento de Habitação Popular da Secretaria de Trabalho e Cultura Popular, da SAG-MACS, e da 3P, de órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte que trabalharam com a habitação popular, entre outros.

Havia umas “entidades” poderosas que haviam passado por ali, como o famoso Alan, que eu respeitava como quem respeita um exu, mas nunca o conheci.

Na parte da cidade que eu frequentava, a ideia da cidade estava sendo discutida e era num debate rico, as “funções metropolitanas” ainda não eram as deusas, ou se eram, eu ainda não havia descoberto.

Havia outras intercessões no meu caso, eu era muito envolvida às artes plásticas, literatura, cinema e filosofia, tínhamos nossos pontos de encontro e dois deles se destacavam: o Complexo do Edifício Maleta e o restaurante da escola de arquitetura, as ideias circulavam.

Não estou traçando um organograma da equipe, mas é assim que eu me lembro daquele princípio, assim me parecia.

Naquele momento a equipe PLAMBEL tinha um conjunto de documentos básicos para implantar o planejamento metropolitano de Belo Horizonte. Eram eles principalmente o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), 1974, o Plano de Ocupação do Uso do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS), o Plano da Área Central (PACE) (onde eu trabalhava como estagiária) e o Modelo Metropolitano para Transporte Integrado (MOMTI), 1975.

Em 1975, o Conselho Deliberativo aprovou o Esquema Metropolitano de Estruturas (EME), 1974, o Plano de Ocupação do Uso do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS), o Plano da Área Central (PACE) e o Modelo Metropolitano para Transporte Integrado (MOMTI), 1975.

Esses eram, a meu ver, os principais documentos que estavam ao dispor do planejamento da região e seguem sendo os mais consistentes que eu conheço até hoje. Havia uma ideia muito clara do que se propunha e, principalmente, de como se articulavam entre si. Aquela equipe mineira estava produzindo a melhor leitura do espaço urbano de suas estratégias de abordá-lo.

O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDIES-RMBH) resultou da consolidação os estudos setoriais elaborados até ali e foi aprovado pelo Deliberativo da RMBH em 1975, passando a ser referência da ação do PLAMBEL.

Aqui, eu devo dizer que estávamos nos tempos da ditadura, que os movimentos sociais se engajavam em forte enfrentamento., mas não vou desenvolver essa ideia que todos conhecem, apenas observar que com o passar do tempo as coisas endureceram muito mais e foi assim que o PLAMBEL acabou, quando uma aurora democrática se vislumbrou no horizonte.

Sim, o planejamento era compreensivo e não vou dizer mais sobre isso, pois que outros métodos apresentaram e apresentam suas lacunas.

Voltando ao momento em que passávamos, o Executivo Estadual engajava-se no processo de implantar o que foi chamado de “Terceira Industrialização Mineira”, que envolvia o setor metal/ mecânico. Estavam chegando FIAT, KRUPP, FMB e outras, com toda a sua rede de suportes. A Região onde se instalariam tais atividades situava-se na Região de Betim. Bom precisava de tudo: terrenos, infraestruturas que incluíam um poderoso sistema de transportes, trabalhadores, moradias... Enfim, aqui começava realmente o que foi a região metropolitana de Belo Horizonte baseada no sistema de produção industrial e de serviços.

O BIRD apareceu, os três documentos poderosos saíram para inscrever-se no espaço, principalmente o EME. O PLAMBEL mudou-se para o predinho da Avenida Brasil, cada diretoria e a presidência ocupou um andar. 4º andar: Presidência e sua estrutura e Assessoria Jurídica, 3º andar: diretoria de Planejamento, 2º andar: Diretoria de Obras e 1º andar: Recursos Humanos e Biblioteca. Foi criado um puxadinho do outro lado da Av. Brasil, onde se instalou Pesquisa e Documentação. No 3º andar instalou-se o serviço de cartografia da maior importância na produção do órgão e do puxadinho veio o importantíssimo trabalho da pesquisa e produção de dados seriados, que englobados por outras entidades, continuam sendo extensão do PLAMBEL.

O Jorge Vilela foi para a Prefeitura. Sucesso do zoneamento ZR-3. Implantação do PACE.

A implantação do PACE foi uma reviravolta muito grande na maneira como a população via sua área central. No primeiro dia da implantação, uma amiga chegava do Rio e para localizar seu endereço perguntou à um transeunte onde ficava a Igreja de São José e obteve a seguinte resposta: ficava ali, mas hoje tudo mudou, não sei mais onde ela está.

Outra questão importante da atuação do Jorge Vilela, em sua ida para a PBH, implantar a Lei de Uso e Ocupação do Solo, é que o modelo ZR-3 - zona residencial 3 - proposto por ele e que impunha restrições de verticalização nos bairros populares, habitados por populações que não tinham poder de barganha frente ao mercado imobiliário, foi a única política que teve êxito em preservar, de fato, áreas para a habitação popular.

Voltando ao eixo Oeste, para resolver a acessibilidade deste foi criado o PAIVA - para planejar e implantar o sistema viário e transportes do Vale do Arrudas, que viria a se constituir na espinha dorsal da articulação OESTE. Este trabalho coube à Direção de Obras.

Nesse momento eu me formei em arquitetura e fui ao Diretor de Planejamento apresentar minhas credenciais, não durei nem uma hora na sala dele, nossos anjos da guarda não combinavam: fui demitida de pronto.

Então lentamente fui descendo as escadas, e no andar de baixo eu encontro o Diretor de Obras a quem relatei o ocorrido, que me admite imediatamente. Então eu comecei como técnica do PLAMBEL na Diretoria de Obras, no PAIVA!

Foi para mim um bom começo, pois eu fazia parte do grupo que realizava, em campo, a varredura da situação da área.

Técnicos e estagiários íamos para campo com mapas e pranchetas anotando tudo que era encontrado. A área era

imensa, uma fazendona, cheia de fazendas, com o Arrudas e a linha férrea no seu eixo. Não deixava de ser um trabalho perigoso, pois quase sempre estávamos sozinhos naquele mundo doido e cheio de doidos. Os motoristas de alguma forma faziam nossa segurança, mas se houvesse uma trilha no meio do mato, aí era preciso correr.

Assim começa no PLAMBEL e o que eu chamo de chão de fábrica, começa no PAIVA e vai ter a maior relevância na definição das Unidades Básicas de Estrutura Urbana, na década de 1980.

Depois de um tempo na Diretoria de Obras, fui chamada de volta à Diretoria de Planejamento.

O PLAMBEL havia aumentado sua equipe e diversificado suas abordagens. A Assessoria Jurídica passava a ter grande importância na formulação dos marcos legais metropolitanos.

Foi uma época muito boa de ter trabalhado lá.

Vou dar um salto porque quero destacar o momento em que fomos refletir e identificar a Estrutura Urbana no início da década de 1980. Foram momentos de estudos internos e da abordagem em campo do aglomerado metropolitano.

Alípio Pires Castelo Branco e o filósofo José de Anchieta Corrêa que vinham do trabalho bem-sucedido de reestruturação da região do Eldorado indicaram a direção do trabalho, que também foi muito debatida com toda a equipe.

O Anchieta produziu o documento “Algumas indicações para a ida ao campo”, que eu me atrevo a sugerir como anexo desse meu comentário. O documento não está datado, mas essa é uma cópia de que recebi para trabalhar.

Eu acho esse documento uma produção importantíssima que deu suporte à ida da equipe ao longo trabalho realizado. Todos os espaços do Aglomerado foram visitados, todos. Cada visita registrada e discutida: o que se encontrou no espaço, qual

a sua identidade, quais eram seus contornos, quais eram seus pontos de referência. Buscava-se identificar homogeneidades e heterogeneidades. A partir daí traçou-se as UNIDADES BÁSICAS DE ESTRUTURA URBANA, que foram fundamentais para a qualificação da Estrutura Urbana à época. Sob o comando do sociólogo José Moreira esse trabalho prosseguiu, agora já com os números e estatísticas necessários para a operação do conhecimento acumulado.

Não falei aqui da importância do documento sobre o Mercado da Terra e o do Processo Histórico, porque acho que os autores devem falar.

Uma questão relevante no PLAMBEL foi a existência de sua Associação de Funcionários, que teve participação política importante, além de promover festas e eventos que levantavam o astral de todo mundo.

Esse é o PLAMBEL que guardo para mim. Do fim não vou falar.

O PLAMBEL foi extinto para se criar uma estrutura democrática em seu lugar? Truco!

## *Bibliografia*

Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Curso de Mestrado em Administração Pública - Josadac Figueira de Matos. Aspectos Políticos e Institucionais da Administração Metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte, 1982.

### ALGUMAS INDICAÇÕES PARA A IDA AO CAMPO

Em busca de atitudes e comportamentos para o conhecimento do urbano

A ida ao campo é o momento privilegiado para apreensão e elaboração da síntese urbana. Vai-se ao campo para perceber e conhecer a cidade existindo em sua realidade concreta.

Uma das primeiras diretrizes é, pois, apreender a cidade e a região em estudo como um todo. (É a apreensão do corpo como totalidade que dá sentido à percepção da boca, dos dedos, de tais ou tais acidentes corporais. Assim também a cidade. As partes só se reconhecem através do todo). Para tanto, todo e qualquer instrumento, imagem, reprodução de perspectivas totalizantes da cidade são importantes. Mapas, diagramas de orientação no espaço mais amplo, coordenadas ou pontos de referência mais abrangentes, fotografias.

No campo a visão próxima-longíqua de um ponto mais alto é privilegiada, pois, nos remete ao horizonte em que a parte está inserida.

1. A primeira atitude - a regra fundamental - para se conhecer a gênese e o desenvolvimento da sociedade urbana é proceder sempre ligando o objeto ao processo e à ação prática que lhe dão expressão.

2. Voltar-se obstinadamente para a captação do dinâmico, do vivido, dos encontros, das simultaneidades do uso e significações inscritas no espaço.

3. Explorar e frequentar as contradições. Remeter-se das presenças às ausências. Das afirmações às contrariedades. Do instituído, construído ao conflito, ao desencadeado. Perguntar onde leva tal processo.

4. Buscar perceber articulações ou desarticulações estruturais - linhas de coletivos, aberturas ou fechamentos direcionais, o caminho dos vales, as barreiras das elevações, os grandes vazios.

5. Estar atento às diferenças nos lugares segundo os diferentes indicadores de modo de ocupação do solo e níveis de renda: tratamento ambiental, padrão <sup>TCU</sup>constitutivo, presença ou ausência de infra-estrutura e serviços.

6. Estar atento o mais possível ao modo de apropriação do espaço. Fazer o esforço necessário para ir além da morfologia física à morfologia social da qual ela é solidária ou significante.

7. Reinserir os objetos, equipamentos, vazios - ruas, praças, espaços inabitados - no conjunto, evitando ao máximo a sedução da fragmentação.

8. Perguntar sempre para quem, por quem, quem se beneficia, usa, troca.

9. Procurar perceber as simultaneidades de uso, trocas, ocupações, objetos, pessoas (velhos, crianças, homens, mulheres, ocupados, desocupados, trabalhando, brincando, etc.)

10. Procurar perceber os ritmos do tempo, seus modos de utilização, os conflitos. Imaginar, projetar sobre o futuro (explosão demográfica, aumento de tráfego, conflitos de uso, demandas prováveis).

11. Inquirir sobre as possibilidades de comunicação e trocas entre as pessoas, das possibilidades de jogos, de imprevisto (tudo está codificado ou não? Há lugar para a invenção? Há lugar para criar ou recriar?)

12. Captar as isotopias (aquilo que constitui o mesmo lugar) e as heterotopias, (aquilo que dá lugar a outro lugar) e suas relações, conflitos, complementariedades, associações, desassociações.

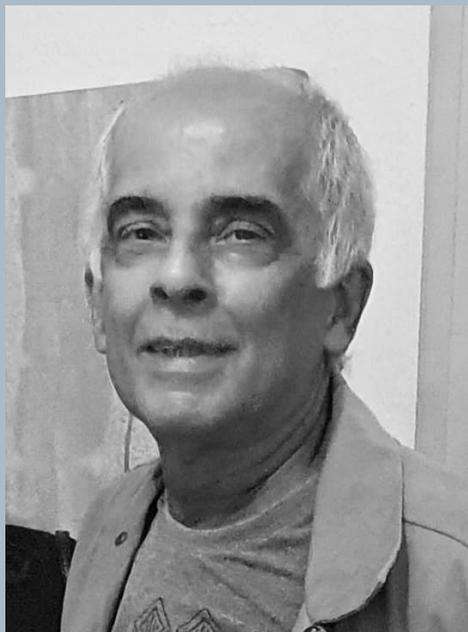
13. No tocante às intervenções possíveis ou por serem praticadas, dar lugar primeiro à imaginação que preenche necessidades, criação (obra, trabalho), fruição (jogo, lúdico, festa). Dirigir-se primeiro à imaginação criadora, depois à razão organizadora, classificadora e formalizadora.

14. Perguntar sempre o que reúne ou dispersa, o que integra ou desintegra, enfim, o que dá força para acontecer o que está acontecendo (do mesmo modo perguntar pelo que impede de acontecer quando devia estar acontecendo).

15. Procurar responder as seguintes questões: Onde os centros de decisão, onde a matriz de informações e dos códigos? A quem a posse a fruição?

16. Procurar surpreender nas estruturas, funções, o "todo" ou a totalidade; em outros termos, pensar dialeticamente a exclusão, a negação do valor de uso pelo valor de troca, bem como a possibilidade de sua presença, de sua volta insidiosa, irreduzível, obstinada.

17. Estar atento, investigar a capacidade ou não, a possibilidade ou não, dos grupos sociais participarem da obra da construção da cidade, do urbano. Em outros termos, verificar o grau de capacidade criadora das comunidades ou grupos sociais.



Manoel Teixeira Azevedo Junior

Relatar minha experiência no Plambel é falar de um período de intenso aprendizado profissional e de grandes mudanças. Tendo vivido até então no Rio de Janeiro, formado em arquitetura e concluído as disciplinas do curso de mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Coppe/UFRJ, cheguei ao Plambel em agosto de 1977, trazido pela Maria Laudelina Garcia, que lá trabalhava e que havia sido minha colega naquele curso. Serei sempre grato a ela por isto, pelo que significou para minha formação e amadurecimento profissional e para minha vida em geral.

Tudo era muito novo então: o deixar a cidade natal; o estranhamento e a progressiva descoberta de uma outra cidade, uma Belo Horizonte tão mais sossegada e tranquila do que o lugar de onde eu vinha; o começar uma atividade na qual não tinha experiência prática, embora cheio das ideias e teorias adquiridas no mestrado. As cidades naquela época, mesmo as grandes, eram muito mais diferentes entre si do que são hoje, um tanto uniformizadas agora pela disseminação dos serviços e do consumo e pela paisagem repetitiva da produção imobiliária de mercado. Os primeiros tempos foram de constantes idas ao Rio, para realimentar os vínculos rompidos e consumir o que a cidade menor não oferecia, em especial no campo das artes. Pouco a pouco fui conhecendo, me apropriando e gostando da nova cidade, seu clima, as ruas e avenidas arborizadas, os novos amigos, a tranquilidade de andar a pé. Na construção da empatia que passei a ter pela cidade, a experiência de trabalho no Plambel, pela sua própria natureza, foi de enorme importância.

Apesar da insegurança inicial, fui muito bem acolhido e me integrei com relativa facilidade nas equipes de trabalho. Alguns achavam surpreendente que eu tivesse deixado o Rio, cidade bastante idealizada por aqui naquela época.

Os novos colegas eram, em sua maioria, jovens iniciantes como eu, recém formados, que começavam a lidar com a atividade relativamente nova do planejamento urbano. Todos nós fomos descobrindo como se fazia isso ao longo do processo, desse tempo de existência do Plambel. Estávamos, na verdade, construindo uma maneira pioneira e inovadora de fazer planejamento urbano e regional, em especial quanto à base conceitual e metodológica de compreensão da realidade metropolitana. Essa experiência fecundou no seu prosseguir a atuação de órgãos governamentais, em especial os municipais, o ensino e a pesquisa nas universidades e mesmo empresas privadas do campo ambiental e urbano.

Quando comecei o Plambel era presidido pelo Ney Furquim Werneck, e assim o foi por muito tempo, arquiteto com experiência anterior em planejamento e muito envolvido com as discussões sobre regiões metropolitanas. Fui trabalhar na Diretoria de Planejamento, então chefiada pelo Jorge Vilela, profissional muito competente, cujo jeito manso e afável me facilitou muito o superar a insegurança inicial. Meus primeiros trabalhos foram no campo do patrimônio construído, revendo e atualizando o inventário do patrimônio histórico arquitetônico do município de Sabará, o que me levou, inclusive, a alterar o tema que havia escolhido para minha dissertação de mestrado e desenvolver então uma análise de percepção espacial da cidade de Sabará.

O trabalho mais importante em que me envolvi, a partir do final dos anos 1970, foi o do novo Plano Metropolitano, o segundo que a região teve, trabalho que absorveu quase toda a equipe da Diretoria de Planejamento, então dividida em três setores: um ligado às questões econômicas e sociais, outro à organização territorial e o terceiro aos transportes. Foi realizado ainda na gestão Ney Werneck, mas tendo como Diretor de

Planejamento o arquiteto Alípio Castelo Branco, que teve a sabedoria de contratar a assessoria do professor José de Anchieta Corrêa, filósofo, que acabou sendo também meu orientador na dissertação de mestrado. Com sua inteligência e entusiasmo, ele operou uma guinada no nosso modo de compreender a realidade urbana e, no caso, a metropolitana. A coordenação do Plano foi da Maria Auxiliadora Vieira, a Dodora, profissional de grande integridade, competência, espírito democrático e delicadeza, com quem tenho enorme satisfação de ter trabalhado e convivido.

Apoiado nas ideias de Henri Lefebvre e numa concepção de organização do espaço urbano segundo campos de força, superando as meras divisões administrativas, a nova metodologia cabia muito bem a uma realidade de conurbação entre municípios e intensas interrelações espaciais nos âmbitos econômico, social, espacial e simbólico, condicionadas pelo meio físico e pela história dos lugares. O aporte trazido pelo professor José de Anchieta implicou dar enorme ênfase ao conhecimento direto do cotidiano de vida da cidade, indo além do enfoque de distribuição funcional e de utilização de dados secundários, que dominava então a prática do planejamento urbano e ensejava um certo distanciamento deste em relação à concretude das relações vividas no espaço. Assim, toda a equipe ou pelo menos boa parte dela, passou a percorrer e perceber diretamente o conjunto da região metropolitana, em um trabalho de fôlego realizado em visitas de Kombi que, para mim, foram fundamentais naquele processo de me familiarizar com a cidade e os municípios a seu redor. Essas visitas, além de criar empatia com a diversidade dos espaços que compunham a metrópole, ensejavam relações interpessoais informais que reforçavam as ligações entre os integrantes da equipe e seu envolvimento com o trabalho. Eram momentos de alegria,

compartilhamento e troca de diferentes visões que muito me marcaram tanto profissionalmente como afetivamente.

Para mim, este trabalho, em especial na fase de leitura e compreensão da realidade metropolitana, representou uma reviravolta conceitual e metodológica em relação ao pensar o espaço urbano e a cidade, sendo um dos elementos principais que me preparou para a atividade acadêmica que, mais tarde, vim a exercer, inicialmente ainda trabalhando no Plambel, e na qual prossegui após tê-lo deixado. Nesse sentido, foi uma escola que me deu a base para trilhar outros caminhos profissionais.

Para além ou interligado às atividades profissionais, o outro aspecto fundamental da minha experiência no Plambel foi o das relações humanas. Ali fiz muitas amizades que perduram até hoje, conheci minha primeira companheira, a Yara, com quem tive uma filha, Isabel, que, justamente, teve como padrinho um amigo que conheci no Plambel, o Edésio. As jornadas de trabalho se estendiam em encontros em bares, festas frequentes e atividades políticas. Ali havia um clima que favorecia a sensação de pertencimento a um grupo, e ser do Plambel era motivo de um certo orgulho, dada a excelência da equipe técnica, o pioneirismo de alguns trabalhos e a referência que representavam, inclusive para a disponibilização de dados sobre a região. O Plambel transbordava seu espaço e repercutia em Belo Horizonte e na sua região metropolitana, em especial nas instituições governamentais e acadêmicas.

Esse clima se refletia também nas atividades internas extra trabalho. O Plambel possuía uma atuante associação de funcionários, a ASP, e era muito presente no movimento dos servidores públicos, participando ativamente de manifestações, discussões e greves. Todas as nossas decisões em relação a esse movimento eram tomadas democraticamente em agueridas assembleias dos funcionários. Um dos momentos que

mais me marcaram, ligado à efervescente vida política do país naquela época, foi nossa saída coletiva para as ruas no comício das Diretas Já em Belo Horizonte.

A ASP, além de lidar com a questão das relações de trabalho e mediar reivindicações coletivas junto à diretoria, promovia exposições de trabalhos artísticos dos associados, festas, debates, entre outros eventos. Minha primeira exposição de desenhos foi no Plambel, promovida pelo Edésio Fernandes, então diretor cultural da associação. Também ocupei esse posto em outra gestão, a da Ana Maria Schmidt, e promovia exibição semanal de filmes após o horário de trabalho. Acho que exibia mais para mim e uns poucos interessados, afinal é sempre difícil segurar as pessoas após o horário, mas era muito prazeroso e ensejava boas discussões. Esse era o Plambel, lugar do trabalho, com discussões, divergências, disputas, contraposição de ideias, mas também lugar da festa, do estar junto, realizando, mesmo que minimamente e nos seus melhores momentos, entre o final dos anos 1970 e a primeira metade dos anos 1980, o sentido do urbano para Lefebvre.

Pensar no Plambel hoje, é perceber sua importância no processo de absorção e disseminação da ideia de região metropolitana, terminologia que progressivamente passou a ser incorporada e vivenciada pelos habitantes da metrópole e pelas instâncias de gestão em todos os níveis.

É perceber também o papel que teve na formulação de uma metodologia de leitura da estruturação urbana que se aproximava do modo efetivo da cidade acontecer, nos seus múltiplos aspectos, em diferentes escalas, desde a regional até a local. Isto resultou numa leitura espacial que apoiou a análise de dados sócio econômicos e foi fundamental, não só para definição das políticas metropolitanas, mas também para diversas pesquisas, notadamente as ligadas às relações socioespaciais e aos deslocamentos

internos e externos, as pesquisas origem-destino, importantes para o planejamento das ações ligadas à mobilidade.

O caráter dinâmico dessa leitura da estruturação urbana implica seu constante acompanhamento e aperfeiçoamento, não só no sentido do cruzamento, incorporação e atualização de dados, mas também da periódica revisão das delimitações das unidades espaciais e das relações entre elas, permitindo a constituição de séries históricas e bases de dados para o planejamento e a pesquisa. Este trabalho se manteve ao longo do tempo, um tanto comprometido após a extinção do Plambel, mas retomado na reorganização da gestão metropolitana nos anos 2000, em especial no recente Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), e deveria ter continuidade.

No entanto, visto de hoje, penso que, pelas próprias circunstâncias da época, faltou um ator no planejamento feito pelo Plambel: a própria população metropolitana. Se havia toda uma preocupação de perceber a realidade *in loco*, a cidade acontecendo, e a equipe efetivamente interagisse com os moradores, que eram na verdade quem mostrava como se davam as relações espaciais, a leitura que surgia daí não retornava à população, até porque o contato com eventuais representações e lideranças comunitárias era frouxo e descontínuo. A metodologia confiava demais na sensibilidade certa dos planejadores, inevitável ranço moderno em um momento em que as práticas dominantes do planejamento ainda engatinhavam no aspecto de envolver a população no processo de elaboração e implementação do planejamento, seja diretamente, seja por suas representações. No entanto, a postura das equipes do Plambel de voltar-se para o contato direto com a realidade contribuiu também para a mudança dessas práticas.

A escuta da população, como não podia deixar de ser, desaparecia nas formulações das propostas, nos planos

propriamente ditos. E não podia ser diferente. Estávamos em plena ditadura militar, as organizações da sociedade haviam sido sufocadas, embora no final dos anos 1970 o regime já se mostrava em declínio, as lutas pela redemocratização aumentavam, os primeiros sinais de abertura política se apresentavam, como a volta do pluripartidarismo e a anistia política, e a sociedade civil retomava suas organizações. O Plambel, apesar da excelência de seu corpo de funcionários, era um órgão que fazia parte do aparato de racionalidade técnica que, atravessado por contradições, já que não se pretendia um alinhamento ideológico, legitimava o regime autoritário. Os planos, incluídos os planos diretores municipais, davam um aparente respaldo técnico para decisões políticas autoritárias e muitas vezes arbitrárias.

As regiões metropolitanas foram criadas por lei federal em 1974, impostas aos municípios, com previsão de órgãos técnicos para cada região, e o Plambel era o órgão técnico da região metropolitana de Belo Horizonte. Se ser incluído na região favorecia os municípios, pois podiam ser contemplados com recursos federais, importantes em um contexto de centralização política e dificuldades de arrecadação, eles não aderiram a essa ideia, não tinham compromisso com ela. O processo era em geral de cima para baixo. O Conselho Metropolitano era dominado pelo Estado e a nível das realizações de grande porte, do investimento na região, a gestão metropolitana, incluído o Plambel, era vista pelos municípios como intermediária necessária para chegar aos recursos federais.

Desse modo, não é de estranhar o caráter também de cima para baixo das proposições do Plambel e uma relativa desconsideração da sua viabilização. Os planos não se apoiavam em uma previsão de recursos e indicação de metas, não redundando em programas de ação, orientadores do

investimento público, mesmo a nível do planejamento estadual, que deveria comandar o investimento na região. Na verdade, era um planejamento no qual os entes públicos envolvidos não tinham grande compromisso: comandado pelo Estado, não se refletia no planejamento estadual e não tinha como promover a adesão pactuada dos municípios. Não havia um Fundo Metropolitano, com destinação permanente de recursos, o que demandaria um pacto entre municípios e Estado, impossível de ser feito no ambiente de centralização das decisões e dos recursos então vigente.

No entanto, paralelo aos planos mais gerais, o Plambel teve um papel muito importante no disciplinamento da expansão urbana. Embora tenha tido uma atuação quase nula na redefinição dos perímetros urbanos pelos municípios, fundamental para o crescimento mais compacto da ocupação, o Plambel, através da anuência obrigatória a novos loteamentos, garantiu a aplicação da lei federal de parcelamento do solo urbano, a Lei 6766/79. Teve atuação também importante na assessoria aos municípios em questões de legislação urbanística e tributária, organização administrativa, entre outras.

O Plambel produziu excelentes leituras da realidade urbana, disseminou ideias, alimentou pesquisas e práticas acadêmicas, mas seus planos, no que diz respeito à transformação em ações de governo, são nulos, ou quase isso. Enquanto os recursos federais eram fartos, durante principalmente a segunda metade dos anos 1970, algumas propostas do primeiro Plano Metropolitano, anterior à minha entrada no Plambel, foram destacadas dele e realizadas de forma isolada, desvinculadas de outras ações que as complementariam ou dariam suporte. É o caso do programa de parques urbanos, implantado em parte, e de algumas realizações no sistema viário, sempre a área mais privilegiada com recursos

federais, como a implantação da então chamada Via Expressa Leste Oeste. Esta também foi realizada apenas em parte, mas segundo uma concepção modificada, que eliminou a pista exclusiva de ônibus, e sem qualquer ação sobre o entorno atravessado por ela, o que possibilitaria transformá-la em uma via atrativa para pedestres e atividades diversificadas. Foi uma ação estritamente funcionalista e o resultado está no dia a dia da cidade: domínio do automóvel, fuga dos pedestres, ambiente inóspito. A Via ainda foi depois atropelada pela decisão de implantar o metrô de Belo Horizonte sobre a via férrea existente, proposta imposta pelo poder federal, que não estava no plano metropolitano, sendo realizada também sem considerar o entorno. No entanto, acabou “salvando” a Via Expressa no aspecto de sua desconsideração pelo transporte coletivo. Trata-se de exemplo negativo de falta de continuidade e compromisso entre planejamento e realização.

No segundo Plano Metropolitano, do qual participei, a etapa de propostas foi realizada já em um momento de declínio do regime militar, crise econômica no país e perspectivas de grandes transformações políticas e, nesse sentido, não tinha grandes chances de viabilizar suas diretrizes e propostas. Mesmo assim abordou questões inéditas em relação ao plano anterior, como os programas de requalificação de periferias e reforço de centralidades, que evidentemente não tiveram continuidade.

O ambiente pós redemocratização, e pós Constituição de 1988, com o fortalecimento que esta deu aos municípios, poderia favorecer aquele pacto entre eles e deles com o Estado, repensando um novo arranjo para a gestão metropolitana, menos autoritário, com processos de decisão efetivamente partilhados entre municípios, Estado e sociedade civil, mas infelizmente, até como reação à submissão imposta no momento

anterior, acabou resultando numa fragmentação das ações municipais, na contramão da cooperação que a ideia metropolitana enseja. É nesse novo ambiente, de renovação da vida democrática, de ampliação dos movimentos sociais, de grande esperança para a sociedade brasileira, que os órgãos metropolitanos começam a entrar em declínio, até pela marca de sua origem no regime autoritário, e o Plambel é progressivamente esvaziado em suas atribuições e no seu corpo técnico e finalmente extinto em 1996. A atividade de planejamento metropolitano praticamente se extinguiu e outras atribuições do Plambel foram dispersas em outros órgãos do Estado, em especial, a Fundação João Pinheiro, onde fiquei durante um ano, por sinal muito proveitoso, coordenando uma pesquisa sobre a história do saneamento em Belo Horizonte, dentro das comemorações do centenário da cidade.

Esse vazio no pensar o conjunto da metrópole, ensejou “planejamentos” fragmentados e um tanto arbitrários, com pouca consideração por seus impactos sociais e urbanos. É o caso da escolha de concentração de investimentos no vetor norte da metrópole nas gestões Aécio Neves e Antônio Anastasia, apesar desta última ter iniciado a implantação do modelo de gestão previsto na nova Constituição mineira. Essa escolha do vetor norte redundou em obras bastante questionáveis, como a chamada Via Verde, conjunto de intervenções viárias favorecedoras do deslocamento por veículos particulares, e o desastre urbano da Cidade Administrativa, enorme dispêndio de recursos públicos, com impactos negativos sobre a mobilidade, que a própria Via Verde não foi capaz de suportar, e comprometimento das condições de trabalho dos funcionários públicos, pelos deslocamentos a que passaram a ser submetidos. Ambas tiveram fortes impactos sobre a valorização de terras e o ganho imobiliário sem que o “planejamento” que as justificou previsse

contrapartidas para o poder público e a sociedade e mecanismos de garantia da diversidade social.

Deixei de ser funcionário do Estado em 1997, dentro de um processo de demissão voluntária promovido na gestão Eduardo Azeredo. Passei a me dedicar mais plenamente à atividade docente e acompanhei de longe o processo de reconstrução da gestão metropolitana, a partir da nova Constituição do Estado de Minas Gerais, e a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), o terceiro plano para a região.

Não tenho condições avaliar como essa reconstrução vem se dando, mas penso que a necessidade de uma instância de planejamento e gestão metropolitanos é incontornável e só terá efetividade e sucesso se for baseada em três pontos. Primeiro, na ampla participação da sociedade civil nos processos de decisão, para além das administrações municipais e estadual, o que o arranjo de gestão metropolitana atual parece contemplar. Em segundo, no compromisso dos municípios e do Estado com as propostas do planejamento comum, garantindo investimentos e ajustes de ações nas chamadas atividades de interesse comum metropolitano, tanto no que concerne às grandes obras estruturantes, como no resgate da urbanização precária das áreas periféricas e nas políticas habitacionais, ambientais e de ocupação do território, entre outras. Finalmente, na efetivação do Fundo Metropolitano, com aporte regular de recursos, proporcionais à capacidade diferenciada de municípios e Estado, fazendo com que se possa realizar a passagem do plano geral, fornecedor das diretrizes básicas para a região, para planos de ação, comprometidos com metas e aportes de recursos e rebatidos nos orçamentos municipais e estadual, concretizando o compromisso desses entes com o interesse comum metropolitano.

Espero que os que agora se ocupam das questões metropolitanas, nos governos, nas escolas e universidades, nos

movimentos sociais, prossigam essa construção, sempre incompleta, do como perceber a cidade e fazer escolhas de atuação nela. Nas instâncias que constituem o Poder Público, responsável pelo que é comum, definindo prioridades e pautas de atuação, isto tem importância crucial. Espero que tenham a garra, o compromisso com a justiça na cidade, a capacidade de sonhar o futuro, que a equipe do Plambel sempre teve e da qual tenho a alegria e o privilégio de ter feito parte.

Manoel Teixeira Azevedo Junior  
Março de 2023





Maria Izabel Marques do Valle

Formada em arquitetura e urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG em dezembro de 1974, minha trajetória profissional foi, de certa forma, direcionada pela questão metropolitana.

Me formei já casada e grávida do meu primeiro filho, que nasceu em meados no ano seguinte. Quando ele completava um ano, em 1976, surgiu a oportunidade de ingressar no órgão de planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o Plambel, criado em 1974 a partir de um grupo de trabalho formado por integrantes da Fundação João Pinheiro, por sua vez criada em 1969 como parte do sistema de planejamento do estado, grupo esse responsável pelo planejamento da recém-criada RMBH.

Vários dos meus colegas do curso de arquitetura já se encontravam no Plambel, que se apresentava como uma atrativa oportunidade de trabalho para arquitetos e urbanistas, tanto por ser uma organização recente, como pelo caráter inovador do tema – planejamento metropolitano, em crescimento no país e em Minas, com a criação da RMBH em 1973.

Na época em que fiz o curso, predominava uma ênfase em projetos arquitetônicos, nem tanto em planejamento urbano. A marca que trago dessa segunda área é a lembrança do saudoso professor Radamés Teixeira e dos seus mapas “iluminados”, em papel e coloridos com lápis de cor ou hidrocor, identificando território e processos de ocupação, que me inspiram até hoje, no desenvolver dos trabalhos aos quais tenho me dedicado desde então. Assim, integrei o Plambel inexperiente e imatura.

Desde o início, fiz parte da pequena equipe coordenada pela arquiteta Sonia Marques Antunes Ribeiro e fazíamos parte do grupo sob a responsabilidade do arquiteto Jorge Vilela, na Diretoria de Planejamento, sob o comando do arquiteto Ney Werneck. Ocupávamos uma sala no Edifício João Pinheiro, na Avenida João Pinheiro, em espaços da Fundação João Pinheiro.

E nossa folha de pagamento era entregue por um funcionário chamado João Pinheiro! A constância do nome João Pinheiro me impressionava!

Entre outras atividades, Jorge Vilela estava envolvido com a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte de 1976, já em finalização, na qual tive uma participação marginal. Pouco tempo depois da minha chegada, houve a mudança do Plambel para sua sede própria, na Avenida Brasil, em um prédio de três pavimentos próximo ao Hospital São Lucas. Em pouco tempo, além desse prédio, o Plambel ocupava salas em outros edifícios e o galpão vizinho, onde cheguei a trabalhar, alocada na equipe responsável pelo projeto e implantação do Parque Urbano Fernando Dias, em Betim. Nesse galpão, mais tarde, foi construído um edifício mais imponente, que se tornou a sede do Plambel por vários anos, interligado ao menor.

Na Avenida Brasil, de fato se iniciou minha experiência com planejamento urbano e o Plambel foi minha segunda escola. O conhecimento adquirido durante o desenvolvimento dos trabalhos nos municípios metropolitanos se ampliou e foi consolidado, basicamente pertencendo à mesma equipe durante todo o período em que estive no órgão.

Na estrutura da Diretoria de Planejamento, à qual pertencíamos, haviam grupos distintos, com funções distintas – planejamento, apoio aos municípios na área de gestão municipal, sistema viário e transportes. O planejamento também se dividia: o planejamento metropolitano e o planejamento municipal, setorizado por vetores dentro da RMBH. Eu me localizava no planejamento municipal, especificamente nos municípios do Vetor Norte da RMBH – Vespasiano, Lagoa Santa, Santa Luzia e Pedro Leopoldo. Desenvolvíamos Planos de Organização Territorial para esses municípios, sem custo para eles, a partir de muito trabalho de campo, análises de fotos aéreas, por vezes

de ortofotos e muitas reuniões com as equipes das prefeituras. Não havia a participação da população, eram trabalhos eminentemente técnicos.

Para esses trabalhos, contávamos com excelentes bases cartográficas na escala 1:25.000 de todos os treze municípios da época, produzidas por um amplo convênio estadual, envolvendo diversos órgãos, entre eles a Cemig, a Copasa, o IGA, o Cetec. Contávamos também com um inestimável conjunto de fotos aéreas, cobrindo toda a RMBH.

Eventualmente, eu participava de projetos com outras equipes. O Parque Urbano Fernão Dias foi um deles. Dois outros foram: um amplo diagnóstico sobre limpeza pública nos municípios da RMBH, em que um dos produtos foi um treinamento sobre o tema, gravado em vídeo no estúdio da Fundação João Pinheiro, já com sede na Pampulha. Outro foi o Programa de Aproveitamento Integrado do Vale do Arrudas (PAIVA), com indicação de usos para o aproveitamento das áreas remanescentes da implantação da Via Expressa Leste-Oeste. Nessa época, estava em curso um convênio com a Companhia de Distritos Industriais (CDI), com equipe alocada no Plambel, que eventualmente ia a campo conosco.

Em mais de uma ocasião, nossa equipe, na área do planejamento, formou duplas com a equipe dos engenheiros, na Diretoria de Operações, para levantamentos de danos causados por chuvas intensas nos municípios metropolitanos, visando obtenção de recursos para reparação.

Em uma dessas participações em outros projetos, houve necessidade de estimar a população de uma área periférica em processo de ocupação. Essa área era Justinópolis, em Ribeirão das Neves. Foi contratado um sobrevoo com avião de pequeno porte e voamos Euler Ribeiro, Luiz Alberto Sartori e eu. Dois de nós para o reconhecimento de campo – Euler e eu – e Sartori,

engenheiro e reconhecido talento em fotografia, para os registros fotográficos da área. Por meio das fotografias, fizemos a contagem das unidades e foi estimada a população.

Esses fatos mostram, mesmo em pequena escala, a dimensão do campo de atuação do Plambel, a sua autonomia e a sua posição no estado, abrangendo desde o planejamento metropolitano e sua gestão, passando pelo planejamento local, até a contratação de projetos e execução de obras estratégicas para o planejamento metropolitano, possuindo equipe especializada voltada para seu acompanhamento e fiscalização, com frota própria de veículos dando suporte a essas atividades.

Representam ainda uma pequena amostra da riqueza do seu acervo tanto quanto à produção como quanto à documentação de suporte para os trabalhos, desenvolvidos com uma tecnologia ainda muito incipiente se comparada com os dias de hoje, havendo um setor especialmente voltado para isso – o Sistema de Informação e Documentação (SIDOC).

De modo geral, os funcionários compunham um grupo jovem, de diversas áreas do conhecimento e muita interação em função dos projetos desenvolvidos. A despeito disso, o convívio com colegas e com a estrutura formal do órgão, composto por diversas diretorias, me proporcionou também um outro aprendizado: havia implícita uma gradação de importância entre os diversos setores e até uma certa rivalidade. A Diretoria de Planejamento se sobrepunha à Diretoria de Operações e os grupos dedicados aos processos metropolitanos se sobrepunham aos grupos dedicados aos processos locais.

Porém, na minha percepção em nosso cotidiano de trabalho, essas diferenças eram superadas no nível das equipes técnicas e desapareciam, em especial quando estávamos em campo, integrando a “turma da botina”, como dizia nosso diretor Ney Werneck. Nessas ocasiões, o apoio mútuo e as parcerias

fortaleciam as relações, que se mantiveram para além desse período de convívio. Hoje, vários já são parte apenas da nossa memória, onde os reverenciamos.

Nesse lugar onde estava, meu envolvimento foi muito mais local que metropolitano, mesmo havendo sempre essa interface, já que as análises locais levavam sempre em conta a intensidade do processo de metropolização e as previsões do planejamento metropolitano. No Vetor Norte, por exemplo, Pedro Leopoldo era a referência de baixo impacto desse processo, mantendo-se como centralidade pouco afetada por ele.

Mergulhada nessa rotina, foi uma surpresa a notícia das demissões, que ocorreram nos primeiros meses de 1988, durante o governo Newton Cardoso. Em torno de 50% dos funcionários foram demitidos, eu e vários colegas próximos entre eles. Meu posto de trabalho ficava no oitavo andar e, nesse dia, a cada toque do telefone, aumentava a tensão no ar. Todos nós nos aproximamos e uma colega atendia e informava quem estava sendo chamado. Me lembro nitidamente do momento em que, em uma das chamadas, seu olhar se fixou em mim. Era a minha vez. Desci e assinei o termo de demissão, com um outro colega fazendo o papel de testemunha. Foram momentos de muita estranheza. Ao assinar o livro de registro de funcionários, no setor de recursos humanos, um documento me foi apresentado, solicitando que fossem devolvidas uma caneta esferográfica e uma lapiseira. Triste balanço desse período de 1976 a 1988, anos que foram para mim de muita relevância profissionalmente e pessoalmente.

A parti daí, houve um movimento em bloco para recorrer da decisão judicialmente e, em 1994, muitos de nós retornamos ao Plambel. Retomei minhas atividades, na escala local como antes, mas agora no Vetor Oeste, trabalhando com Igarapé. Durante os anos em que estive ausente, trabalhei com planos diretores municipais, como consultora independente.

Os conhecimentos adquiridos no Plambel foram fundamentais. A experiência no setor privado se somou à experiência no setor público, com relação a novos olhares: relação contratante/contratado, composição de custos, elaboração de contratos, prazos contratuais, termos de referência, competitividade, coordenação de equipes, dentre outros.

Ainda nos adaptando a esse retorno e às mudanças ocorridas nesse período, em 1996 uma surpresa maior ainda veio ao nosso encontro, sem nenhuma comunicação prévia, da qual tomamos conhecimento pela imprensa, mais especificamente pelo rádio – o Plambel havia sido extinto.

Todo o conhecimento acumulado, toda a produção, todo o acervo, todas as pessoas que se debruçaram sobre a questão metropolitana, todo o tempo de pesquisas, estudos e projetos, passaram a ser segmentados e distribuídos e, por um tempo, foi como se o metropolitano permanecesse suspenso. Uma decisão tomada sem considerar toda a sua extensão e sem planejar os seus desdobramentos, nos pareceu então, diante das incertezas e arranjos provisórios, alguns deles ainda assim.

A Fundação João Pinheiro, berço do Plambel, o recebeu de volta, em parte. A minha opção foi essa, vir também para a Fundação João Pinheiro, onde ainda permaneço. Havia uma diretoria dedicada ao planejamento local e regional, o Centro de Desenvolvimento Municipal (CDM), que, com a nossa chegada, foi renomeado para Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos (CEMME). Em uma reestruturação interna, houve junção do CEMME com outras diretorias, tornando-se o Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP), hoje Diretoria de Políticas Públicas (DPP). Atualmente, seguindo diretrizes governamentais de eficiência e foco em resultados, a Fundação João Pinheiro abriga também partes do IGA e do CETEC, parceiros do Plambel e também extintos.

Os estudos metropolitanos não se destacaram dentre as atividades desenvolvidas nessa diretoria e o acervo do Plambel encaminhado à biblioteca ainda demanda atenção, não por responsabilidade das equipes responsáveis, antes por ausência de decisões governamentais necessárias à sua estruturação, preservação e valorização.

A questão metropolitana foi abrigada em uma sub-secretaria de estado e atualmente está na Agencia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agencia RMBH), também abrigada em uma secretaria de estado.

Em função da minha posição, sempre vinculada aos governos locais, tenho pouco a dizer a respeito dos processos metropolitanos. No entanto, um fato me chamou muita atenção, alguns anos atrás. Ao receber a demanda para revisão de plano diretor de um município metropolitano, comentei sobre o trabalho que a Agencia RMBH já vinha desenvolvendo, apoiando os municípios nesse aspecto e sem custo. A resposta foi que o município não desejava ir à Agencia, por receio de que os interesses metropolitanos subjugassem os interesses locais, demonstrando incompreensão do que seriam esses interesses e da forma como se entrelaçavam. Não era um município localizado nas franjas da RMBH, mas, talvez, a forma como ela vem se expandindo dilua essa compreensão.

Considerando as idas e vindas, meu ponto de vista é de que permanece inconclusa a questão central da gestão metropolitana, que ainda transita em um limbo entre as instâncias municipais e a estadual.

A seguir, algumas fotos desse período.















Valeska Duarte Drummond

O convite para escrever sobre a experiência na RMBH, como servidora do Plambel, foi recebido com muita alegria, tendo aguçado sobretudo a minha memória afetiva. Contratada inicialmente como estagiária, passei boa parte do percurso profissional gravitando em torno das regiões metropolitanas e de municípios metropolitanos. No início, eu não creditava a essa experiência o valor devido. Passei a me orgulhar do vínculo com o Plambel quando, ao chegar como aluna de mestrado na FAUUSP, os professores demonstraram bastante respeito e admiração pela minha instituição de origem. Foi então que eu percebi a sua importância, inclusive fora dos limites do estado.

No Plambel, teci amizades duradouras e, ao ensejo dessa oportunidade, registro meu carinho ao eterno amigo, que me descortinou tantos horizontes, me levando a amar o patrimônio cultural, a reconhecer a força da ação sócio-política a partir da experiência com o IAB, tudo regado a conversas argutas e instigantes. Obrigada, Ricardo Samuel de Lanna.

### *Fase 1: A estagiária na metrópole*

O estágio foi realizado na Diretoria de Estudos Básicos. As minhas percepções iniciais foram moldadas mais pelas pessoas do que pelo trabalho. Eu observava atenta as relações de todos comigo e entre si. O “material humano” me atraía muito.

A equipe era composta por profissionais de alto cabedal e a meu ver, alguns eram demasiadamente cativantes. Foram dois anos de estágio. Havia uma grande sala onde nós, estagiários, fomos tecendo fortes laços de cumplicidade.

A nossa atividade, onde eu me encontrava alocada, não era tão estimulante naquele momento. Os técnicos elaboravam estudos bastante qualificados, mas o acesso ao produto final

dependia de certo empenho nosso. Eram cópias numericamente limitadas, com textos de reprodução precária, acompanhados de mapas que muitas vezes eram versões originais coloridas a mão. Limitações tecnológicas da época que, ressalte-se, incidiam apenas sobre a forma, não sobre o conteúdo.

Não raro, coloríamos diversas cópias de mapas que acompanhavam os documentos. Mas, como certos males vêm para bem, foi por intermédio daqueles mapas que tomei o primeiro contato com a região metropolitana de Belo Horizonte. Com os relatórios fui me familiarizando com os aspectos ambientais da região, com as distintas tipologias de uso do solo e com idiosincrasias dos municípios. Naquele momento não enxergava que tudo isso viria a ser bastante útil para os meus trabalhos futuros.

O ponto de vista dos planejadores exerceu muita influência sobre a forma como comecei a enxergar as “limitações dos técnicos municipais” que, segundo eles, contavam com profissionais que ignoravam o universo metropolitano. Mais tarde, quando passei a ter maior contato direto com as equipes municipais, fui relativizando essa narrativa. Não era exatamente um enunciado falso, mas havia um contraponto: o Plambel era pouco afeito ao diálogo e as propostas do Plano Integrado de Desenvolvimento Econômico e Social (PDIES), referência para o planejamento metropolitano, não lograram o êxito esperado.

Durante o estágio foram lançadas as sementes das principais vertentes da minha vida. O nascimento do meu filho consolidou o núcleo familiar e uma visão adquirida de coletividade na escala das cidades e regiões pavimentou a seara profissional.

Logo que me formei, investi em uma tentativa infrutífera de ser alocada na Diretoria de Estudos Básicos. Contudo, foi o responsável pela Coordenação de Expansão Urbana quem me acolheu. Aí se inicia a fase seguinte, que é a do primeiro

emprego. Esse coordenador também era um profissional de reconhecida excelência e carismático no trato com as pessoas: o engenheiro sanitarista Manoel Alves dos Santos Filho.

## *Fase 2: O primeiro emprego*

Iniciei as atividades na Seção de Controle da Expansão Urbana em um momento no qual o governador do Estado era o Hélio Garcia (gestão 14/08/1984 a 15/03/1987), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o presidente do Plambel era o arquiteto Ney Pereira Furquim Werneck. Iniciava-se a gestão do prefeito Sérgio Ferrara em Belo Horizonte.

A organização do Plambel, naquele momento, era regida pela Lei Delegada nº 18/1985 e pelo Decreto nº 25907/1986. A autarquia era alicerçada na seguinte estrutura orgânica:

- I – Diretoria Geral;
- II – Diretoria de Planejamento;
- III – Diretoria de Informações Básicas;
- IV – Divisão de Administração e Finanças.

A Diretoria Geral era um órgão colegiado de direção superior, constituída pelo Diretor Geral, o Diretor de Planejamento e o Diretor de Informações básicas. A atual Agência RMBH, criada em 2009, também teve a sua direção superior ancorada em uma diretoria colegiada, em moldes análogos.

A Seção de Controle da Expansão Urbana era subordinada à Diretoria de Planejamento. Por ela tramitavam os projetos de parcelamento do solo urbano, em atendimento à Lei federal n.º 6.766/1979 e a sua versão estadual, o Decreto-lei n.º 20.791, de 1980.

A Lei n.º 6.766/1979, ainda vigente, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e remete ao Estado a prerrogativa de emitir anuência prévia (uma espécie de chancela anterior à aprovação pela prefeitura), dentre outras situações, dos parcelamentos e remembramentos localizados em municípios pertencentes à região metropolitana, contexto em que a anuência caberia à *autoridade metropolitana*.

O Decreto-lei n.º 20.791/1980, já revogado, estabelecia, na mesma toada da Lei n.º 6.766/1979, que os loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, localizados em região metropolitana ou área de aglomeração urbana seriam submetidos ao exame e anuência prévia do Estado, efetuada pela Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana – PLAMBEL, a tal *autoridade metropolitana* na RMBH. Além dos 14 municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, o decreto-lei também alcançava os municípios de Itabirito, Brumadinho, Igarapé, Mateus Leme, Esmeraldas, Matozinhos, Jaboticatubas, Taquaruçu de Minas, Barão de Cocais, Santa Bárbara e José de Melo.

A Deliberação n.º 16/1981, do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, reiterava o rito processual, que se iniciava com a apresentação do pré-projeto de loteamento/ desmembramento à Prefeitura Municipal que, em síntese, enviava para o Plambel expedir as diretrizes básicas a serem seguidas pelo responsável e emitir a anuência prévia para o projeto final, condição para a aprovação pela prefeitura.

Naquele momento, cerca de mais de 10 anos depois da aprovação do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS), de 1974, e do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES), de 1975, já havia fissuras no planejamento metropolitano. O documento de diretriz básica que era emitido teve seu conteúdo uniformizado,

sendo que em muitos casos praticamente não se alterava, pela dificuldade em se estabelecer diretrizes mais específicas.

A Expansão Urbana atendia um relativo contingente de pessoas em busca de informações sobre as diretrizes gerais, o andamento dos seus processos e as correções que deveriam ser aplicadas. Os representantes do mercado imobiliário, no mais das vezes, tentavam ser bastante simpáticos, uma forma de criar empatia com os servidores. Havia também pessoas com demandas singelas, como por exemplo desmembrar lotes resultantes de partilha de herança.

E havia, ainda, gente que misturava alhos com bugalhos e nós ficávamos em dúvida se era um equívoco ou uma atitude de má fé. A título de exemplo, havia casos em que o responsável encaminhava para emissão de diretrizes uma área que na verdade deveria ser objeto de anuência corretiva. Isso porque a aprovação de loteamento era mais fácil do que a sua regularização. E obviamente, como quem encaminhava era a prefeitura, infere-se que ela estaria conivente com esse tipo de desordem.

Não era incomum as gestões locais ficarem incomodadas com o que consideravam “ingerência” do Plambel no seu território. Após a aprovação da Constituição Federal, em 1988, que reconhecia o município como ente federativo, a prefeitura de Lagoa Santa passou a aprovar parcelamentos sem solicitar a anuência prévia, o que perdurou por um algum tempo.

Lembro-me, em particular, de um incorporador imobiliário relativamente frequente, responsável, dentre vários parcelamentos em Nova Lima, por um loteamento que era uma referência para os arquitetos urbanistas, tendo sido projetado muito antes da minha chegada à Expansão Urbana, pelos também arquitetos Raphael Hardy Filho e seu filho Álvaro Hardy (Veveco).

O *Ville de Montagne* (aqui representativo de vários outros) foi aprovado como loteamento, tendo instalado uma portaria alguns anos depois. Naquela época, os planejadores urbanos já jogavam luz sobre o propalado direito à cidade, mas não estabeleciam vínculos entre essa discussão e as restrições de acesso impostas pelos condomínios e loteamentos fechados, cuja existência (então irregular) era tolerada pela sua posição em relação ao sistema viário. O direito à cidade não se limita ao direito de transitar no território, haja vista que é multifacetado, mas também não o exclui. Hoje em dia, com a concentração de condomínios e loteamentos fechados, não é incomum a necessidade de se atravessar um condomínio para chegar a outro.

Essas ocupações foram naturalizadas pelas prefeituras e pelo próprio Plambel. A despeito de já haver entendimentos jurídicos contrários ao fechamento de loteamentos, só me recordo desse tema adquirir um vulto maior quando um promotor de justiça de São Paulo, José Carlos de Freitas, veio a público arguir a sua ilegalidade, com grande repercussão. A questão que ele levantou, sobre o fato desse tipo de loteamento não possuir amparo legal, veio a ser parcialmente solucionada com a promulgação da Lei n.º 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Ela altera a Lei n.º 6.766/1979, sobre a qual o promotor edificou seus argumentos, incluindo os seguintes parágrafos no art. 2º:

“Art. 2o. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.”

A solução jurídica assentada na cumplicidade com o “planejamento excludente”, expressão muito utilizada pela urbanista Raquel Rolnik, joga para debaixo do tapete a discussão acerca dos privilégios e desigualdades inerentes a esse modelo de urbanização, que internaliza e privatiza o sistema viário e outros bens ambientais como lagoas e espaços verdes.

Ainda assim, há que se considerar o postulado de que não é o direito que cria a realidade, mas em muitos casos ele vem atrás para reger realidades que alguns entendem se encontrar numa condição de lacuna legal, eventualmente eufemismo para camuflar a ilegalidade.

Não é intenção aqui dar um tratamento simplificado a uma questão complexa, que envolve muitas variáveis, inclusive socioculturais. Os meus pontos são dois. O primeiro é registrar como o poder público “passava” por cima das leis, como bem entendesse, em benefício do mercado imobiliário, porque foi o que aconteceu para que a “situação de fato” se consolidasse. Havia, ainda, uma cumplicidade entre Prefeituras e associações e moradores. O outro ponto é que aprendi muito com esse promotor, que ministrou palestras por diversos estados e produziu textos bastante divulgados durante um determinado período. Passei então a me interessar mais pelos meandros das leis, da doutrina e adquiri esse hábito, muitas vezes enfadonho, de “matar a cobra e mostrar o pau”, citando leis, artigos, parágrafos, etc.

Com o andar da carruagem, a conjuntura política acenou para contextos desfavoráveis. Foi eleito o governador Newton Cardoso (15/03/1987 a 15/03/ 1991), um opositor à gestão metropolitana, por desentendimentos com o Plambel à época em que foi prefeito de Contagem.

Foi um período bastante turbulento, com muitas trocas na alta direção, que chegou a ser ocupada por 3 presidentes no período de 4 anos. Houve também o desligamento de um contingente significativo de servidores. Na ocasião, foi criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos (SEMETRO).

Não me recordo com exatidão como se deu o movimento de troca de coordenação/seção, mas houve um vai e vem entre a Coordenação/Seção da Expansão Urbana e Coordenação de Saneamento e Meio Ambiente. No final de década de 80, início de 90, participamos de alguns trabalhos do Plano Metropolitano da RMBH, cujo documento de *Síntese dos Diagnósticos* foi lançado pelo governador em 1989.

Trabalhei durante um tempo no município metropolitano de Contagem, quando estavam sendo dados os passos iniciais para a elaboração do seu plano diretor. Fui para São Paulo e, quando retornei, fui trabalhar na Fundação João Pinheiro.

A partir daí se inicia uma outra etapa, com um olhar mais acurado sobre a RMBH, a elaboração de legislações urbanísticas e a interlocução mais estreita com outras RMs. Cada coisa conforme seu tempo, seus obstáculos e suas possibilidades, mas a experiência do Plambel deixou raízes que repercutiram nas atividades posteriores.





Patricia Motta Albano

O Plambel, dá início a uma nova fase de reconhecimento do espaço metropolitano. Trabalhos, como a Pesquisa Perfil de Ciclos, Mercado da Terra e Zoneamento Industrial colaboraram para a organização da Região, como também, o bem estar da população.

A Pesquisa Perfil de Ciclos (1979), consiste na coleta de dados da origem e destino da população metropolitana e o volume do fluxo de veículos nas principais vias da região.

A Pesquisa Mercado da Terra, utilizando como fonte os anúncios de jornal, passa a identificar os novos loteamentos e a direção de crescimento da cidade, muitas vezes localizados em áreas de risco geológico e as áreas rurais suprimidas pela expansão urbanas.

O Zoneamento Industrial, outro marco no conhecimento. O planejamento da ocupação de grandes, médios e pequenos estabelecimentos industriais associada as questões ambientais, tais como: ruído, qualidade do ar, áreas de cobertura vegetal e nascentes fluviais.

Destinação do lixo industrial, mapeamento dos principais depósitos, colaborando para a constatação da falta de regras, fiscalização e, principalmente a destinação final dos resíduos, muitas vezes tóxicos.

Outro estudo é o reconhecimento do simbólico, a identidade, cultura, o pertencimento como elo da população e o espaço.

O Plambel, a Diretoria de Estudos Básicos, enfatiza o conhecimento de temas relevantes ao metropolitano, como forma de monitorar o crescimento da ocupação.

A produção de conhecimento era intensa, Castells, Milton Santos, seminários, debates, rodas de leitura, e não menos importante o lápis de cor, dando vida as atividades econômicas, as áreas populacionais, a cobertura vegetal, topografia aos mapas Região.



Ana Clara Ferreira Guimarães

Convidada pelo Edésio Fernandes a escrever sobre minhas memórias do tempo em que trabalhei no PLAMBEL (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), me vi às voltas com um fator dificultador: a memória, antes fotográfica, já começa a me trair. Gentilmente, Edésio sugeriu temas, mas facultou a escolha dos conteúdos. Tamanha gentileza me deixou à vontade com as limitações acadêmicas que, com certeza, aparecerão neste texto, para as quais peço a compreensão daqueles que se dedicarem a ler o que vem pela frente. Natural, pois, esperar uma leitura crítica. Para os que não me conhecem, deixo aqui algumas notas biográficas.

Atualmente sou professora aposentada pelas redes de Educação pública e privada de Belo Horizonte. Abracei o Magistério tão logo me desliguei do PLAMBEL, de onde levei para a sala de aula uma visão mais ampliada de multiculturalidade e diversidade étnica, social e econômica dentro do espaço urbano. Levei uma percepção mais acurada da estratificação social na ocupação dos espaços da cidade, de acordo com a classe social, trabalho e renda.

Eu sou Professora de História, graduada pela PUC/Minas. Estudos avançados... não, não fiz. As contingências da vida não permitiram. Algumas delas o casamento, a maternidade tardia e a insana jornada de trabalho em três turnos, imposta aos professores pela permanente ausência de políticas públicas que valorizem a educação e seus profissionais. Contudo não faltaram disposição e entusiasmo para a capacitação em serviço. Nos vinte e cinco anos de exercício no Magistério, dezesseis foram dedicados à rede pública municipal, em escolas da periferia de Belo Horizonte, por opção ideológica. Paraphraseando Milton “Bituca” Nascimento, “todo Educador deve ir aonde o povo está...” E é lá na periferia que a educação pública tem

sentido e significado, onde ela será, de fato, “transformadora e libertadora”, como preconiza Paulo Freire.

Ah, o PLAMBEL... antes, uma breve reminiscência histórica. Era o ano de 1964, corria o mês de março. Eu tinha onze anos e alguns meses. Cursava o quarto ano do curso primário e estudava no Grupo Escolar Afonso Pena, aquela bela construção em estilo “ecletico de influência neoclássica”. Fazia pouco mais de um ano que minha família se mudara da periferia para o centro da cidade por motivo de economia. Uma família grande, onze pessoas para um apartamento de dois quartos, sem nenhum poder econômico a não ser a força de trabalho. Uma família caipira, fugindo das agruras da vida camponesa, buscando melhores condições de trabalho na Capital... quem sabe, até estudar!

O mês de março daquele malfadado ano foi quente em todos os sentidos, apesar das chuvas de verão. No dia trinta e um, fui para a cama cedo e dormi como toda criança, serena e pacificamente. O primeiro de abril amanheceu com um dos meus irmãos dizendo que não haveria aula e minha mãe ralhou com ele pela mentira. Ele me acompanhou até a escola e foi para o trabalho. No meio da primeira aula, vieram avisar que estávamos dispensados, que nossos pais vinham buscar-nos. A minha mãe não apareceu, nem meu irmão. Garanti à professora que morava perto e podia ir sozinha. Fui a última a sair. Já na calçada, até onde eu podia ver, não havia ninguém, nem carros, nem pedestres. Tive medo. Comecei a andar tão rápido quanto podiam minhas pernas infantis. A Avenida João Pinheiro, deserta, me pareceu interminável! Na altura do cruzamento com a Rua Guajajaras, parei para observar um tanque de guerra aparecendo na Praça Afonso Arinos. Atrás dele outro... Outro e outro. Vinham lentamente seguidos de outros carros menores com metralhadoras, logo depois

a cavalaria e, enfim, toda a infantaria do Exército. Colei as costas no tapume de uma obra, ao mesmo tempo assustada e maravilhada... Crianças gostam de paradas militares. A mão forte da minha mãe segurou o meu braço e eu perguntei se já era o “sete de setembro”. Secamente, ela respondeu: “Isto é uma patacoada!” Uma “patacoada” que duraria vinte e um anos, apelidada de “revolução”.

Estas reminiscências me ocorreram quando, procurando pelo Edifício João Pinheiro, parei justamente na portaria de vidro que substituiu o tapume, onde me encostei, doze anos antes, para assistir ao aparato militar que subiu aquela avenida para cercar o Palácio da Liberdade, no dia do golpe militar em 1964. Aquilo que minha mãe chamou de “patacoada, todos sabemos no que deu. Era abril novamente, 1976, e naquele dia eu tinha uma entrevista de emprego. Parada, naquela portaria, sentia contrações no estômago e não era fome. Era ansiedade. Estava participando de uma seleção para um emprego. Já passara por uma prova de redação e um teste de datilografia. A redação foi uma carta de apresentação, na qual devia apresentar o meu interesse pelo emprego e argumentar a favor da minha admissão. Não foi difícil. O outro teste consistia em datilografar a mesma carta, sobrescrita ao Secretário Geral do PLAMBEL.

Para minha surpresa, fui aprovada nos dois testes. Surpresa, sim! Eu era péssima datilógrafa e do PLAMBEL só sabia que estava recrutando secretárias. Esta informação me fora dada por uma amiga que trabalhava na Fundação João Pinheiro. Eu tinha experiência como secretária, mas como datilógrafa “catava milho”, como se dizia na época.

Enfim, estava aprovada e tinha uma entrevista com o Dr. Sebastião Moreira, Assessor Jurídico da Presidência. Foi uma entrevista rápida. Ele estava com pressa. Fez-me duas ou três

perguntas de cunho pessoal. Nada sobre experiência profissional, motivação, nem mesmo conhecimentos gerais. Chamou a Dona Marisa, secretária do Presidente, à época Dr. Hélio de Oliveira Braz, passou-me aos cuidados dela, encerrando a entrevista. Atarantada, perguntei quando começaria a trabalhar. Já na porta para sair, ele respondeu: “Agora mesmo!” Assim começou um longo aprendizado, que durou doze anos, sobre a RMBH e a importância do PLAMBEL no ordenamento urbano da capital mineira e dos municípios ao seu redor.

Da noite para o dia, para quem estava acostumada a redigir atas de reuniões deliberativas sobre o preço da arroba do boi gordo, das sacas de café, milho, arroz e feijão, como secretária da Federação da Agricultura, tive que aprender sobre leis, licitações para execução de obras públicas, uso do solo, transporte e trânsito, preservação do patrimônio ambiental, artístico, cultural e arquitetônico. Por quatro anos, atuei como secretária da Assessoria Jurídica sob o comando do Dr. Sebastião Moreira e, depois, do Dr. José Rubens Costa.

Em 1981, criada a Coordenação de Estudos Básicos na Diretoria de Planejamento, passei a atuar com esta equipe técnica sob a liderança do Arquiteto José Abílio Belo Pereira, a quem até hoje dedico enorme admiração, assim como aos profissionais daquela equipe, todos dotados de notório conhecimento e competência. Sociólogos, economistas, arquitetos, advogado, geógrafos, de cujas mãos saíram pesquisas, estudos e programas para nortear as áreas de expansão urbana e áreas de preservação ambiental para a proteção de nascentes e mananciais que abastecem toda a bacia hidrográfica da RMBH. Muitas vezes incluída nos trabalhos de campo, lembro-me de ter acompanhado a equipe em pesquisas na região da Serra do Rola-Moça para mapear afluentes da bacia do Rio das Velhas e buscar mecanismos de defesa deste importante provedor de

água para todas as cidades da região. Também me lembro do rico trabalho da equipe para determinar os riscos e o impacto da operação do Aeroporto de Confins sobre a Região Cárstica e os sítios arqueológicos de Lagoa Santa. Faço aqui uma homenagem ao Geógrafo Delvo Geraldo Gomes (in memoriam) e à Geógrafa Maria Virgínia Paz que conduziram este trabalho. Registro também minha admiração pelo Arquiteto e Paisagista Ricardo Samuel de Lana por sua dedicação à luta pelo tombamento e preservação do patrimônio histórico e cultural de Belo Horizonte e das demais cidades do entorno metropolitano. Cito apenas os trabalhos dos quais participei mais de perto. Os demais passavam pelo meu crivo datilográfico – sim, eu aprendi e me tornei uma boa “catilógrafa” de quatro dedos... mas o método eu não revelo. Também me permitia revisar os textos, fazer correções e sugerir mudanças... não ao ponto de substituir a palavra “tombamento” por “demolição”.

Nem tudo era só trabalho... a gente também queria diversão, arte, saúde e dinheiro emprestado! Muitas coisas aconteciam, além do trabalho nosso de cada dia... Havia a ASP (Associação dos Servidores do PLAMBEL), criada por um grupo de funcionários, dos quais me lembro de poucos: Edésio Fernandes, José Abílio... de fato a memória está me traindo mesmo! Edésio foi responsável por muitos eventos culturais: o cinema no auditório após o expediente, algumas palestras interessantes; a ASP promovia festas juninas e de Natal, das quais eu pouco participava em função de outras atividades. A Associação também garantia o plano de saúde e empréstimos consignados. Estes últimos me permitiram pagar a faculdade até conseguir uma bolsa de estudos.

Este mesmo grupo se encarregava da mobilização para as lutas políticas... muitas greves, quando a inflação devorava o poder de compra dos salários, a mobilização pela campanha

das Diretas-já. Participei desta campanha pelos muitos amigos e “tanta gente que partiu num rabo de foguete”, alguns sem volta... Inesquecíveis as sextas-feiras de “happy hour” no Bar e Lanchonete Real, para relaxar. Eram momentos bons de interação entre colegas. No relacionamento humano e interpessoal, o PLAMBEL se assemelhava deveras a um clã familiar, com conflitos e arestas que, muitas vezes, iam bater na porta da Presidência. Porém, não eram tão graves que uma boa intervenção da Dra. Edina de Paula Bom Sucesso, especialista em desenvolvimento humano, não pudesse resolver. Portanto, nada mais apropriado do que o nome Clãbel para o grupo de ex-servidores no Facebook!

“Tempo, tempo, tempo... és um senhor tão bonito...” Margaret Mitchell e Érico Veríssimo escreveram os livros mais marcantes da minha adolescência: “E o Vento Levou” e a trilogia “O Tempo e o Vento”. Volta e meia eu os releio e a cada releitura descubro novos pontos de reflexão sobre o conceito convencional de “tempo”. Não vou falar nas teorias da Física Quântica. As minhas reflexões são mais românticas, até mesmo escatológicas no sentido bíblico mesmo. Estamos sempre profetizando, esperando que o tempo traga soluções para os nossos problemas existenciais, que cure nossas feridas e dores, especialmente as da alma. Enquanto trabalhei no PLAMBEL, nunca pensei que a instituição passasse, assim como tudo na vida passa. Nunca imaginei que a autarquia seria extinta um dia. Seria de esperar que mudasse, que se adaptasse às novas necessidades trazidas pelo tempo. Mas acabar, deixar de existir com tantas coisas ainda por fazer, não!

Eu não estava mais lá havia quase dez anos. Mesmo assim, a notícia foi um choque. Foi como receber a notícia do falecimento de uma pessoa querida que se afastou, que fazemos planos de rever e vamos adiando até que não há mais

chance. Minha reação foi: “Eu não acredito!!! Porque???” De repente, doze anos da minha vida foram encaixotados e enviados para um arquivo. Desde então, parece que passei por um surto de amnésia. Confesso que passei dias diante do papel em branco, sem saber como começar este relato, nem o que escrever. Enfim, as lembranças foram aparecendo... Algumas tão nítidas que me vi naquele tempo, no mesmo espaço e contexto, contrariando a Física cuja definição afirma que “o tempo é unidirecional e só se move para a frente”. Eu voltei ao passado. Assim, continuo mais afinada com Einstein e sua Teoria da Relatividade.

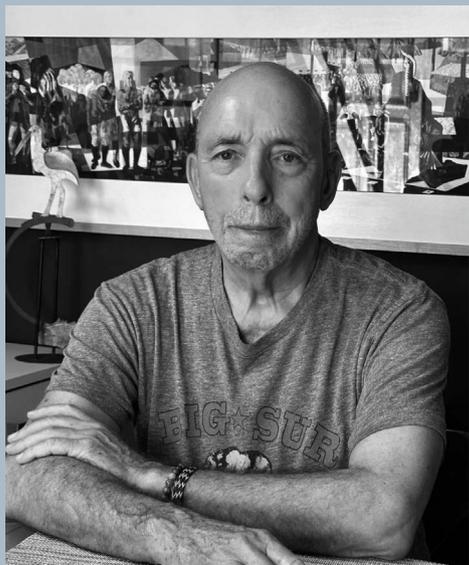
O tempo passa, os ventos sopram e tratam de mudar as paisagens, dependendo da direção de onde sopram, para onde sopram e de sua força. Desde 1987, começaram os ruídos a respeito do encerramento das atividades do PLAMBEL, após as eleições para governador do Estado. Os ventos políticos começavam a soprar de leste para oeste e sopravam cada vez mais fortes. Eram os ventos da Democracia. Com eles começou o expurgo do que foi feito nos vinte e um anos de autoritarismo militar no Brasil. Com isto muitos bebês foram jogados fora junto com a água do banho. O PLAMBEL foi um deles.

Nem tudo que se criou durante os governos militares foi ruim ou inútil. Não vamos louvar a ditadura em hipótese alguma, mas entre as iniciativas minimamente interessantes estava a Lei complementar n. 14/73, que estabeleceu as oito primeiras regiões metropolitanas das principais capitais brasileiras, entre elas a RMBH. Segundo esta lei, em seu art. 5, incisos II a VII, os serviços comuns aos municípios, de interesse metropolitano, seriam o desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, rede de esgoto e limpeza pública), uso do solo metropolitano, transporte e sistema viário, distribuição de gás canalizado, controle da poluição e aproveitamento dos

recursos hídricos; outros serviços definidos pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, de acordo com sua competência legal, definida por lei federal. Três anos depois, quando ingressei no PLAMBEL, alguns projetos já estavam prontos para serem executados. O Grupo de Trabalho, criado na Fundação João Pinheiro e que se tornara a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte pela Lei Estadual Ordinária n.6.303/74, efervescia e ampliava o quadro de servidores, até se mudar para a sede própria na Avenida Brasil, bairro Funcionários.

Passei muitos anos sem ter noção do tamanho de Belo Horizonte. Tudo que eu conhecia ficava dentro da Avenida do Contorno. Das cidades que constituíam a RMBH conhecia algumas onde moravam parentes e amigos. Visitá-los era sempre um acontecimento que demandava muito planejamento e muito tempo. As vias de acesso eram precárias, o transporte era deficiente. O acesso aos bairros além da Av. do Contorno já era ruim, além do Anel Rodoviário havia poucos bairros urbanizados e habitados e os moradores precisavam caminhar até um bairro vizinho para conseguir transporte. O centro da cidade era caótico, todas as linhas de ônibus tinham ponto final nas ruas do hipercentro. As longas e desordenadas filas de usuários, longos intervalos entre uma viagem e outra, o comércio ambulante e informal faziam do centro de Belo Horizonte um verdadeiro caos. O traçado da cidade, em forma de tabuleiro de xadrez e sinalização quase inexistente, fazia a vida de motoristas e pedestres muito difícil. Nas décadas de 1970/80, foram muitas as melhorias no sistema viário e de transportes, período em que Belo Horizonte e adjacências se transformaram num imenso canteiro de obras. A abertura de vias de acesso rápido diminuíram trajetos, aproximaram o que era distante. A implantação do metrô de superfície, mesmo que incipiente,

foi um ganho para os trabalhadores. Não posso mensurar estatisticamente estes ganhos para a população, mas existiram. Eu, enquanto trabalhadora e usuária destes serviços, assim como observadora da cidade, percebi os ares de metrópole que Belo Horizonte assumiu por um tempo. Alguns problemas continuam. Apesar de ter nascido no PLAMBEL, a atual BHtrans, que devia atuar nesta área, o sistema de transporte público continua tão deficiente, precário e caro como a cinquenta anos atrás. A questão da moradia é outro nó que não se desfaz e a nova onda de êxodo do interior para a cidade aumenta exponencialmente o crescimento de favelas e a ocupação de áreas de risco. Nossas encostas ocupadas são uma eterna tragédia anunciada todos os anos, na estação das águas. Este contexto atual me deixa a impressão de que a Lei de Ocupação e Uso do Solo dos municípios da RMBH nasceu morta, ou nem existiu, especialmente a de Belo Horizonte. O fim melancólico do PLAMBEL nos devolveu a uma situação, velha conhecida nossa, que não tem nada a ver com este ou aquele regime de governo. Todas as questões que visem o progresso e melhores condições de vida para todos, notadamente os mais pobres, continuam nos balcões da política, negociados com a mesma velha moeda de troca: votos ou propina. Ainda assim, Democracia Sempre! DITADURA NUNCA MAIS!



Ricardo Samuel Lanna

Rememorar atividades profissionais que ocorreram há décadas não é exercício trivial, mesmo porque todo esse passado já está há tanto sepultado que o esforço para trazer à superfície experiências nem sempre edificantes soa como um masoquismo estri-dente. Bons momentos compartilhados com pessoas afáveis e solidárias que evoluíram de colegas de trabalho para bons amigos não foram incomuns. Mas como ocorre em qualquer coletividade atitudes de inveja, e perfídia, com toda a carga sig-nificante do termo se manifestaram sem contenção. Portanto, vamos lá que é pra frente que se anda sem, no entanto, renegar o sábio ditado que manda; “perdoar sim, esquecer nunca”

Minha passagem pelo PLAMBEL – 1975 – 1998 - não foi nada convencional. Em verdade caminhei mais pelas margens nunca me inserindo nas equipes convencionais. Via de regra trabalhei com equipes mínimas, constituídas de estagiários e me reportava diretamente ao Diretor de Operações.

Desde que fui admitido fui designado para a Diretoria de Operações comandada pelo Marcos de Souza. Não estou certo se o Zé Maria Leal foi também diretor, mas guardo dele recor-dações de muito respeito, afabilidade e profissionalismo. Bení-cio de Assis Araújo o presidente light, de fala mansa, atencioso, justo e correto. Unânime na avaliação positiva coletiva.

Ingressei no PLAMBEL em 03 de novembro de 1975 como estagiário. Em sequência, já como auxiliar técnico ingressei na equipe do Programa Prioritário de Centros Sociais Urbanos para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, do Governo Federal. Integrei a equipe já com a localização espacial dos CSUs definida. A equipe técnica era constituída pelo Sociólogo Heraldo Dutra, pelo Arquiteto Celso Gilbert e, mais tarde pelo Aluísio Andrade também Arquiteto que logo faleceu. O Heraldo foi para a Fundação João Pinheiro, o Celso para a Fundação Palácio das Artes e foi assim que, já como Auxiliar Técnico,

assumi informalmente a coordenação do Programa até a inauguração de todos os CSUs - cinco no município de Belo Horizonte: Barreiro, Providência, São Francisco, São Paulo e Venda Nova. Dois no município de Contagem – Amazonas e Eldorado e um no município de Rio Acima. Assumi assim todo o encaminhamento para a execução do Programa, sendo o responsável pela articulação das ações envolvendo: PLAMBEL, CODEURB e Secretaria do Planejamento do Governo Federal. Mediei o PLAMBEL com a equipe técnica de Arquitetos da CODEURBE: Rosa (do Tão, como dizíamos na época) a chefe; Hebe (então Borges Manata); Vera Lúcia Rocha; Mônica Caldeira e Joaquim Garcia Durães (Quincas) esses dois últimos colegas de turma na Escola de Arquitetura da UFMG. Acompanhei a elaboração dos Projetos Arquitetônicos e respectivos complementares além de especificar os equipamentos e o mobiliário. As reuniões técnicas sempre ocorriam na sede da CODEURBE no edifício sede do extinto Banco Hipotecário e Agrícola de MG, na praça Sete e eram sempre motivo de boa convivência. Todo esse trabalho foi executado entre 1976 e 1978.

Em 1979/1980 desenvolvemos, eu e uma equipe reduzida – dois estagiários de Arquitetura (Ronan e Ivone) e uma de Geografia (Heloiza) – o Plano Diretor do Parque das Mangabeiras. Por minha própria iniciativa reforcei a equipe com dois “voluntários” de peso: Chico Mello, geógrafo especializado que nos orientou com a elaboração das cartas temáticas, inclusive com a correta disposição das legendas, além de dar outros pitacos que enriqueceram muito o trabalho, e Delvo Geraldo Gomes, também geógrafo, que elaborou a “Carta de Vegetação”. Nos disponibilizaram uma sala exígua que não comportava a equipe completa simultaneamente. Eram três dentro e dois fora. Os consultores então, nem pensar. Nós íamos até eles. As dimensões da prancheta para receber os formatos A0

só faziam agudizar a exiguidade do nosso espaço. Apesar do prazo curto para a entrega dos produtos e da equipe resumida não podíamos fazer feio. As cinco pranchas A0 primorosamente desenhadas com tinta nanquim sobre papel vegetal pelo Marcelo Francisco dos Santos e pelo Vladimir Valle de Carvalho deram ar profissional e sofisticação à cartografia do Parque das Mangabeiras. Os Relatórios Técnicos em dois volumes, um dos quais fartamente ilustrados com as imagens do parque que captei nos trabalhos de campo, deram o toque final e o atestado de que não estávamos para brincadeira. Como bem disse o Benedito “missão dada, missão cumprida”. O trabalho foi muito prazeroso e muito divertido. Passávamos as tardes no parque das Mangabeiras (que abriga 59 nascentes do córrego da Serra) percorrendo seus 244 Ha.

Concluídos e entregues os trabalhos, fui incumbido de apresentar o Plano para a BELOTUR, a agência de Turismo da PBH. Fomos recebidos pelo Sr. George Norman Kutova, Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esportes de BH quem também coordenou o grupo multidisciplinar na PBH para a construção do Parque das Mangabeiras. Naquela reunião fui informado que o Projeto do Parque seria contratado com o paisagista Roberto Burle Marx. O projeto de Burle Marx, bem como sua execução, foi fidedigna com o nosso Plano Diretor. Excetuando-se o *playground* que sugerimos ser localizado na ampla área plana junto ao acesso pela rua Caraça, localização óbvia para o equipamento ser facilmente acessado pela população do bairro Serra, podendo ser usado cotidianamente. Inexplicavelmente a área continua ainda sem uso ou subutilizado como descarte de sucata e cemitério de automóveis da PBH. A pequena favela (invasão) que já existia à jusante do proposto *playground* foi mantida, mas tivemos o cuidado de inventariar todos os imóveis através de levantamento arquitetônico

de todas as unidades residenciais para se controlar possíveis expansões, acréscimos ou novas unidades. O restante do parque se ateu ao zoneamento que propusemos. O Escritório Burle Marx se utilizou de todos os dados e levantamentos que produzimos. O Parque das Mangabeiras foi inaugurado em 23 de maio de 1982. Até então eu era apenas um Auxiliar Técnico do PLAMBEL.

Ainda na década de 1980, já como Arquiteto Urbanista, participei de diversos projetos, planos e estudos dentre os quais Plano Diretor do Parque Florestal Chácara do Lessa (município de Sabará), Macrozoneamento da RMBH, Posturas Municipais (Belo Horizonte), Código Nacional de Mineração. Dessa fase destaco o Programa de Aproveitamento Integrado do Vale dos Ribeirões Arrudas e Água Branca – PAIVA – Para aquele Programa elaborei os anteprojetos para os parques Alto dos Pinheiros, California e Tejuco. Tratava-se de áreas residuais de proteção de nascentes do mencionado programa que foram destinadas à implantação de parques urbanos. Conitei apenas com um estagiário de Arquitetura, Ronan Costa. Nunca mais tive notícia dessas áreas não sabendo nem mesmo se foram implementadas.

A graduação como Arquiteto ocasionou a minha filiação ao Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de MG – IAB-MG pelo que passei a direcionar ao PLAMBEL demandas que até então não eram sequer cogitadas no seu espectro de atuação.

Uma vitória notável sob todos os aspectos da qual muito me orgulho se deu através de atividade profissional externa: se trata da salvação e reincorporação aos espaços culturais relevantes da cidade do Teatro Francisco Nunes. Atuei junto ao Presidente do IAB para que buscasse conexão com a PMBH para dissuadir o prefeito da demolição do Teatro já anunciada publicamente como irrevogável. Liderei então uma campanha

que logo contou com a adesão da comunidade artística local, músicos, cantores de MPB, cantores líricos, entidades de representação profissional de atores, do cinema, do teatro, da dança. Criei um abaixo assinado com uma boa argumentação no cabeçalho. Solicitei aos signatários que fossem assiná-lo no IAB e, em comissão fomos a uma audiência com o prefeito previamente agendada. O documento continha a sugestão de um Concurso Público de Anteprojeto para a reforma do Chico Nunes. A resistência do prefeito foi vencida e ele passou a admitir publicamente a adesão à reforma do teatro nos termos da petição a ele apresentada.

Na primeira reunião da diretoria do IAB após esse encontro, o colega José Eduardo Ferola sugeriu o meu nome como Arquiteto Consultor do Concurso, justificando ter sido eu o autor da iniciativa. A adesão ao concurso foi um sucesso e o arquiteto Saul Vilela Marquez foi o vencedor do certame e, com o seu projeto arquitetônico, fez o Chico Nunes renascer da ruína. As obras se iniciaram, as características originais do edifício foram mantidas e valorizadas. Belo Horizonte passou a contar com um teatro com todos os recursos técnicos de qualidade. Bem mais tarde quando fiz o grande inventário dos bens culturais na área central de Belo Horizonte incluí o Chico Nunes na lista de bens culturais a serem tombados. Hoje o velho teatro se acha definitivamente protegido integrando a multiplicidade de espaços da cultura na capital de Minas.

Ainda na década de 1980 a PBH concebeu o Projeto de Melhorias Ambientais na Área Central de Belo Horizonte para o qual fui designado representante do PLAMBEL. Buscava-se com esse projeto, alternativas para se reverter a situação caótica sob todos os aspectos no ambiente urbano agudizada no centro da cidade: excessiva poluição visual, comércio ambulante intenso e abusivo, insegurança e tantas outras mazelas

que agravavam o processo de degradação ambiental, econômica e social do centro histórico da capital. A iniciativa partiu da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano que buscou a participação de diversos órgãos do serviço público numa tentativa de encontrar soluções compartilhadas. Contou com a adesão inicial de muitos representantes que, entretanto, não evoluíram daquele primeiro encontro. A reunião avançava pela tarde sem que se soubesse nem por onde começar. Contudo, definimos uma poligonal sobre uma planta da Área Central que constituiria nossa área de trabalho.

Alguém protestou argumentando que não estava ali para projetar, mas para discutir ideias. No entanto perseveramos e avançamos no escopo. Definida uma pauta se partiu para a distribuição de temas e tarefas. Coube ao PLAMBEL identificar e mapear os bens culturais, listá-los e inventariá-los. No dia seguinte iniciei “meu para casa”. Como sempre contando apenas com uma estagiária que me concederam, a Raquel muito dedicada. Produzimos o dossiê dos bens culturais de interesse do Centro de BH com um Memorial Descritivo, sua localização em planta, ficha técnica e fotografia. Mas o projeto não decolou. Nenhum dos outros participantes apresentaram qualquer contribuição e a “Comissão” de duração meteórica se dissipou. O dossiê subsistiu como testemunho das muitas baixas sofridas a partir de então no espaço urbano de Beagá entre tantas, o edifício sede da Casa d’Itália projeto do Arquiteto Raffaello Berti, expropriado pelo governo na Segunda Guerra Mundial e mais tarde passando a abrigar a Câmara de Vereadores da cidade. A negociata, envolvendo a permuta do terreno remanescente e a compra de outro para a construção da nova sede da Câmara foi rumorosa. Ao fim e ao cabo subsistiu apenas o dossiê que constituiria o embrião do inventário definitivo de minha autoria para a futura Secretaria Municipal de Cultura, décadas depois.

No vácuo deixado pelo poder público no enfrentamento por meio de políticas públicas e soluções para questões mais amplas relacionadas ao meio ambiente, às intervenções nos espaços de uso público e à preservação do patrimônio cultural nos beneficiamos de uma parceria profícua com o Ministério Público Estadual. Isso foi possível a partir da edição da Lei No 3347 de 24 de julho de 1975.

A primeira experiência foi quando o IAB ajuizou uma Ação Civil Pública contra a construção de uma lanchonete clandestina junto ao lago superior do Parque Municipal (1989). Fui então designado perito e requisitado ao PLAMBEL pelo MPE. A ação foi exitosa e as obras embargadas e posteriormente demolidas.

O Município de Belo Horizonte não contava com nenhum mecanismo de defesa do seu patrimônio cultural. O órgão estadual IEPHA atuava apenas através de tombamentos de bens culturais de “expressão estadual”. Tombou as edificações públicas remanescentes da Comissão Construtora da Nova Capital. O que não se enquadrava nessa categoria ficou no limbo e assim se demolia indiscriminadamente. Um caso ilustrativo dessa visão contraditória foi a demolição inaceitável do edifício sede da Delegacia Fiscal na avenida Afonso Pena com a Álvares Cabral nos anos 1970. Diante desse quadro desalentador alguns colegas arquitetos criamos um grupo a que chamamos Grupo de Defesa do Patrimônio Natural e Cultural. E fomos à luta. Fizemos bonito no início quando elegemos o naquela época imponente Conjunto Urbano Praça da Estação como nossa principal trincheira de defesa. Ninguém estava nem aí para a tal praça. Espaço generoso, monumental, caótico, imundo e com níveis de ruído estratosférico, mas com grande potencial para abrigar grandes eventos. Na época o conjunto se mostrava bem preservado: tanto os edifícios históricos como a praça com seu

traçado caprichoso e seus jardins românticos decorados com mármores alegóricos e fonte luminosa. Para convencimento das autoridades produzimos dois eventos: uma exposição com imagens impactantes das primeiras décadas da praça e, em sequência um seminário: “Praça da Estação Origem e Destino” com palestrantes exponenciais do espectro cultural da cidade. Fui eu procurar pela professora Arquiteta Suzi de Mello para abrir o 1º Encontro que se diga nunca gerou um segundo. Suzi me recebeu afavelmente, mas relutou em aquiescer ao pedido, alegando que era um tema de pouco interesse para ela. “Se fosse o Conjunto da Pampulha... faria na hora. Contudo diante do meu apelo enfático e persistente aquiesceu e brindou o público que lotou o auditório da “Sociedade Mineira de Engenheiros”, com uma brilhante conferência.

Já a exposição de imagens na Praça Sete não foi um mar de rosas. A PBH, partícipe do evento, mandou um caminhão dos que carregavam laranjas ou melancias confiscadas de vendedores ambulantes recolher e levar na caçamba todos os painéis com as preciosíssimas fotos originais, painéis fotográficos, plantas etc. do acervo documental do Museu Histórico Abílio Barreto. Foi o Jorginho (arquiteto Jorge Askar) quem conseguiu, depois de muito alvoroço, resgatar as peças. Voltamos nós à cena do crime para montar novamente a exposição.

As cenas do próximo capítulo foram tanto ou mais emocionantes que essa “ouverture”. No IAB apelei ao presidente que solicitasse ao IEPHA-MG o tombamento da famigerada praça da Estação. O IEPHA aquiesceu ao pedido do IAB e foi o próprio presidente do Instituto Galileu Reis com o seu adjunto Afonso Ávila quem compareceram em uma reunião da diretoria do IAB para esporem a extensão do tal tombamento.

Esse tombamento foi incluído em um pacote com outros conjuntos e edifícios isolados que comemorariam um

aniversário de (não me lembro quantos anos do IEPHA-MG). Ao mesmo tempo o então Secretário de Estado da Cultura José Aparecido oficiou o PLAMBEL a elaboração de proposta de tombamento do Conjunto Praça da Estação a partir do cadastramento do acervo Arquitetônico e Urbanístico. Obviamente me passaram a bola e lá fui eu. Estabeleci uma poligonal gigantesca circunscrita pelas ruas da Bahia, Januária, avenida do Contorno, rua Sapucaí e viaduto Santa Tereza. Fotografei tudo. Mais uma vez eu com dois estagiários de Arquitetura: Claudio Bahia e Roberto Eustaáquio (Ró). exímios desenhistas, produzimos oito pranchas em papel vegetal e nanquim, a capa com retícula, textos normografados e com todas as imagens identificadas em plantas. Parti para Los Angeles e os dois se responsabilizaram pela finalização do documento e da sua entrega na Secretaria de Estado da Cultura.

Segundo relatos que obtive quando voltei, José Aparecido embarcou em um voo para Brasília com aquele tesouro e até hoje ninguém nunca mais mencionou a existência desse documento fabuloso.

Mas ainda não seria o fim do “carma” Praça da Estação. Muito longe disso: após o tombamento pelo IEPHA os processos foram encaminhados ao governador para homologação. Quando devolvidos devidamente homologados faltava o do Conjunto Urbano Praça da Estação. Sem nenhuma justificativa. Passaram-se anos (cinco, sete...) sem que houvesse qualquer informação sobre o “desaparecimento” do documento. Em que pese se tratar de crime qualificado se decretou silêncio tumular sobre esse desfecho fantasmagórico. Nunca se descobriu quem operou o sumiço.

Nesse interim, se iniciaram as obras de implantação do Metrô de BH. As demolições se multiplicaram, atingindo o que estivesse no leito dos novos trilhos. Nem mesmo o galpão das

oficinas do Conde de Santa Marinha, primeiro edifício construído na Zona Suburbana da Nova Capital escapou. Semi demolido e com a altura reduzida, pode ser visto ainda sem a imponência original. Ao mesmo tempo se intensificavam as intervenções em toda a praça. Quando essas intervenções, obtendo liminar favorável, atingiram o edifício da estação ferroviária, verificou-se que seriam devastadoras. Foi assim que o IAB ajuizou uma Ação Civil Pública, obtendo liminar favorável. As obras foram imediatamente embargadas e, em sequência, fui designado perito para instruir o processo. Concluído o Inquérito foi estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta com o DEMETRO e o IEPHA – MG passou a acompanhar e fiscalizar as obras.

A praça então se mostrava em estado agudo de degradação física com mobiliário sucateado, estátuas vandalizadas e a fonte ornamental destruída. A restauração que se seguiu não ajudou. Pelo contrário, promoveu uma destruição dos componentes ornamentais e substituiu os mármore originais remanescentes por fac-símiles em resina que vêm sendo sistematicamente destruídas por incêndios criminosos.

Transcorridas décadas do “desaparecimento” do Processo de Tombamento do Conjunto Urbano Praça da Estação fui chamado à sala do Presidente do Plambel que me incumbiu de elaborar um parecer técnico sobre um processo proveniente de um outro órgão público. Surpreso, me deparei com o remoto processo desaparecido, intato, com as folhas numeradas em ordem alfa numérica. Fui em campo e atualizei toda a documentação. Aproveitei a oportunidade para incluir no perímetro de tombamento um quarteirão da rua Célio de Castro e o viaduto Santa Tereza que não constavam da proposta original. A rua se mostrava totalmente preservada, com casas térreas inalteradas, mas a proposta foi rejeitada. Menos mal,

o Viaduto foi aprovado e hoje é um ícone simbólico da Capital de Minas.

Durante dois biênios como Presidente do IAB-MG – 1988-1981 - nas reuniões semanais a praça da Estação constava na pauta. Ainda hoje frequentemente sou procurado para emitir opinião sobre questões referentes à preservação e à conservação da praça que hoje se mostra em situação desalentadora.

### *Aeroporto de Confins - 1979*

Nos anos 1970 nosso grupo de Defesa do Patrimônio foi informado da intenção do Ministério da Aeronáutica de implantar o novo aeroporto de BH, “aeroporto Metropolitano”, na porção Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – precisamente em Confins, município de Lagoa Santa.

Era de conhecimento geral que a região abrigava grutas com pinturas rupestres e sítios arqueológicos enfim, uma região riquíssima em ocorrências paleontológicas e ainda insuficientemente exploradas. Fomos em campo com uma planta e constatamos a proximidade perigosa do aeroporto com tais ocorrências. Traçamos então estratégias de ação que nos fornecessem informações seguras que comprovassem as informações que colhemos. Enviamos carta ao Governo do Estado e para outras instâncias oficiais ao mesmo tempo que mobilizamos a mídia que passou a noticiar e a replicar as informações de tal modo que em poucos dias a discussão tinha escapado das fronteiras do IAB para se tornar um acalorado debate público. Por iniciativa da arquiteta Marieta Vitorino, buscamos a colaboração da UFMG. Redigi as cartas que foram enviadas aos departamentos estratégicos para a emissão de pareceres técnicos Geológicos, Geotécnicos e Geomorfológicos e Paleontológicos da região que foram difundidos em seminários, mesas

redondas e palestras. Promoveu-se, assim, informação segura e de qualidade, em massa. O PLAMBEL se viu arrastado para o centro da questão. Afinal tratava-se de equipamento metropolitano, de importância e oportunidade capitais face à exaustão operacional do aeroporto da Pampulha.

A campanha produziu um volume gigantesco de informação sobre a região sempre negligenciada pelo poder público e recebeu adesões de peso dos mais diversos setores da sociedade.

Contudo, proporcionalmente ao sucesso da campanha, se deu a respectiva reação do governo que passou a tergiversar sobre os riscos potenciais das obras e do futuro equipamento sobre as estruturas dos acervos geomorfológicos e espeleológicos do local. Mas perseveramos para tentar garantir algum sucesso. O governo acenou com a criação do Parque do Sumidouro, demanda parcialmente exitosa e com a criação da “Área de Proteção Especial do Relevo Carstico” (Decreto Estadual No.2597, de 4\jun\1980) constituída de partes dos municípios de Lagoa Santa (povoado de Confins, hoje emancipado), Pedro Leopoldo e Matozinhos. Coube ao PLAMBEL promover a adequação e edição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo daqueles municípios especificamente na perimetral do Decreto, assegurando a predominância de atividades agropecuárias, turísticas e de lazer. Foi uma campanha belíssima, mas que exauriu todos que dela participaram. Lutamos até que o governo endureceu o jogo, considerou que havia dado à causa uma generosa contribuição e fechou a comunicação em torno do tema.

Fizemos até um “Super 8” sobre a região, mostrando suas preciosidades espeleológicas, flora e fauna excepcionais, lagoas cinematográficas. O filme “Horizonte” dos Jornalistas João Bosco Salles e Luiz André do Prado, patrocinado pelo IAB-MG

que bancou a produção, apesar do meu papel (só papel), de produtor. Nosso “Indiana Jones” teve lances emocionantes.

Para filmar na Gruta de Cerca Grande, atravessamos uma lagoa a pé com todo o equipamento (inclusive nossas roupas) nos ombros. Sim, ficamos apenas de cuecas, porque o produtor péssimo não pensou em trajes alternativos apesar de se tratar de região com campos alagados, dolinas inundadas, lagoas de profundidades insuspeitas que provocavam tombos homéricos. Fomos atacados por um enxame de abelhas africanas no interior da Lapa Mortuária de Confins; despencamos pelo barranco para nos refugiar no carro. Só que elas também entraram e nos atacaram com fúria. E tinha as inevitáveis desavenças “a culpa foi sua”, “falei pra não passar por esse caminho” etc. Fizemos uma expedição num fim de semana com um espeleólogo que levou uma moça da Escola de Belas Artes para reproduzir pinturas rupestres dos interiores das grutas. Mais complicação para subir a moça até a gruta no paredão íngreme além do estresse pelo fator surpresa (sabe-se lá o que poderia habitar aquele buraco sinistro)? A coitada tinha que permanecer em posição fetal copiando as pinturas em papel celofane afixado nas superfícies. Tudo filmado pelos empolgados “cineastas”. “Horizonte” dorme sono profundo, inédito. Pena, sonorizado com trilha By Luiz André, com fotografia belíssima do João. Assistimos à exibição única numa parede do meu apartamento: o original muito emendado poderia sofrer danos irreversíveis se rodado novamente. Era imprescindível mais grana para fazer uma cópia com recursos adequados. Cansaço, desgaste emocional devido ao fracasso da campanha, enfim, “se atravessou o mar a nado pra morrer na praia”. Como a Itabira de Drummond, apenas um painel no saguão do Aeroporto Internacional de Confins com inúmeras reproduções das pinturas rupestres. Sempre que me deparo com ele não consigo evitar a alusão a “esqueleto no armário”

Já consciente da irreversibilidade da situação, recebi exatamente a notícia “pá de cal” a qual me recusava acreditar Um bilhete deixado na minha mesa no PLAMBEL pelo querido e saudoso Professor Heinz Charles Kohler (1946-2010) Geólogo do Departamento de Geociências da UFMG que aqui reproduzo:

Belo Horizonte, 13/11/19

Picarro,

referente ao telefonema de ontem  
pode parecer, que temo tirar o  
corpo fora.

Em absoluto esta não é a  
minha posição apenas não quero  
persistir sobre um ponto já  
definido. Basta você ir a Confins  
para constatar tratores e tró-  
grafos preparando o terreno.

A propósito da desapropriação  
o retângulo foi deslocado em  
2 Km em direcção à Capa Santa.  
Assim a área do aeroporto não mais  
engloba as granjas e o Kurat de Confins  
Capa Vermelha Camara Northiana etc.  
esta localidade inteiramente sobre  
o filito.

agulle abraços

Heizer

Apenas mais uma trauletada a se somar à outra batalha perdida pelo Cine Metr pole. O então presidente do IAB Maurício Andrés Ribeiro foi extremamente combativo e me apoiou sem limites na luta desigual e inútil que travamos com o Governador do Estado o Sr. Tancredo de Almeida Neves. Lutamos   exaustão. Nutr amos a esperança v  de conseguir sensibilizá-lo para que revertisse a insanidade que cometeu. Tombado o Metr pole o proprietário Antônio Luciano recorreu. O Conselho Curador do IEPHA analisou o recurso e reafirmou o tombamento. Tancredo simplesmente ignorou. A demoli o foi sorrateira: primeiro os interiores e na sequência o sinistro espetáculo público da demoli o da "carcaça" que ocultava a perfídia. A arquiteta Suzy de Mello se demitiu e nunca se recuperou emocionalmente da violência. Adeus Suzy, Metr pole!

Ao fim e ao cabo da Campanha contra o Aeroporto de Confins sugeri ao coordenador do Setor de Projetos Especiais, da Diretoria de Opera es do PLAMBEL, arquiteto Z  Abílio, um trabalho de reconhecimento dos assentamentos humanos no interior da poligonal da área de Prote o do Carste, o que ele prontamente aquiesceu. Para tanto, autorizou a contrata o de estagiários e disponibilizou os desenhistas Marcelo e Vladimir que produziram a belíssima cartografia – agora vintage – em nanquim sobre papel vegetal, retículas e textos normografados. Entre os anos de 1984-85 efetuei estudos, pesquisas e inventário fotográfico dos povoados e da área rural – bens culturais isolados e em conjuntos bem como o Patrimônio Espeleológico. Nos povoados foi inventariada toda a sui generis arquitetura residencial vernacular até aquela época preservada na sua totalidade. O inventário revelou uma arquitetura residencial peculiar tipicamente rural, com curral, paiol e agricultura de subsistência, incrustada no meio urbano. Toda essa arquitetura foi inventariada, fotografada e mapeada nas bases cartográficas

de cada assentamento humano no período de junho a setembro de 1982. Fidalgo (município de Pedro Leopoldo); Confins, Campinho, Lapinha (município de Lagoa Santa), Mocambeiro (município de Pedro Leopoldo) tiveram suas memórias registradas para a história. O inventário se revelou tanto mais oportuno quando se constata que toda essa arquitetura foi dizimada na sua totalidade com raríssimas exceções. O surgimento do aeroporto internacional impactou toda a região e inflacionou o valor dos terrenos, levando à substituição dos padrões vernaculares pelos insignificantes atuais.

Para o meu orgulho, em que pese a indiferença da instituição PLAMBEL com o trabalho que dormiu para sempre nos armários (acha-se hoje em meu poder, aguardando uma oportunidade para ser editado, ainda que numa edição doméstica), recebeu elogio relevante que muito me orgulhou. O geógrafo Aziz Ab Saber, em passagem pelo PLAMBEL, externou sua admiração pelo trabalho tanto naquela ocasião como em outros contextos e ocasionalmente me informavam que o Ab Saber o citava nas suas palestras. E o trabalho produziu resultados nada desprezíveis. Um deles diz respeito à velha igreja de Confins. Em desuso, já tinha sido abandonada aguardando a demolição inevitável. Uma nova, destituída de quaisquer valores foi construída em vis a vis e herdara as funções da original. Examinando-a mais detidamente conclui que o pequeno edifício ocupando o topo de uma elevação marcava incisivamente a paisagem urbana do povoado além de constituir marco histórico de uma arquitetura rreligiosa muito singela e precária. Os interiores tinham um certo apuro construtivo e boas proporções: dentre outros atributos o assoalho em tabuado corrido, as paredes revestidas com lambris de tábuas aparelhadas e o retábulo do altar mor, caprichoso. As minhas indagações tiveram invariavelmente as mesmas respostas: ia ser demolida

sim: muito pequena, velha e deteriorada. Calma lá, dona. Fui procurar pela Maria Marilda na época ligada à prefeitura de Lagoa Santa. Não se podia aceitar a demolição do edifício mais erudito do povoado. Muita negociação e afinal a prefeitura aquiesceu aos nossos apelos e declarou a igrejinha patrimônio histórico de Confins. Entrou em reforma e, nesse processo se descobriram pinturas artísticas nos lambris que revestem as paredes. E lá está ela como um elo do passado com o presente nada promissor. Viva a igrejinha de Confins!

Outras duas vitórias, estas contundentes. Nesses inventários do fim do mundo conheci a fazenda da Jaguará. Conjunto arquitetônico e paisagístico monumental: a sede da fazenda, voltada para as ruínas da igreja de Nossa Senhora da Conceição ambas do século XVIII. Levei até o local a arquiteta Selma Mello quem elaborou a planta esquemática da igreja. Não se sabe por quais possíveis razões o conjunto não contava com quaisquer diplomas de proteção. Fiquei muito preocupado com a vulnerabilidade das ruínas e resolvi agir. Sabendo de uma reunião do Conselho Curador do IEPHA-MG, me utilizei de uma preciosa relação pessoal para resolver de vez a carência. Liguei à noite para o então Diretor Executivo do IEPHA-MG e pedi enfaticamente que incluísse na pauta o tombamento do Conjunto. Vencida a resistência inicial do arquiteto que alegava inclusive não haver tempo hábil para montar um processo ao que argumentei que eu cederia a documentação que eu tinha. E assim ocorreu. O conjunto foi tombado e hoje as ruínas da igreja estão escoradas aguardando em segurança, que alguém com senso de responsabilidade promova as suas consolidação e restauração.

Tais ocorrências pontuais não são as ideais, mas são as possíveis. Há que se considerar a documentação produzida e o resultado dos trabalhos que resultaram em quatro volumes fartamente ilustrados com imagens que fixaram permanentemente

os assentamentos humanos que se desenvolveram na região berço da paleontologia brasileira.

Na medida que a década de 1980 avançava para o fim se esboçava um porvir de incertezas e desestruturação da instituição pública PLAMBEL. As informações não oficiais que o PLAMBEL seria extinto provocou a debandada do corpo técnico através do deslocamento dos que detinham status de comando e que por isso mesmo detinham informações privilegiadas. Ao mesmo tempo que minguava o contingente de servidores, crescia a busca por alternativas em outras instituições, através de contatos estratégicos via injunções político partidárias e relações pessoais. Sobraram os sem padrinhos que passaram a assistir ao desmanche implacável da instituição ao mesmo tempo que afluíam os chefetes de ocasião ocupando os cargos vagos dos titulares da estrutura em desmanche.

Falar das demissões em massa (quem foi, quem não foi) me inclui porque eu fui. Essa foi a grande “degola”. Demissões esparsas já haviam ocorrido e uma menor de cerca de nove servidores já ocorrera, mas, dessa vez, era para caracterizar a decisão de se selar o destino da instituição.

As discussões para decidir quem seria demitido e quem seria poupado se deram com o auxílio das “listas” que constituíram show macabro à parte. Os critérios foram os mais subjetivos possíveis, protegendo apadrinhados e descartando os indesejáveis. As listas foram elaboradas por alguns colegas que acrescentaram aos nomes adjetivos nada elegantes. Orgulhosos com o poder transitório se lançaram à vileza de desqualificar desafetos anotaram nas próprias listas suas avaliações pessoais perversas. Só que não destruíram as listas que subsistiram e se tornaram públicas. Há que se fazer a devida justiça ao colega que indicado a elaborar a sua lista se recusou e em decorrência da sua atitude foi ele mesmo demitido.

Como não poderia deixar de ser, o meu nome estava na lista dos descartados, mas o prazer dos que me incluíram na degola durou pouco, bem pouco. Minha proteção decorria dos meus méritos, não de padrinhos. O governador que assumiu minha demissão tinha assinado comigo, então presidente do IAB-MG, um convenio de prestação de serviços relacionados à organização de um concurso público de projeto de para numerosas unidades habitacionais. Bizarro não? Demitir sumariamente um parceiro. Fiquei demitido por três dias, tempo suficiente para que a ficha caísse e viesse a ordem do palácio para se reverter minha demissão. Nove fora a falta de graça com que fui recebido no DRH, assumi sem maiores resistências o meu antigo posto.

Contudo não se vislumbrava a menor chance de uma recuperação da instituição combatida. Atingida em cheio em sua estrutura técnica, desfalcada do seu corpo técnico multe funcional contou com uma sobrevida pífia. Situação propensa para atrair chefetes parasitas e autoritários ou que ascenderam internamente ou que afluíram de outras instituições sucateadas.

A sucessão de bizarrices exibiu um presidente bronco, caipira, sem noção que exigia ser chamado de Dr. Coitado, de mim ele nunca ouviu essa alcunha delirante. Era um exímio promotor de técnicos oportunistas a coordenadores. Só não era possível saber de que. A agonia lenta e persistente da instituição não estimulava solidariedade, espírito de corpo, lealdade ou qualquer atitude fraterna. Contudo, sua Excia. se mostrava um otimista inveterado. Decidiu encomendar à pretensa coordenadora que ocupava há poucos dias a cadeira uma avaliação de desempenho. Seria risível se não fosse tão nocivo para o “avaliado”. A senhora, sem o menor pudor em não se declarar impedida por ser desafeto pessoal do avaliado, meteu a caneta. Excetuando o zelo com o mobiliário não pontuei um único item.

Ainda mantenho nos meus arquivos essa injúria que impediu que eu recebesse qualquer promoção salarial além de colar na minha testa um selo de irresponsável.

O clima cada era cada vez pior com rígido controle de presença, assédio moral e desrespeito generalizado. O diretor a quem essa senhora se reportava se encaixava com precisão no perfil degenerado dela. Almas gêmeas. Vou me eximir de entrar em detalhes porque relatar a sordidez daquele ambiente putrefato chega a ser ofensivo ao leitor. No entanto a escalada de perseguição não arrefecia. Mudado o presidente, sua Excelência o “Doutor”, veio outro esse realmente tenebroso e aqui vai o nome dele: Alexandre Bismark. Não conseguia entender qual o motivo de tanto ódio contra mim. Diariamente eu passava pelo constrangimento de ser chamado à sala desse senhor para levar uma descompostura. A perseguição implacável chegou a ponto do insuportável. Intempestivamente subi à sala do faraó e solicitei um ano de licença sem vencimento, tanto porque não podia mais me submeter à humilhação diária de ser repreendido como também estava certo que seria demitido. Senti então duas sensações opostas: ficar livre daquele ambiente tóxico não tinha preço. Por outro lado, quando me vi no olho da rua me perguntei e agora, o que vou fazer? Não podia imaginar que estava prestes a me envolver em um trabalho que exigiria de mim coragem, determinação e ousadia. De quebra ficava livre pelo menos por um ano do ambiente pútrido e pérfido do ex-PLAMBEL. Só então a ficha caiu: tinha subestimado a capacidade da minha coordenadora em se esmerar na perseguição de desafetos. O faraó Bismark de posse da minha “avaliação de desempenho” era alimentado por doses diárias de veneno.

Mas vamos em frente que atrás vem gente. Uma vez na rua me recolhi à minha casa para traçar estratégias. O então prefeito de BH Pimenta da Veiga havia nomeado seis anos após

sua criação, o Conselho do Patrimônio Cultural do Município. Como Presidente do IAB-MG tinha contribuído com uma pauta de temas para uma carta programática do governo que ele conquistaria nas eleições próximas. Entre outros temas, aponte a revitalização do centro de Belo Horizonte, o que ele adotou e cumpriu através de concurso público. Um outro tema sugerido foi a nomeação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural de BH que ele também acatou e cumpriu. Belo Horizonte estava em vias de completar cem anos e não contava com um único bem cultural legalmente protegido. Nas reuniões do Conselho a questão era mencionada, mas não se conseguia avançar. Parei de pensar na morte da bezerra e resolvi agir.

Agendei uma reunião com a senhora Berenice Menegali, Secretária Municipal de Cultura. E disse para ela que eu queria ser contratado para desenvolver um trabalho de proteção e preservação do Patrimônio Cultural de BH. Não tinha nenhuma proposta formulada. A única certeza que me estimulava era a de que estava fora de propósito focar no tombamento pontual de bens de interesse de preservação como era usual. Sabia que esse caminho eu não trilharia, mas não tinha a menor ideia de como abordar essa questão complexa no contexto de um meio urbano de múltiplas faces, com uma demanda crescente e veloz de substituição dos padrões construtivos no qual a verticalização assume o protagonismo no processo evolutivo.

Eu havia elaborado, gentilmente, o tombamento Municipal do Conjunto Urbano (sublinho a denominação) Praça da Liberdade – Avenida João Pinheiro - em comemoração ao aniversário da cidade em 13/12/1991. Primeiro estabeleci uma perimetral de tombamento com descrição perimétrica generosa (trabalho colaborativo com Aliane, a quem mais uma vez registro os meus agradecimentos) na abrangência dos bens a se proteger. A perimetral percorria os eixos das vias paralelas

e perpendiculares que envolviam os quarteirões adjacentes à praça, muito diversa da que o IEPHA-MG traçou nos anos 1970. Percorri todo o espaço e selecionei o que merecia ser preservado independentemente de época, estilo, número de pavimentos etc. Mapeei ainda em campo, fotografei, revelei e copieei as imagens (sim, não havia foto digital) e montei o meu caleidoscópio de imagens que ilustraram o dossiê do tombamento. Publicado o tombamento no Diário Oficial do Município - DOM e após a solenidade comemorativa na prefeitura, a Pianista Berenice Menegali pediu que a acompanhasse “logo ali” e chegamos ao bar do então Hotel Del Rey, na praça Afondo Arinos. Convidado exclusivo dela, saboreamos um Champagne em comemoração. Achei um gesto de extrema delicadeza dela. Obrigado, Berenice.

Para executar meu projeto de inventários apenas repliquei a metodologia utilizada na Praça da Liberdade. Os conjuntos foram caracterizados por um determinado monumento ou espaço de forte identidade dos quais eu tomava emprestado sua denominação. Essas manchas se expandiam até que um novo marco referencial emergisse da massa edificada. O tangenciamento de manchas sucessivas configurou uma vasta área contendo oito Conjuntos (se incluindo o da Praça da Liberdade) que perfizeram uma mancha continua caracterizada por: Conjunto Urbano Catedral da Boa Viagem e Adjacências, Avenida Afonso Pena - Rua da Bahia e Adjacências, Rua dos Caetés e Adjacências, Praça Tiradentes e Adjacências, Praça Hugo Werneck e Adjacências, Avenidas Carandaí – Alfredo Balena e Adjacências, Praça Floriano Peixoto e Adjacências.

A intenção era de se envolver toda a poligonal da avenida do Contorno, mas findou a administração Eduardo Azevedo e em um último esforço percorri o que foi possível da Área Central e “pincei” conjuntos e edifícios isolados e os juntei

ao “pacote” das manchas contínuas. Integravam o inventário anexos contendo as categorias de tombamento e sugestões de modelos de assentamento para a vizinhança de monumentos tombados anexos esses com a preciosíssima colaboração da arquiteta Ana Maria Schmidt. Outra colaboração essa, sem remuneração, muito preciosa e relevante foi a do desenhista do PLAMBEL Jeferson Zuquim que traçou e descreveu as perimetrais de todos os Conjuntos, trabalhando em casa nos fins de semana e, gentileza suprema, entregando-os no meu escritório.

Mas nem tudo correu em respeito ao que foi entregue. Não houve tempo hábil para submeter os tombamentos ao juízo do Conselho Deliberativo da respectiva gestão. A de Eduardo Azeredo foi substituída pela ascensão do PT. A voracidade dos novos gestores da “área cultural” foi avassaladora. Tentei garantir a integridade do trabalho entregue nos últimos dias da gestão anterior, mas desisti face à indiferença, digamos, nas minhas tentativas. Perdido no turbilhão de novos funcionários que reviravam arquivos, armários e documentos, consegui com perseverança, recolher as pranchas do volumoso inventário que se achavam espalhadas pelas salas misturadas com documentos de toda ordem e procedência. O arquiteto que assumiu a gestão do Patrimônio Cultural do Município se refestelou com o butim. Publicava no principal jornal local diariamente reportagens de página inteira sobre cada um dos Conjuntos sem quaisquer referências aos autores. Mas isso era apenas o prenúncio do que viria depois. No dia 1 (primeiro) de junho de 1993 saiu no DOM a publicação do Edital dos Tombamentos... E foi assim que os cerca de mil e duzentos imóveis tombados foram vitimados pelas afoiteza, ganância, vaidade tudo junto e misturado resultando na pérola da categorização dos tombamentos:” fachada e volume”. Para todos indistintamente. Essa categoria foi aventada no trabalho original para aplicação em

casos especiais como os edifícios verticais com plantas tipo sem peculiaridades. Incluíram na “baciada” os que tinham indicação de tombamento integral e inclusive os que foram tombados pelo IEPHA-MG. Fiquei pasmo e cheguei a escrever um artigo “Tombamento Oco” que declinei de pulicar por absoluta fadiga diante de tanta iniquidade. Estafado após tanto trabalho e de assistir ao descalabro que o trabalho rigoroso sofreu, desisti de qualquer reação pela impossibilidade de reverter a pataquada.

Expirava a minha licença e tinha que voltar ao “salutar” ambiente do PLAMBEL. O ambiente se mostrava menos tóxico ou eu teria adquirido alguma imunidade milagrosa. Não me recordo do que encontrei. Na volta, me parece que o imperador Alexandre, o literalmente grande já tinha tomado seu rumo com destino à sua própria insignificância. De minha parte estava disposto a não tolerar mais qualquer achincalhe. Agora ia ser na porrada, não levaria desaforo pra casa.

Fiquei assistindo o desmonte físico do que tinha sido o PLAMBEL. Repugnante ver documentos das mais diversas naturezas atirados ao chão em todos os andares ilustrando um fim melancólico. Talvez seja autodefesa. Em sequência entrei em férias e viajei para o exterior. De volta no trajeto do aeroporto para casa, o taxista me informou que o PLAMBEL tinha fechado as portas. Os que tinham escapado da degola seriam absorvidos pela Fundação João Pinheiro. Sempre tem um jeito de piorar. Todos ao internato. Não me lembro de ter detestado tanto um local como aquele: frio, cinzento, deserto e nada acolhedor. O sentimento era de sermos ponta de estoque, saldo de uma liquidação malsucedida.

Todos os fabulosos funcionários trancafiados em suas salas, planeando os destinos das Minas Gerais. Findo o primeiro expediente, almoço. No restaurante da Fundação! Misericórdia! Era quando se via os reclusos. Findo o almoço horrível, o

pinga-pinga de funcionários voltando às suas celas. De repente emergem mais uma vez agora, portando uma escova já munida de creme dental. Dentes escovados, todos de volta às salas e fecham as portas. Rotina de dar inveja às carmelitas descalças do Mosteiro das Macaúbas. Ao fim do dia se vê novamente movimento nos corredores. Pelo menos nesse momento acontece um evento coletivo: todos se precipitam em seus carros para enfrentar um trânsito do cão.

Mas não há mal que sempre dure nem bem que nunca acabe. Poucos meses depois fui selecionado como bolsista da Rockefeller Foundation para o Projeto Modernidades Tardias no Brasil com interveniência da Faculdade de Letras da UFMG. Todas as fontes de pesquisa ficavam no centro de BH e me dediquei exclusivamente ao projeto. Livre pra sempre da Madre Superiora que nada tinha de razoável.

Em sequência requeri minha aposentadoria proporcional e me vi liberto do ambiente desgastante e desestimulante do serviço público. Fazendo esse exercício de memória, olhando pelo retrovisor não sinto melancolia. Saudade de algumas pessoas sim. Citar nomes é complicado porque sempre se deixa alguém de fora. Mas vamos lá; meus sinceros agradecimentos a todos os meus estagiários ao longo de todos esses anos. Os motoristas que me transportavam para os inúmeros trabalhos de campo: Chico, Genaro (divertidíssimo), Ratinho que numa noite memorável em Lagoa Santa no jantar oferecido pelo Prefeito subiu ao palco comigo e soltamos as vozes ao microfone cantado “Último Desejo” de Noel Rosa. Tenho uma foto muito divertida do “show”. Cidinha, Help, Ana Clara, Denise Baruch e mais Euler, Patrício, Delvo, Edésio, Virgínia Paz, Marquinho. Ana Schmidt além de amiga parceira pós-PLAMBEL em inúmeros trabalhos, José Abílio coordenador justo, manso, afetuoso, Rômulo, José Rubens Costa, Dadaça amiga pra sempre e protetora, Valeska e Ana Lúcia. Todos

esses me transmitiram ensinamentos e contribuíram com o meu aprimoramento profissional.

Aos 79 anos, tenho um livro em dois volumes publicado com projeto em andamento para uma segunda edição e no meu escritório tenho material para editar dois livros originários do PLAMBEL (com farto material iconográfico) e pelo menos mais três sendo dois de relevância específica para Belo Horizonte e um de alcance internacional, Esse último trata dos Projetos de Reabilitação Paisagística da Orla da Lagoa da Pampulha e da Restauração de Cinco Jardins remanescentes dos Projetos originais de Roberto Burle Marx, provenientes da Década de 1940, dos quais muito me orgulho.

# Sobre os autores



**Heloisa Soares de Moura Costa (organizadora)**, Arquiteta (FAU/UFRJ), Urbanista (EA/UFMG), Mestre em Planejamento Urbano (Architectural Association) e Doutora em Demografia (Cedeplar/UFMG), com pós-doutorado em Geografia (UCBerkeley). É professora titular do Departamento de Geografia (IGC/UFMG), coordenadora do Grupo de Estudos em Agricultura Urbana (AUÊ!UFMG) e pesquisadora do CNPq.  
hsmcosta@ufmg.br



**Elisângela de Almeida Chiquito (organizadora)** Arquiteta e urbanista (USP), Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo (IAUUSP) Pós Doutorado (USP) com períodos sanduíche na A&M Texas University EUA, e na University of British Columbia, Canadá. Professora Adjunta do Departamento de Urbanismo da UFMG e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU). É líder do Grupo Trama/CNPq e pesquisadora vinculada ao IEAT.  
lisalmeida@ufmg.br



**Edesio Fernandes (Organizador)**, Bacharel em Direito (UFMG), Especialista em Urbanismo (EAU-UFMG), LL.M in Law in Development (University of Warwick) e Ph.D in Law (Warwick University). Jurista, Professor, Pesquisador, Consultor e Ativista em temas de Direito Urbanístico, atualmente é membro da DPU Associates, da Teaching Faculty of the Lincoln Institute of Land Policy, e da RSA - Royal Society of Arts.  
edesiofernandes1@gmail.com



**João Tonucci** é Professor Adjunto de Estudos Urbanos e Regionais no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/FACE/UFMG) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU/UFMG). Ele realizou pós-doutorado no Center for Urban Studies da University of Amsterdam (CUS/UVA), e é pesquisador associado do Núcleo RMBH do Observatório das Metrôpoles (OM) e pesquisador afiliado ao City Institute da York University (CITY), em Toronto.

[jontonucci@gmail.com](mailto:jontonucci@gmail.com)



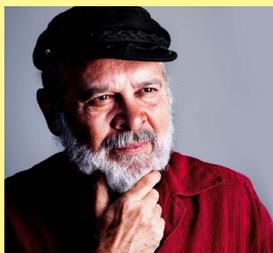
**Jupira Gomes de Mendonça**, Arquiteta e Urbanista (UFMG), Mestre em Investigación y Docencia-Area de Urbanismo (UNAM, México), Doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Professora Titular aposentada da UFMG, atualmente vinculada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Pesquisadora do Observatorio das Metrôpoles e do CNPq.

[jupira@ufmg.br](mailto:jupira@ufmg.br)



**Geraldo Magela Costa**, Engenheiro (UFMG), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), Doutor em Geografia (London School of Economics and Political Science - LSE), Pós-doutorado na University of California, Berkeley. Professor Aposentado/Voluntário do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFMG. Pesquisador de Produtividade em Pesquisa 1C do CNPq.

[gemcosta1@gmail.com](mailto:gemcosta1@gmail.com)



**Roberto Luís de Melo Monte-Mór**, Arquiteto, Urbanista (UFMG), Mestre em Planejamento Urbano e Local (UFRJ), Ph.D. em Planejamento Urbano (UCLA), Professor Titular aposentado e professor voluntário do Departamento de Economia da UFMG, Pesquisador de Produtividade em Pesquisa 1B do CNPq.  
robertoluismonte.mor@gmail.com



**Rogério Palhares Zschaber de Araújo**, Arquiteto e Urbanista (UFMG), Mestre em Planejamento Urbano (URI, EUA), Doutor em Geografia (IGC, UFMG) com pós-doutorado na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. É professor associado do Departamento de Urbanismo e do NPGAU/ Escola de Arquitetura da UFMG, Pesquisador do Observatório das Metrôpoles, Núcleo RMBH.  
rogeriopalharesaraujo@gmail.com



**Leonardo Bedê Lotti**, Bacharel em Direito (UFMG), Mestre em Arquitetura e Urbanismo (EA-UFMG). Advogado consultor com atuação principal nas áreas de planejamento urbano, política urbana e regularização fundiária. É pesquisador do Grupo Trama/UFMG. Atualmente vinculado à Prefeitura de Belo Horizonte como gerente de regularização fundiária na Secretária de Política Urbana.  
leonardobede@gmail.com



