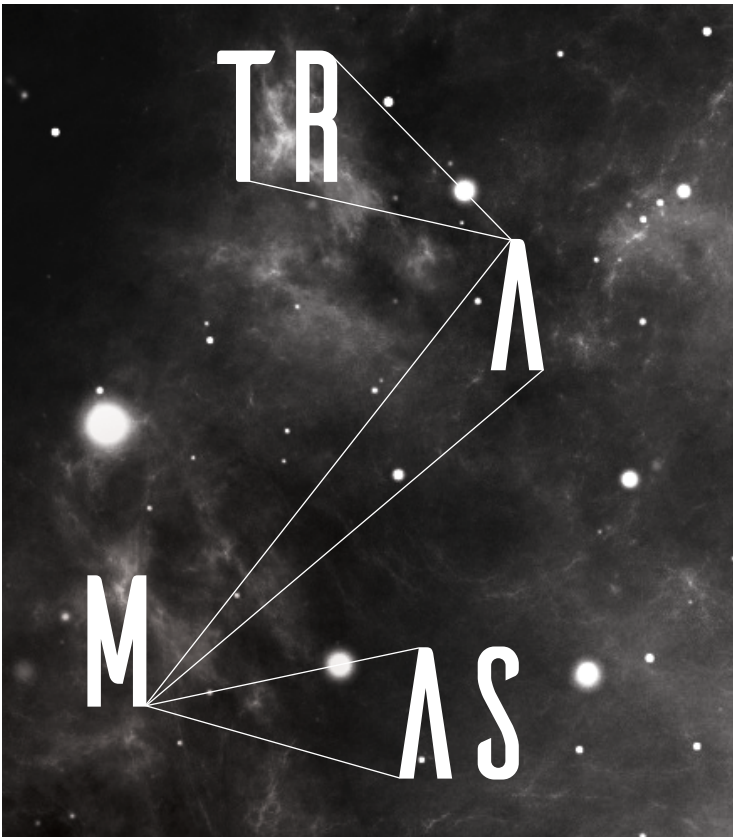


N A R R A R P O R



N A R R A R  
P O R  
T R A M A S

*A trama multiescalar e intertemporal na construção  
do planejamento metropolitano em Minas Gerais*



E L I S Â N G E L A  
D E A L M E I D A  
C H I Q U I T O

CONFIGURAÇÃO DE UMA POSSIBILIDADE  
DE INTERPRETAÇÃO

**O** período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e os anos 1970 consiste em um momento específico na história do planejamento urbano e regional no Brasil. Embora o caráter técnico e planejador tenha se iniciado nos anos 1930 (BRESCIANI, 2005; FELDMAN, 2005), é nos anos 1940, sobretudo no período pós-Segunda Guerra, que o planejamento como técnica se complexifica, assumindo a dimensão regional e metropolitana. A partir dos anos 1940, as áreas urbanas das principais cidades brasileiras extrapolam os limites municipais, configurando processos de conurbação, e os primeiros aglomerados urbanos implicam novas escalas e complexidades na resolução dos problemas urbanos – miséria, marginalidade, ausência de infraestrutura, expansão desenfreada das periferias urbanas, moradias precárias etc.

A emergência e amplificação dessas novas questões relativas ao processo de urbanização que não se limitam ao nível municipal contribuem para a construção do urbano pela perspectiva de seus problemas e suas ausências e da metrópole como algo a ser enfrentado. Essa construção, associada ao subdesenvolvimento mundial, não é exclusividade neste país, mas parte de um processo mais amplo associado à “explosão urbana” em toda América Latina e que, como aponta Gorelik (2005), foi útil para estimular tanto a ação nacional como a internacional, tanto no que concerne à construção de um novo mapa intelectual, acadêmico e político e à mobilização de novas teorias e construção de experiências inovadoras, como para mobilização de recursos financeiros para a superação dos problemas urbanos no subdesenvolvimento.

Esse é um período de grande convicção no planejamento como atribuição do Estado com a criação de órgãos, conselhos, comissões na esfera de governo federal, estadual e municipal, além das experiências de organismos regionais em suas múltiplas escalas; a aproximação entre propostas e planos urbanos e regionais das ações do Estado, extrapolando sua dimensão físico-territorial e agregando as dimensões política, econômica e social; a montagem de um aparato institucional público para o financiamento do planejamento e do desenvolvimento;<sup>1</sup> a multiplicação e consolidação de instituições públicas de ensino e pesquisa voltados – embora muitas vezes não exclusivamente – ao urbanismo e ao planejamento.<sup>2</sup>

No contexto de estruturação mundial de um aparato institucional para os países subdesenvolvidos – Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Point Four etc. – e considerando ainda a construção da ideia de planejamento como a “chave mágica” do desenvolvimento, as metrópoles do subdesenvolvimento se inserem no circuito de *experts* internacionais engajados na missão de cooperação e assistência técnica que contribuem para a circulação de concepções e para o impulso ao processo de institucionalização do planejamento em sua múltiplas escalas e da ideia de integração. Através dessa densa rede de articulações internacionais, ocorre uma ampla difusão de concepções e de experiências internacionais de planejamento regional, deflagrando um amplo debate internacional sobre a própria concepção de desenvolvimento e os meios para alcançá-lo.

Além disso, uma nova gama de concepções teóricas e de experiências práticas é mobilizada a partir de sua multiescalaridade. A despeito de suas especificidades, o conjunto de referências traz a perspectiva regional no pensar e agir sobre o urbano e o território, tornando flexíveis as unidades territoriais e introduzindo as ideias de multiescalaridade e de integração em planejamento, que não se limitam à escala do ponto de vista territorial, mas incorporam a complexidade de temas e as novas questões deflagradas pelos processos urbanos. Entre as principais referências mobilizadas, podemos destacar a ideia de redes, sistemas urbanos e polos de crescimento de Perroux (1951); o planejamento do uso múltiplo de bacias hidrográficas, de Morris Cooke, praticada na experiência norte-americana da Tennessee Valley Authority;

e a perspectiva relacional construída pelo Movimento Economia e Humanismo (MEH) no *aménagement du territoire*, que vai desde a escala comunitária em nível intraurbano até a dimensão internacional.<sup>3</sup> Destacamos aqui a abordagem do MEH, que constitui um dos fios condutores da trama desenvolvida neste texto e que, segundo Lamparelli (2001) – pela sua ampla atuação no Brasil através da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), pelas redes que constituiu e pelos trabalhos que realizou –, redefiniu a perspectiva de planejamento no Brasil, não se limitando à introdução da perspectiva multiescalar, mas a partir de seus métodos e abordagens inovadores, cuja amplitude possibilitava associar desde as práticas sociais às ações dos organismos internacionais.

A mobilização desse emaranhado de concepções se dá não apenas pelas redes institucionais e profissionais estabelecidas, mas também pelas ligações pessoais e individuais entre os agentes, as conexões, nós e embates estabelecidos. Nesse sentido, trabalhar a conexão entre as múltiplas escalas e temporalidades presentes nas ações individuais e nas transformações estruturais durante o chamado “ciclo de institucionalização”<sup>4</sup> do planejamento no Brasil é de fundamental importância para a construção da narrativa pela trama.

A abordagem que articula escalas e temporalidades distintas na compreensão do planejamento no Brasil tem conduzido nosso pensar e fazer pesquisa por mais de duas décadas.<sup>5</sup> Ao longo dessa trajetória, buscamos complexificar e ampliar as formas de pensar e narrar o planejamento pela perspectiva multiescalar, ou seja, a partir da trama complexa entre ideias, profissionais e instituições, aproximando e verificando a interlocução entre as trajetórias individuais e as grandes categorias analíticas. Assim, perseguimos a trama como forma de compreender o período de construção e institucionalização do planejamento regional no Brasil como um conjunto emaranhado de experiências e referenciais teóricos mobilizados e institucionalizados pelos embates e conflitos entre os agentes, os diálogos estabelecidos entre percursos individuais, as políticas em nível nacional e internacional, as transformações e permanências de concepções e práticas de planejamento e a interlocução com os processos de urbanização na passagem do período democrático para o regime autoritário.

## DESFIANDO A TRAMA: ALGUNS PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Trama ou tecido, de raiz etimológica imbricada com a palavra “texto”, são ambos derivados do verbo “texere”, que em latim que significa tecer, construir, entrelaçar fios. O trabalho de tecer, portanto, se associa ao trabalho de narrar, aproxima o seu desígnio à prática de seu entrelaçamento e que passa por escolhas – das fontes, dos métodos, das perguntas. Se, como afirma Rancière (1994, p. 61), a “verdade do relato funda-se sobre a reserva de sentido das cartas exibidas e ordenadas”, na escolha dos fios é que se encontra o princípio fundador da narrativa pela trama. Se a narrativa é uma trama construída desde a escolha dos fios até sua materialização sob múltiplas possibilidades e formas, o que queremos dizer com “narrar pela trama”? Quais os princípios que orientam essa construção?

Um primeiro princípio para a construção da trama passa pela questão da hierarquia entre os fios. Após as escolhas de quais fios serão utilizados para sua tessitura, propõe-se nessa abordagem que o objeto seja o próprio entrelaçamento, superando a dicotomia entre objeto e seu contexto, entre a figura e o fundo, entre um fio e os demais, tão comum à história do planejamento escrita por planejadores. Nesse sentido, questiona-se a ideia de que há um contexto dado em que se insere o objeto, dentro do qual ele se desenvolve. Ao entrelaçar o objeto e seu contexto, consideramos que ambos são partes constitutivas de um mesmo universo e que a simultaneidade e a relação dialética entre estes produzem mutuamente sua construção, ainda que com temporalidades distintas. Assim, ao contrário de apresentar de forma dissociada o objeto e seu contexto, busca-se construir a narrativa de maneira a explicitar essa simultaneidade, variando o foco no decorrer da narrativa e buscando evidenciar os pontos de conexão entre objeto e contexto. Assim, a trama é aqui mobilizada como perspectiva analítica, como possibilidade de superação dessa dualidade, evidenciando na própria construção do objeto os fios que o compõem simultaneamente.

Narrar pela trama passa pela variação de escala defendida por Lepetit (2001), utilizando esse recurso para tecer os fios de modo a não

privilegiar nenhum dos focos específicos – micro ou macro –, mas a sua pluralidade e interlocução. Dessa forma, se para Lepetit (2001, p. 242) a micro-história fornece o modelo de um indivíduo que faz escolhas e do “conjunto dessas escolhas individuais resultam processos macroscópicos”, a configuração e a extensão dos campos em que os atores são capazes de agir constituem fontes principais de suas ações. Nesse sentido, é a partir da mudança do ponto de vista – do macro e do micro – no decorrer da narrativa que se torna possível compreender os processos e suas institucionalidades. É na variação do ângulo de visão, para Lepetit (2001, p. 243), que o sistema de contextos pode ser reconstituído, como resultado da tessitura de “milhares de situações particulares” e que, ao mesmo tempo, dá sentido a todas elas. Nesse sentido, o entrelaçamento das fontes em suas variadas dimensões focais – desde dados estatísticos e conjunturais, documentos institucionais a relatos orais autobiográficos – e sua análise cruzada permite compreender as forças atuantes na construção dos saberes, das práticas e seu diálogo com os processos políticos e territoriais mais amplos. É a partir do encontro, da conectividade e das colisões dessas dimensões que se desenha a narrativa.

Nessa perspectiva, as instituições e institucionalidades de planejamento, compreendendo-as, nos termos de Revel (2010, p. 125), como categorias do espaço social, se configuram como um espaço comum importante para o estudo do “novelo das relações entretecidas entre os agentes individuais, entre esses agentes e o grupo” e, para nós, entre esses e os processos que lhes fazem interferência, detectando o entrelaçamento dos saberes e das práticas e, além disso, em diferentes escalas e temporalidades. Ampliando o debate sobre a institucionalização, considera-se que “toda forma da organização social que liga valores, normas, modelos de relações e de condutas, papéis” pode salientar uma análise institucional. Se, para Revel (2010, p. 135), as instituições em suas múltiplas formas são resultados de uma trama complexa entre as “trajetórias dos agentes e as relações, de natureza diversa, que eles empreendem entre si e com os contextos plurais nos quais se situam”, estas são inseparáveis da configuração do jogo social. Assim, se é o jogo de forças que a constitui, a instituição está em permanente redefinição.



Compreender o processo de institucionalização é superar oposição radical entre a instituição e o social, frequentemente concebidos como realidades antagônicas, e superar a ideia de instituição como espaço homogêneo. Feldman (2002) entende que as instituições adquirem papel central na interlocução entre o que se pensa e o que se executa, pois se vincula às condições das relações políticas, econômicas e sociais entre Estado e sociedade.

Mas se, como afirma Lepetit (2001, p. 143), “o tecido urbano, o comportamento dos cidadãos, as políticas de planificação urbanística, econômica e social desenvolvem-se segundo cronologias diferentes” – ou seja, não há sincronicidade entre o pensamento, a prática e seus desdobramentos territoriais em suas diferentes escalas –, é necessário entender o cruzamento entre os fios considerando essa dissonância. Assim, instituições e institucionalidades constituem lugar também para o entrelaçamento de escalas e temporalidades distintas, permitindo perceber os indivíduos em suas relações com os outros indivíduos, com a sociedade, com as políticas construídas em seus diferentes níveis. Para Revel (1998, p. 22), a escala individual não é vista como contraditória ao social, mas as aproxima ao acompanhar o fio de uma trajetória particular – de um homem, de um grupo de homens – e, simultaneamente, “a multiplicidade dos espaços e dos tempos”, a medida das relações nas quais ele se inscreve.

A análise do espaço institucional como um nó permite compreendê-lo como um espaço social dissonante e não homogêneo, como o espaço possível definido de maneira relacional e constituído pelos campos de força e de lutas, como resultado de embates entre interesses divergentes e, muitas vezes, entre diferentes projetos políticos, como espaço comum de agentes com diferentes trajetórias. (BOURDIEU, 1996)

Considerando que os agentes podem ocupar diferentes posições ao longo do tempo e nos campos de forças e de lutas dos diferentes espaços (BOURDIEU, 1996), o “estudo das trajetórias dos membros do grupo, das relações que empreendem, de suas aproximações e de suas divisões no seio do conjunto institucional e das redefinições permanentes que eles induzem” pode nos ajudar a explicar a dinâmica das ideias e de suas formas institucionais. (REVEL, 2010, p. 128)

Nesse sentido, a abordagem que estamos propondo em narrar pela

trama congrega um conjunto de métodos que passa pelas trajetórias individuais – formação, relações pessoais e percursos profissionais – para compreender as lógicas, redes, conexões e tensões que se formam a partir delas e pelo estudo das transformações econômicas, políticas e territoriais, fazendo dialogar as ideias, as ações, políticas e instituições, superando a ideia de objeto e contexto, mas pensando como estes se relacionam e se redefinem mutuamente.

Pensar e narrar o planejamento metropolitano mineiro pelas tramas se refere pelo esforço de desfiar o manto institucional composto pelo entrelaçamento entre ideias, práticas, circuitos pessoais e profissionais e os processos políticos e conjunturais mais amplos, iluminando os embates, pontos de inflexão, o dissenso, os deslocamentos, as bifurcações, divergências e consonâncias que configuram um espaço comum.

#### EXPLORANDO A TRAMA: EMERGÊNCIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE

Podemos entender o período compreendido entre os anos de 1958 e 1974 como de emergência, construção e institucionalização do planejamento metropolitano em Belo Horizonte. O primeiro se refere à data do primeiro estudo contratado pela Prefeitura de Belo Horizonte, intitulado “A aglomeração urbana de Belo Horizonte”, elaborado pela equipe da Sigmacs, quando se introduzem a perspectiva regional e a dimensão do planejamento metropolitano na administração municipal. O segundo fixa a data de criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), primeiro órgão da administração pública estadual para o planejamento metropolitano. Em diálogo com os processos de urbanização em curso e suas questões prementes, cuja escala de complexidade se acentua nesse período, a configuração de um complexo de ideias, agentes e instituições que progressivamente vão assumindo o caráter e a dimensão metropolitana fez desse o período de maior aposta nas possibilidades do estado como promotor do desenvolvimento e da superação dos problemas urbanos.

Essa construção se relaciona aos processos mais amplos deflagrados no segundo pós-guerra, quando um novo repertório e novas questões e referências se fazem circular entre Europa, Estados Unidos e América Latina, propulsionados pelos programas de cooperação internacional e de financiamento aos países subdesenvolvidos promovidos pelos organismos internacionais. No conjunto dessas referências, está o líder do MEH francês, o frei Louis Joseph Lebret, que, nesse período, atua simultaneamente como expert da ONU, colaborando para a elaboração dos primeiros indicadores de desenvolvimento mundial, na formação de planejadores e na criação de órgãos técnicos vinculados ao MEH em diversos países da América Latina, com grande atuação no Brasil. Além de Lebret, que pessoalmente difundia os princípios e metodologias do MEH, um repertório de experiências norte-americanas do período do *New Deal* é difundido, com destaque para a ideia de planejamento regional integrado realizado por autarquias públicas que se difunde pelos programas de cooperação, com ênfase espacial ao Point Four Program, entre outros.

Paralelamente, o processo de urbanização no Brasil traz novas questões. Ao longo da década de 1950, a população urbana brasileira cresce 60%, sendo que 1/3 desse incremento populacional se instala em áreas metropolitanas e se direciona, nos principais centros urbanos, para as periferias. Em Belo Horizonte, entre os anos 1950 e 1970, um grande aumento populacional acompanhando sua transformação em metrópole industrial configura a explosão da cidade sobre seu entorno. Do ponto de vista demográfico, o município na década de 1950 praticamente duplica sua população – de 352.724 de habitantes em 1950 para 693.328 habitantes em 1960 –, atingindo quase 2 milhões de habitantes em 1980. A área urbanizada se amplia consideravelmente, conurbando-se nos anos 1950 a oeste com a Cidade Industrial de Contagem e desenvolvendo-se a norte com a implantação do Complexo da Pampulha, expansão essa marcada sobretudo pela informalidade e pela produção de moradias nas periferias precárias. (PLAMBEL, 1979)

Os avanços na urbanização que extrapolam os limites municipais e a configuração da “problemática urbana”, assim como as mudanças político-institucionais do pós-guerra em diversas escalas territoriais e a circulação de um novo repertório de saberes e experiências, contribuem

para redefinições e deslocamentos de concepções, escalas e métodos em planejamento, que caracterizam a emergência do planejamento regional e metropolitano, o que não se dá sem embates. Se pensarmos no período compreendido desde o momento em que o planejamento em nível regional e metropolitano emerge como questão, ainda em âmbito municipal, em Belo Horizonte até o momento em que se institui a autarquia Plambel, órgão no governo estadual responsável, observamos algumas permanências, transformações e singularidades no emaranhado de ideias e profissionais envolvidos nesse processo.

O processo de institucionalização do planejamento como atividade complexa, multidisciplinar e multiescalar em Belo Horizonte tem início com a criação do Serviço do Plano Diretor (SPD), em 1951, como órgão da administração municipal, em substituição à Comissão Técnica Consultiva dos anos 1930, e com a inauguração do curso de especialização em Urbanismo na Escola de Arquitetura, em 1948, que passa a formar uma ampla gama de profissionais que, a partir de diferentes abordagens e metodologias, passa a atuar nos órgãos públicos, empresas de consultoria e no ensino e formação de planejadores. Nesse momento, a dimensão regional do planejamento já é pauta dos debates no âmbito municipal.

Diferentemente do que diversos trabalhos vêm defendendo no que se refere a uma espécie de “passagem”, durante os anos 1960, do urbanismo ancorado na abordagem físico-territorial para o planejamento dito integrado no regime militar, a análise da ampla documentação institucional e relativa aos profissionais e dos relatos orais colhidos no decorrer da pesquisa evidenciou que, a despeito de um aparente consenso no que se refere à introdução da dimensão regional e/ou metropolitana no planejamento de Belo Horizonte, há um deslocamento de concepções e métodos de planejamento já nos anos 1950, resultado de embates entre grupos e profissionais. Havia uma clara divergência entre a equipe técnica do SPD, da qual faziam parte Martim Francisco Coelho de Andrada e Walter Machado, e a equipe de urbanistas consultores ligados diretamente ao prefeito, entre os quais estava Lincoln Continentino,<sup>6</sup> que coloca sob tensão o ideário modernista e as abordagens ligadas ao MEH. Essa tensão se evidencia entre a gestão de Renê Gianetti (1951-1954) – quando

havam sido convidados Francisco Prestes Maia, Oscar Niemeyer e Burle Marx para compor uma comissão de *experts* para a elaboração do plano urbanístico de Belo Horizonte – e a gestão sucessora do pedecista de Celso Azevedo (1955-1959), na qual Walter Machado e Coelho de Andrada, à frente do SPD, defendiam a contratação da Sagmaçs para o planejamento urbano, o que de fato ocorreu. Destacam-se aqui os percursos de Martim Francisco Coelho de Andrada, formado pela Escola de Arquitetura em 1952, e Valter Machado, formado pela Escola de Arquitetura em 1941, diretor do SPD entre 1955 e 1959 e, posteriormente, professor, sendo que ambos foram formados urbanistas em 1953 pelo curso de especialização em Urbanismo da Escola de Arquitetura, participando da disciplina inaugural ministrada por Gaston Bardet, que, por sua vez, possuía fortes vínculos com o MEH. Nesse curso, Bardet já introduz a ideia de *aménagement de l'espace*, organizando através dos “escalões” de análise comunitária e regional. Tanto Machado como Andrada participaram do estudo da Sagmaçs.

Assim, marca-se uma disputa conceitual para o planejamento metropolitano entre a ideia de plano metropolitano como projeto em grande escala que envolvia desenho urbano, obras de infraestrutura e criação de cidades satélites – o qual vinha marcando a trajetória de atuação dos urbanistas no Brasil e caracterizava o grupo de consultores da Prefeitura de Belo Horizonte – e a concepção de *aménagement du territoire* do MEH, que já estava sendo praticada em diversas cidades e regiões no Brasil<sup>7</sup> e aproximava o planejamento físico-territorial, o econômico e o social, associada à ideia emergente de desenvolvimento e tendo como fim último a superação das desigualdades regionais e a melhoria das “condições de vida” da população. No âmbito dessa disputa, a Sagmaçs é de fato contratada e elabora dois trabalhos: “A Aglomeração Urbana de Belo Horizonte”, de 1959, e o “Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte”, de 1962, que trouxeram métodos e concepções que marcaram toda a trajetória do planejamento metropolitano de Belo Horizonte até a criação, efetivamente, de um órgão de planejamento metropolitano nos anos 1970.

Entende-se a permanência da compreensão da atividade de planejar como atividade complexa e multidisciplinar, que vai além do plano físico-territorial, mas incorpora a dimensão social, econômica e po-

lítica, sob a concepção do planejamento compreensivo alinhado ao reformismo social e buscando dar conta das múltiplas dimensões da vida urbana, como introduzida pelo MEH, resultado dos jogo de forças entre as concepções e os agentes que informaram o planejamento de Belo Horizonte em sintonia com o debate sobre o planejamento em níveis mais amplos, seja para a construção do aparato institucional que desemboca na criação do sistema do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), Banco Nacional de Habitação (BNH), seja a partir das interlocuções em nível internacional, com destaque para o Seminário de Técnicos y Funcionários en Planeamiento Urbano, realizado pelo Centro Interamericano de Vivienda y Planejamento (Cinva) em Bogotá em 1958, e para o intercâmbio de planejadores no âmbito dos programas de cooperação da ONU. Vale ressaltar que Lebret, nesse período, atuava como *expert* na ONU na formulação de critérios e métodos para a construção dos primeiros indicadores do nível de vida da população mundial.<sup>8</sup> Conhecer a realidade das regiões subdesenvolvidas e sistematizá-la de maneira a possibilitar comparações tinha, portanto, uma duplo interesse, tanto para os interesses locais de planejamento e como para os grandes organismos mundiais.

Outra questão a ser considerada na trajetória do planejamento de Belo Horizonte nesse período refere-se ao deslocamento do planejamento autoral para o planejamento de maneira coletiva e multidisciplinar, em uma despersonalização da atividade. Se o urbanismo em Belo Horizonte estava sendo pensado e realizado a partir da autoria individual, assinado pelos grandes engenheiros urbanistas desde o plano inicial de Aarão Reis, de 1889, ou o Plano de Urbanismo de Lincoln Continentino, de 1934, o trabalho da Sagmacs, de 1958, introduz a dimensão coletiva e multidisciplinar do planejamento que se desloca para uma autoria institucional com a criação da Plambel. Nos volumes dos trabalhos realizados pela Sagmacs, podemos encontrar os nomes de toda a equipe de 41 pessoas, entre desenhistas, arquitetos, economistas, sociólogos, além dos nomes dos seis coordenadores que compunham a equipe principal. Já os volumes impressos dos trabalhos realizados pela Plambel não possuem os nomes dos profissionais responsáveis pela sua elaboração, constando apenas a autoria institucional despersonalizada.

Esse deslocamento do urbanismo autoral, assinado pelo destacado urbanista líder de uma equipe anônima, ao urbanismo institucional (ou mesmo anônimo),<sup>9</sup> para compreender o espaço institucional como campo de forças (BOURDIEU, 1996), como lugar de imbricação entre teoria e prática (FELDMAN, 2002), a partir da sua multiescalaridade constitutiva pelas ações individuais e processos políticos mais amplos, imprime aos relatos orais de ex-funcionários da Plambel – que até então estavam desconhecidos pela historiografia – importância fundamental para mapear os embates, conflitos, consensos encobertos pela aparente homogeneidade.<sup>10</sup> A compreensão da Plambel não como instituição homogênea, mas como espaço possível resultante dos embates entre os agentes, ideias e práticas, assim como as permanências e deslocamentos desde a emergência do planejamento metropolitano nos anos 1950 através do estudo da Sagmaçs, passa pelo esforço de desfiar as trajetórias e vinculações de seus componentes. Pudemos mapear 187 pessoas, entre funcionários e consultores da Plambel, que conformaram a instituição, o que demonstrou a diversidade e multiplicidade de áreas profissionais nas equipes compostas por economistas, arquitetos, sociólogos, entre outros profissionais, como uma constante.

Dos estudos elaborados pela Plambel nos primeiros anos de sua atuação, merece ser destacada a forte presença do componente social nas análises e propostas. Uma possível explicação pode ser tecida a partir da atuação do sociólogo Hiroshi Watanabe. Formado em sociologia pela Universidade de Minas Gerais – atual Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) nos anos 1950, Watanabe teve importante atuação junto às favelas, na universidade e no poder público nos diversos momentos da construção institucional do planejamento metropolitano, especialmente através de sua interlocução com o arquiteto Ney Werneck. Watanabe, funcionário Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DHBP)<sup>11</sup> – criado, segundo Watanabe e Braga (1962), sob os moldes do Cinva –, participou da equipe da Sagmaçs na elaboração do estudo “A aglomeração urbana de Belo Horizonte”, integrou em conjunto com José Moreira o corpo técnico do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (Epuc), liderado pelo arquiteto Ney Werneck,<sup>12</sup> e, também em conjunto com estes, formou o corpo técnico da Plambel nos anos 1970.

Para Moreira,<sup>13</sup> a experiência de Watanabe junto à equipe da Sagma, que se desenvolveu em sua atuação no DHBP, e sua experiência no Epuc foram de fundamental importância para que Ney Werneck o convidasse para compor o quadro da Plambel. A experiência de Hiroshi dizia respeito à incorporação do *survey* como método aprofundado de pesquisa social envolvendo múltiplos aspectos da vida social e da metodologia de tabulação e territorialização da análise sociológica e conjunto com os dados econômicos, o que se caracterizou como uma das importantes contribuições da Plambel em sua aplicação na pesquisa “Processos de morar”, que orientou todas as ações posteriores no que se refere à questão social e de moradia.

Além disso, a presença de Watanabe e sua dupla atuação na militância das questões das favelas e no poder público através da pesquisa-ação se revelam como uma insurgência no sentido de contribuir para a deflagração da perspectiva política e social do planejamento dentro da própria Plambel. Watanabe, como funcionário da Plambel (1979), expõe duras críticas à equipe em relação à “falta de consciência social e profissional aceitar o *status quo*, praticando o planejamento formal e autoritário, querendo agir como profissionais ‘isentos’, como meros aplicadores de formulas ‘neutras’” e lamenta o autoritarismo sendo praticado pela “ausência de participação da comunidade no diagnóstico dos problemas sociais”. Essas críticas iniciam uma redefinição das formas de participação das comunidades na Plambel, que, embora não institucionalizadas, indicam um processo de aproximação com o planejamento através da atuação dos próprios técnicos.

O forte vínculo entre a questão social, o planejamento metropolitano e a condição de subdesenvolvimento é desdobramento de um conjunto de trabalhos, realizados tanto por Werneck como por Watanabe no âmbito do DHBP do Governo do Estado de Minas Gerais, que podem ser considerados preliminares ao planejamento metropolitano institucionalizado. Entre eles, podemos citar os estudos *Levantamento da população favelada de Belo Horizonte*, de 1966; *Expansão urbana na estrutura subdesenvolvida*, de 1965, realizado por Ney Werneck, Watanabe, Alípio Castelo Branco e Haroldo Nogueira; e “Contribuições para a análise do problema habitacional e organização territorial”, de 1965. Todos esses estudos foram, segundo Souza (2009),



oportunidade de aprofundamento do problema metropolitano e de formação de técnicos que terão substantiva importância para a criação da Plambel, destacando, nesse aspecto, a atuação de Ney Werneck, que foi o principal mentor e articulador para a institucionalização do órgão metropolitano.

Werneck, arquiteto da DHBP, após o desmonte desse órgão em 1964 e sua transferência para o Conselho Estadual de Desenvolvimento, passa a defender a elaboração de um plano metropolitano e a criação de um órgão metropolitano. Utilizando de suas relações pessoais e políticas com diretor de Planejamento e Pesquisa Urbana da Fundação João Pinheiro (FJP), Teodoro Lamounier, com o secretário de Planejamento Paulo Lima Vieira, entre outros, convence o governador Rondo Pacheco a buscar recursos do sistema de Financiamento de Planos (Fiplan) junto ao Serfhau para o planejamento metropolitano a ser elaborado pelos próprios técnicos, em detrimento da ideia de Paulo Valladares, então presidente da FJP, que defendia a contratação de uma empresa de consultoria para a elaboração do plano. A insistência de Werneck aos seus relacionamentos pessoais e políticos e suas negociações junto aos órgãos federais, estaduais e municipais desdobra-se na celebração, em 1971, do Convênio entre o Conselho Estadual de Desenvolvimento – representando o estado de Minas Gerais –, os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a FJP, para a elaboração do Plano Metropolitano e criação da Plambel como um setor da FJP, que se transforma em autarquia estadual em 1974, após a Lei Complementar Federal nº 14/1973, que centralizava a criação dos órgãos metropolitanos nos estados.

Assim, a trama conformada pela formação e atuação dessa equipe profissional para a elaboração dos estudos no âmbito do governo do estado, pelo debate sobre a questão metropolitana e o processo de institucionalização do planejamento em nível nacional – criação do Serfhau e do Fiplan – e pelas relações políticas e pessoais construídas entre os agentes, que resultaram na criação do primeiro organismo metropolitano, é um dos eixos de reflexão em andamento pelas pesquisas desenvolvidas no âmbito da Escola de Arquitetura da UFMG.

---

## NOTAS

- 1 *Vide* os diversos programas e estruturas para o desenvolvimento urbano e regional criados desde a Constituição de 1946, que financiou a estruturação de organismos regionais montados durante os anos 1940e 1950, passando pelo amplo debate promovido pelo Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 para a institucionalização do planejamento até a criação, já no período militar, do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) nos anos 1960 e 1970.
- 2 A partir do Decreto-Lei nº 8.620, de 1946, que regulamenta em nível federal a profissão de urbanista, diversos cursos foram criados no Brasil, tendo como pioneiros os cursos da Faculdade Nacional de Arquitetura, no Rio de Janeiro; do Instituto de Belas Artes, em Porto Alegre; e da Escola de Arquitetura, em Belo Horizonte.
- 3 Uma das características importantes dos trabalhos realizados pela equipe de Lebrét e pela Sagmacs no Brasil é a perspectiva multiescalar de análise e de propostas, não se limitando à unidade administrativa objeto dos contratos.
- 4 Essa ideia foi desenvolvida por Feldman na conferência de abertura do IV Seminário Urbanismo e Urbanistas no Brasil (Suub) em outubro de 2019.
- 5 Em 1997, iniciamos no grupo de pesquisa do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP)/São Carlos, coordenado pelos professores Nabil Bonduki, Sarah Feldman e Carlos Roberto Monteiro de Andrade. Nessa ocasião, a pesquisa “Legislação urbanística e cidades planejadas no Brasil” buscava compreender, por um lado, as concepções urbanísticas presentes nos planos urbanísticos e, por outro, a configuração da rede de cidades planejadas como parte da política de expansão econômica e de ocupação do território no período de 1930 a 1964. A perspectiva multiescalar e a ideia de trama como modos de escrita da historiografia do planejamento, suas fontes e métodos foram mais aprofundadas em Chiquito (2011) “Imbricações entre a CIBPU, Louis-Joseph Lebrét e a ONU na formulação dos ‘problemas de desenvolvimento’: fontes documentais e métodos de pesquisa”, comunicação apresentada no Colóquio Internacional Urbanismo e o Movimento Economia e Humanismo na América Latina, e desenvolvidas no livro de Chiquito *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento* (2016), que resulta da tese de doutorado. Atualmente, essa abordagem tem sido explorada pelas pesquisas “Planejamento metropolitano em Minas Gerais: origens, concepções, permanências e deslocamentos na atuação do PLAMBEL (1971-1996)”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e “A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel): ideias, práticas e agentes na

gênese do planejamento metropolitano mineiro” sob nossa coordenação na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

- 6 Conforme o trabalho de Lima e Gomes (1999) e Oliveira (2015), Continentino permaneceu como consultor da Prefeitura de Belo Horizonte e do SPD da cidade entre 1945 e 1959. A atuação de Continentino, segundo Lima, é marcada por trabalhos de obras públicas de engenharia e saneamento e pelo urbanismo no que se refere à proposta de cidades novas.
- 7 Na década de 1950, a Sagmacs já havia realizado diversos trabalhos no Brasil, como os estudos regionais “Problemas de Desenvolvimento, Necessidades e Possibilidades”, para a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU), e “A estrutura urbana da aglomeração paulistana”, para a Prefeitura de São Paulo.
- 8 Sobre esse aspecto, ver: Chiquito (2016).
- 9 Alguns autores demonstraram esse deslocamento, com destaque para o trabalho de Fernandes, A. (2019) “Autorismo e Prosopografia em Urbanismo. Reflexões e empirias”, apresentado no IV Suub, e ainda a tese de Ferreira (2007) “Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU”, que mostra o uso da autoria de sociedades anônimas, estratégia de atuação profissional quase clandestina de perseguidos políticos pela ditadura.
- 10 Para o mapeamento dos profissionais, suas ideias e embates, ganham importância as entrevistas e relatos dos ex-técnicos, localizados por uma rede de informações pessoais.
- 11 O DHBP foi criado em 1965 – Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955 – para atuar na questão das favelas. Em 1967, o DHBP foi incorporado à administração direta da prefeitura e, em 1971, foi substituído pela Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (Chisbel).
- 12 Essa equipe composta por Werneck, Watanabe e Moreira foi logo demitida do Epuc por não praticar um “planejamento neutro”, passando a integrar, nos anos 1970, a Secretaria do Trabalho e da Cultura Popular.
- 13 Entrevista realizada com José Moreira e João Gabriel Teixeira em 29 de março de 2019.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Welber da Silva; WATANABE, Hiroshi. *Morro do Querosene: alguns aspectos da formação de uma favela*. Belo Horizonte: Diretório Acadêmico da Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais/ Departamento de Bairros e Habitações Populares, 1960.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. *O charme da ciência e a sedução da objetividade*. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1982.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. Imbricações entre a CIBPU, Louis-Joseph Lebrét e a ONU na formulação dos “problemas de desenvolvimento” fontes documentais e métodos de pesquisa. In: COLOQUIO INTERNACIONAL URBANISMO E O MOVIMENTO ECONOMIA E HUMANISMO NA AMÉRICA LATINA, 2011, Recife. *Anais [...]*. Recife: FUNDAJ, 2011.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2016.

FELDMAN, Sarah. Instituições de Urbanismo no Brasil: espaços de intermediação entre pensamento e prática. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 7., 2002, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: PPGAU-UFBA, 2002. v. 1.

FELDMAN, Sarah. Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950. *Revista USP*, São Paulo, n. 102, p. 13-22, jun./jul./ago. 2014.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Edusp: Fapesp, 2005.

GORELIK, Adrián. A produção da “cidade latino-americana”. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005. Tradução de Fernanda Arêas Peixoto.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 2.

LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FUPAM, 1999.

LEPETIT, B. *Por uma nova história urbana*. Organização Heliana A. Salgueiro. São Paulo: EdUSP, 2001.

GOMES, Marco Aurélio A; LIMA, Fábio José Martins de. Pensamento e prática urbanística em Belo Horizonte (1895-1961). In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FUPAM, 1999.

MARQUES, Ana Luiza Luciano. Gaston Bardet e a formação do urbanismo em Belo Horizonte: embates e permanências. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 15., Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular. Departamento de Habitação Popular. *Contribuições para a análise do problema habitacional e organização territorial*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado, 1965.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Trabalho e Cultura Popular. Departamento de Habitação Popular. *Levantamento da população favelada de Belo Horizonte: dados preliminares*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado, 1966. Mimeo.

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

PONTUAL, Virginia. O engenheiro Antônio Bezerra Baltar – prática urbanística, CEPUR e SAGMACS. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 158-188, maio 2011.

PLAMBEL. *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1979.

RANCIÈRE, Jacques. *Os nomes da história: um ensaio de poética do saber*. São Paulo: EdUC, 1994.

REVEL, Jacques. *Jogos de escalas: a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

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

SOUZA, José Moreira de Souza. *Arranjos institucionais na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUCMINAS/UBC, 2009. Disponível em: [http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20090504/Moreira-Arranjos\\_Institucionais\\_RMBH.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20090504/Moreira-Arranjos_Institucionais_RMBH.pdf). Acesso em: 4 jul. 2020.

WATANABE, Hiroshi; BRAGA, Welber da Silva (org.). *Várzea do Pantana*. Belo Horizonte: Centro Regional de Pesquisa Educacionais de Minas Gerais, 1962.

WERNECK, Nei Pereira Furquim et al. *Expansão Urbana na estrutura subdesenvolvida*. Belo Horizonte: Departamento da Habitação Popular, Secretaria de Estado do Trabalho, 1965.