

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

MODELOS CAMBIANTES: PLANEJAMENTO, GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Leonardo Barci Castriota (UFMG)

# Modelos Cambiantes: Planejamento, Gestão e Organização do Espaço Urbano numa Cidade Planejada

**ST4 História, cidade e urbanismo**

## **Resumo:**

Frente à crítica hodierna ao conceito de *planejamento*, esse trabalho procura situar, historicamente, algumas relações que se estabelecem entre *planejamento* e *gestão*, mostrando como esses dois termos se relacionam com o processo mais amplo da *organização do espaço urbano*. Para isso, utiliza-se do caso de Belo Horizonte, entre os anos de 1894 e 1960, para o qual a Fundação João Pinheiro realizou um notável trabalho de sistematização de dados referentes à administração municipal. A partir desses dados, percebe-se como Belo Horizonte pode se constituir num objeto privilegiado para se estudar essa relação: nascida planejada no final do século XIX, a capital de Minas Gerais logo vai ver o seu espaço urbano subverter a lógica daquele planejamento e a gestão municipal sentir-se impotente para fazer frente à lógica da produção do espaço numa cidade capitalista periférica. Nessa linha, o trabalho vai abordar as três grandes tentativas de se realizar um planejamento mais sistemático da cidade que pretendiam responder, também sistematicamente, cada qual a seu modo e a partir da sua concepção própria de planejamento, ao desafio de construir e de dirigir o crescimento da Capital mineira. Assim, exploram-se o plano da Comissão Construtora, coordenado pelo engenheiro Aarão Reis em 1894, o *Plano de urbanização de Belo Horizonte*, de Lincoln Continentino, de 1935, e o Plano Diretor preparado pela Sociedade para Análise Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs)/Padre Lebreton em 1962 que representam exemplarmente momentos distintos da trajetória da relação dialética entre planejamento, gestão e produção do espaço em Belo Horizonte.

## Modelos Cambiantes: Planejamento, Gestão e Organização do Espaço Urbano numa Cidade Planejada

Nas últimas décadas, tem-se submetido à crítica a idéia, alimentada por longo tempo, de que a cidade seria um organismo totalmente “domesticável” pelo planejamento, o qual, além de produzir uma análise científica dela e revelar suas leis, disporia, ainda, de instrumentos para moldá-la de acordo com os desígnios racionais. Corolário dessa tese, também vai ser objeto de crítica aquela idéia de que o Estado, keynesiamente, poderia direcionar as políticas públicas urbanas a partir de um planejamento centralizado, dirigindo a ação dos diversos atores. Essa crítica, que inicialmente se liga à avaliação negativa dos resultados do planejamento modernista, se acentua nos anos 90, com a imposição planetária da ideologia neoliberal, que vê no “intervencionismo” estatal a causa de grande parte dos problemas enfrentados pelas cidades, advogando mesmo o fim do planejamento “controlador” e a liberação das livres forças do mercado, que se encarregariam de resolver, dentre outros, os conflitos urbanos.

Nesse quadro, não é de estranhar que o próprio termo “planejamento” venha sendo solapado e crescentemente substituído pela palavra “gestão”, o que, em si, já seria muito sintomático, como aponta Souza (2002, p. 31): “[...] como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do ‘mercado livre’[...]”. Em outras palavras, ele apontaria para a substituição de “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco”, que combinaria bem com a era pós-fordista, da desregulamentação e do “Estado mínimo”. Num movimento paralelo, poder-se-ia afirmar, ainda, que a própria imagem que se tem da cidade passa por uma transição semelhante: de um organismo ordenado, controlado, domesticável e planejável, apenas aguardando para ser cientificamente analisado e revelar suas leis, a imagem da cidade se move gradualmente para a de um ambiente perverso, indomável, perpassado inapelavelmente por tensões sociais (FERRARI JÚNIOR, 2004), imagem essa que passa, inclusive, a ser esteticamente valorizada pelo dito urbanismo “neomoderno”, com sua apologia dos espaços caóticos e das cidades genéricas do capitalismo tardio.<sup>1</sup>

Frente a isso, parece-nos muito oportuno – para se evitar os riscos de se cair em dogmatismos e afirmações abstratas – situar, historicamente e a partir de um exemplo concreto, algumas relações que se estabelecem na prática entre os dois termos desta equação – *planejamento e gestão* – mostrando-se como eles se relacionam com o processo mais amplo da *organização do espaço urbano*. Para isso, vamos utilizar o caso de Belo Horizonte, para o qual a Fundação João Pinheiro realizou um notável trabalho de sistematização de dados referentes à administração municipal, no período que vai de 1894 a 1960.<sup>2</sup> Considerando igualmente o “planejamento” e a “gestão, o trabalho da Fundação João Pinheiro nos permite acompanhar como a ação do agente Estado – e apenas secundariamente aquela dos outros agentes – se relacionou com o processo mais amplo da “produção do espaço” belo-horizontino no período escolhido.<sup>3</sup> A nosso ver, mais alta importância se trabalhar com esse tipo de dado, se se quer evitar outro risco no qual, muitas vezes, tem caído a historiografia brasileira: ater-se ao mero discurso sobre a cidade, produzido pelos órgãos públicos – que muitas vezes é confundido com o próprio processo de planejamento.<sup>4</sup>

E, de fato, Belo Horizonte pode se constituir num objeto privilegiado para se estudar essa relação – dialética – entre planejamento, gestão e organização do espaço urbano: nascida planejada no final do século XIX, a capital de Minas Gerais logo vai ver o seu espaço urbano subverter a lógica daquele planejamento e a gestão municipal sentir-se impotente para fazer frente à lógica – muitas vezes perversa – da produção do espaço numa cidade capitalista periférica. Não que tenham faltado tentativas de se estabelecer uma política urbana mais geral: nesse período, vamos encontrar, a nosso ver, pelo menos três grandes tentativas de realizar um planejamento mais sistemático da cidade que pretendiam responder, também sistematicamente, cada qual a seu modo e a partir da sua concepção própria de planejamento, ao desafio de construir e de dirigir o crescimento vertiginoso da Capital mineira. O plano da Comissão Construtora, coordenado pelo engenheiro Aarão Reis em 1894, o *Plano de urbanização de Belo Horizonte*, de Lincoln Continentino, de 1935, e o Plano Diretor preparado pela Sociedade para Análise Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs)/padre Lebreton em 1962 representam momentos distintos da trajetória da relação dialética entre planejamento, gestão e produção do espaço em Belo Horizonte. No entanto, em todos esses casos, vamos encontrar também configurações de gestão pública e das forças articuladoras da produção do espaço na cidade que impedem o planejamento de se corporificar, de fato, em políticas urbanas efetivas.

## Uma cidade para a República... e para o mercado

Villaça (1999, p. 174) considera que para haver um “plano urbano” são necessários os seguintes componentes ou características: abrangência de todo o espaço urbano; continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações; interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população; e, finalmente, papel e importância das decisões políticas. Com base nesses critérios, pode-se afirmar que o Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte pode ser considerado a primeira atividade de planejamento urbano formal ou *stricto sensu* no Brasil, inaugurando mesmo, como apontam alguns autores, o planejamento urbanístico brasileiro.<sup>5</sup> E, de fato, sob a direção do engenheiro-chefe Aarão Reis, a Comissão Construtora da Nova Capital Mineira, organizada em seis seções com cinco engenheiros, um médico higienista, um auxiliar administrativo e um desenhista, vai propor, no final do século XIX, um plano de complexidade, dimensões e sofisticação pioneiros em nosso país.<sup>6</sup>

Um relatório escrito por Aarão Reis sobre a planta definitiva de Belo Horizonte, aprovada pelo Decreto nº 817, de 15 de abril de 1895, já mostrava claramente a concepção física da nova cidade:

Foi organizada, a planta geral da futura cidade dispondo-se na parte central, no local do actual arraial, a área urbana, de 8.815.382 m<sup>2</sup>, dividida em quarteirões de 120 m x 120 m pelas ruas, largas e bem orientadas, que se cruzam em ângulos rectos, e por algumas avenidas que as cortam em ângulos de 45°.

Às ruas fiz dar a largura de 20 metros, necessária para a conveniente arborização, a livre circulação dos veículos, o tráfego dos carris e trabalhos da colocação e reparações das canalizações subterrâneas. Às avenidas fixei a largura de 35 m., suficiente para dar-lhes a beleza e o conforto que deverão, de futuro, proporcionar à população [...].(BARRETO, 1995, v. 2, p. 250)

Do ponto de vista do desenho, o projeto dialogava com as novidades da época, incorporando as redes ou retículas, ao modo de Paris ou Barcelona, no quadro americano da “cidade de crescimento infinito”: em seu cruzamento em 45 graus de duas malhas, o plano de Belo Horizonte relembra os eixos oblíquos em efeito barroco do plano para Washington, nos Estados Unidos (Pierre Charles L’Enfant, 1791), e a malha de Chicago, reconstruída depois de 1871 e revista pelo complexo plano de Daniel H. Burnham e Edward H. Bennett, em 1909, com eixos cruzados, diagonais e circulares.<sup>7</sup>

Apesar de se tratar aqui de uma operação de criação de uma nova cidade, esta se encaixaria bastante bem na tendência da época dos planos de *embelezamento*, cujas referências centrais eram as grandes reformas das cidades européias no século XIX, especialmente Paris e Viena (LEME, 1999, p. 22-23), se a técnica era a grande ênfase, a estética estava sempre presente no traçado cenográfico, no estabelecimento de uma tipologia urbana, na criação de parques e jardins. Essa preocupação com a “estética urbana” vai continuar se manifestando com muita força nas primeiras décadas de ocupação da cidade, como mostra o trabalho, quando se anota, para citar apenas um exemplo, que a questão do “embelezamento” teria se tornado objeto de interesse por parte do prefeito Francisco Bressane Azevedo (1902-1905), que contratou o paisagista Antônio Nunes de Almeida para elaborar o projeto de ajardinamento da praça da Liberdade e da Praça da Estação, organizou o tratamento da Praça da República, para a qual se fez desenhar uma planta, além de praticamente concluir toda a arborização no perímetro urbano (BELO HORIZONTE, 1903).

A nova cidade estava dividida em três zonas: urbana, suburbana e rural, cada qual com destinação e regulamentações diferentes pensadas pela Comissão Construtora. No entanto, a produção do espaço urbano ocorre de forma diferente daquela planejada, crescendo a cidade, desde o início de sua história, da periferia para o centro. No caso da construção e da implantação de Belo Horizonte, ficam bastante claros os limites do planejamento e a extrema complexidade da relação entre o Estado e as forças de mercado. Ao conceber a nova cidade, Aarão Reis, baseado na ideologia positivista, pressupunha que o Estado<sup>8</sup> seria o agente principal nessa empreitada. É o que se pode conferir na seção 2.1.1:

Coerente com sua visão de um Estado moderno, ativo, Reis reservaria ao governo um papel importante quanto à construção e ao acompanhamento da evolução do crescimento da cidade: o Estado assumiria o controle da urbanização, orientaria a expansão e o processo de ocupação e uso do solo urbano da nova Capital. Dito de outra forma, o governo seria o construtor e o planejador de sua Capital.

No entanto, não é o que se passa: desde o início, o processo de venda dos lotes na zona urbana, regulado pelo Estado por decretos, termina por se submeter às leis do mercado, apesar do interesse estatal em exercer controle sobre o preço da propriedade e seu uso, como bem mostra Penna (1997, p. 105). Esse conflito entre o Estado, “[...] esse estado comprador e vendedor de terrenos e, portanto, organizador da ocupação do solo na cidade [...]”, e o chefe

da Comissão Construtora, “[...] assim reduzido a organizador físico da cidade vai culminar em 22 de maio de 1895, quando um decreto exonera Aarão Reis de seu cargo. ‘Retiro-me’, declara então o engenheiro, ‘exatamente quando os especuladores de toda a sorte, inclusive os politiqueros, começam a entrar’.”<sup>9</sup> Penna (1997, p. 109) anota:

Estava urdido o desalinho: antes de resultar de um plano cuja execução pressupunha um poder planejador, a nova capital de Minas seria o resultado daquilo que o P<sup>o</sup>. Francisco Martins Dias definira como ‘verdadeiras transações de compra e venda’. E seria o próprio estado a realizá-lo e, assim fazendo, a autorizá-lo: converteria ‘terras’ em contos de réis para convertê-las em lotes e vendê-los-ia aos que os converteriam em contos de réis. Ao converter-se o Arraial do Curral d’El Rey em Belo Horizonte, a terra seria convertida em mercadoria. Ao figurar, Belo Horizonte figuraria em cifras e veria imediatamente subverter-se a intenção de seu projetista de direcionar a sua ocupação a partir do centro.

Além disso, cabe anotar que eram grandes as determinações para os compradores de terrenos na zona urbana: “[...] obrigatoriedade de cercar os lotes, de cultivar ou plantar árvores de ornamentação, de aceitar hidrômetros, de limpar os arruamentos fronteiros, de assentarem os meios-fios [...]” (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 31). Essas exigências, somadas à concentração da propriedade em mãos de poucos especuladores imobiliários, contribuíram para a elevação de preços dos terrenos localizados na zona inicialmente denominada urbana, o que levou a que se ocupassem mais intensivamente as zonas suburbanas, que não estavam dotadas, como a primeira, de adequada infra-estrutura. Assim, Belo Horizonte, diferentemente do planejado, cresce, de fato, da periferia para o centro – em 1912, por exemplo, 68% das moradias localizavam-se nas zonas suburbana e rural (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 32), o que termina por causar um grande déficit de infra-estrutura e onerar o Poder Público.

Nesse sentido, o trabalho da Fundação João Pinheiro anota na sua seção 3:

A zona suburbana obedeceu a uma lógica de crescimento urbano desordenado, pouco planejado, em inobservância às normas do urbanismo, e que acabou por asfixiar a zona urbana. Esse segundo fator foi a tônica das insatisfações e argumentações de alguns prefeitos e dirigentes municipais no período histórico analisado.

Assim, não é de estranhar que o trabalho registre a todo o momento problemas sérios de infraestrutura em Belo Horizonte: pavimentação, saneamento, água e energia elétrica são algumas das demandas que o Poder Público tenta enfrentar na cidade, que cresce em ritmo acelerado. (Aqui cabe chamar a atenção para a questão da energia elétrica: desde o início da ocupação de Belo Horizonte, a Prefeitura não dispunha de energia suficiente para atender a todas as demandas, o que se reflete, por exemplo, no sistema de transporte público, já que não havia eletricidade suficiente para os bondes, que se tornavam tanto mais necessários quanto mais extensivamente crescia a cidade). Também não vai ser de se estranhar que essa carência de serviços de consumo coletivo motive reclamações na periferia, cuja população passa a se organizar para reivindicá-los, o que cria, então, outro traço característico de Belo Horizonte: uma forte organização social de base local, como mostram Somariba, Valadares e Afonso (1984, p. 33).

### **Um “planejamento racional” para a cidade**

Esse problema não vai ser, contrariamente ao que se poderia prever, minorado com o passar dos anos, o que leva, em 1936, o prefeito Otacílio Negrão de Lima (1935-1938) a continuar apontando a dispersão da população como um dos problemas que dificultavam a expansão das melhorias urbanas em Belo Horizonte:

A solução técnica imposta à administração – o calçamento – é necessariamente onerosa, e mais onerosa pelo fato de atravessar zonas despovulosas, de escasso rendimento fiscal, para ligar entre si núcleos de população, disseminados na área suburbana. Esse aspecto do problema, que mais o agrava, é comum aos demais serviços de iluminação, abastecimento d’água e rede de esgotos (BELO HORIZONTE, 1937).

Diante desse quadro de crise generalizada de infra-estrutura, forja-se, no início da década de 1930, a segunda tentativa de um planejamento mais sistemático da capital mineira, corporificado no *Plano de urbanização de Belo Horizonte*, de Lincoln Continentino (1935). É interessante percebermos que, da mesma forma que o Plano da Comissão Construtora se filiava à perspectiva do embelezamento urbano, esse novo plano se enquadra na tendência mais geral do seu período, ao tomar por objeto o conjunto da área urbana. “Com uma visão de



totalidade”, anota Leme (1999, p. 25-26) sobre os planos que começam a se produzir no Brasil a partir da década de 1930, eles propõem “[...] a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e de transportes [...]”.<sup>10</sup> (Aqui cabe anotar que é nesse período também que se organizam os órgãos para o planejamento urbano como parte da estrutura administrativa das prefeituras e são formuladas as primeiras propostas de zoneamento para as principais cidades no Brasil.<sup>11</sup>) O urbanista Lincoln Continentino encaixa-se bem nessa tendência, na medida em que, a partir de sua formação norte-americana, defendia a necessidade de uma visão global para a resolução dos problemas urbanísticos de Belo Horizonte, chegando a afirmar, em 1934, numa conferência proferida no Rotary Club, que todos os problemas da cidade não deveriam ser atribuídos à Comissão Construtora, mas à falta de *atuação sistemática e coordenada* no exercício das funções municipais. Segundo ele, os serviços públicos seriam observados, estudados e projetados mais ou menos isoladamente, sem critério de conjunto e sem levar em consideração as relações íntimas e diretas entre as funções municipais (CONFERÊNCIA, 1935, apud FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, v. 1, p. 122-123).

Seguindo uma tendência comum na época, cria-se em Belo Horizonte, também em 1934, a Comissão Técnica Consultiva (CTC) da prefeitura, formada por quatro subcomissões: engenharia, arquitetura e urbanismo, higiene e indústria e comércio. Compunham a subcomissão de arquitetura e urbanismo Luiz Signorelli, Ângelo Murgel, Fábio Vieira e o já citado Lincoln Continentino, todos arquitetos e engenheiros que freqüentavam as páginas da imprensa local, opinando sobre questões urbanísticas. O “plano de urbanismo” da capital, preconizado pelos técnicos, vai ser enfaticamente defendido por Continentino, que, em junho de 1935, apresenta à Comissão uma proposta neste sentido. Em seu trabalho preliminar, o engenheiro aponta alguns problemas cuja “[...] solução não pode prescindir de um plano sistematizado e racional de expansão [...]”(PLANO..., 1935), dando grande ênfase à questão dos loteamentos da região suburbana que deveriam, a seu ver, ser objeto de maiores exigências técnicas, e à necessidade de se estabelecer o “zoneamento” da cidade e de se realizar “um inquérito perfeito sobre o tráfego”, base para um plano viário mais amplo. Como arremate à sua proposta, Continentino sugere ainda que sejam convidados como consultores “técnicos experimentados”, lembrando que “[...] no Brasil já podemos contar com urbanistas tais como Anhaia Melo, Armando de Godoy, Washington Azevedo e Prestes Maia [...]”. (PLANO..., 1935)

No entanto, como também é comum na administração pública brasileira, as questões emergentes e pontuais terminam por se sobrepor às tentativas de um planejamento mais abrangente: a Comissão Técnica Consultiva, que funciona intensamente nos dois anos seguintes à sua criação, não se dedica à elaboração de um plano sistemático, restringindo-se à análise de questões isoladas e à definição de algumas prioridades para a ação da Prefeitura, como a criação do Paço Municipal, rede de esgotos, a abertura da “Avenida Sanitária” (Pedro II), na Lagoinha, e a canalização dos córregos do Acaba-Mundo e do Leitão. Na administração Negrão de Lima, a Comissão ainda toma algumas medidas restritivas a novos loteamentos que, no entanto, vão ter efeito inverso ao esperado, avolumando-se o lançamento de novas vilas sem a aprovação da Prefeitura.

Alguns anos mais tarde, porém, durante a administração do prefeito José Osvaldo de Araújo (1938/1940), o engenheiro Lincoln Continentino vai ter a oportunidade de desenvolver suas idéias, sendo encarregado da elaboração de um “plano de urbanismo da cidade”, como preconizara. Esse projeto, apresentado no 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo (Rio de Janeiro, 1941), exemplifica bem, a nosso ver, a perspectiva dominante entre os técnicos do período: partindo da necessidade de consolidação e aumento da densidade da ocupação de Belo Horizonte, reúne um conjunto sistemático de diretrizes que previam uma minuciosa reforma da cidade, mantendo-se, porém, sem grandes alterações, sua estrutura geral. Assim, o plano vai ter como pólo articulador a idéia da “[...] centralização da cidade dentro do perímetro atual [...]”, recomendando que “[...] não fossem mais aprovados novos projetos de subdivisão de terrenos, fora deste perímetro [...]”. Dentro desse perímetro, o plano de Continentino propunha uma ampla reforma do sistema viário, com um ambicioso “plano das grandes avenidas”, que, ligando a zona urbana com a suburbana e cidades vizinhas, configuraria “[...] um sistema de artérias radio-concêntricas, distantes entre si cerca de um quilômetro, prolongando-se algumas das radiais da cidade e projetando-se uma segunda periférica, envolvendo a Avenida do Contorno [...]”. (CONTINENTINO, 1941).<sup>12</sup>

Na tentativa de equacionar sistematicamente algumas das dificuldades trazidas pelo Plano de Aarão Reis e pela ocupação posterior da cidade, Continentino chega a apontar algumas soluções que vão sendo incorporadas pelas administrações seguintes, como o prolongamento da Avenida Amazonas, da Avenida dos Andradas, formando uma “avenida-parque” ao longo do Ribeirão dos Arrudas e da Avenida Afonso Pena nos dois sentidos (atravessando a Serra

do Curral com um túnel em direção a Nova Lima e cruzando o Arrudas rumo ao norte, em direção à Avenida Pedro I); o alargamento e prolongamento das avenidas Pedro I (atual Antônio Carlos) e Pedro II; a criação da Avenida Santa Tereza (atual Francisco Sales), ligando as avenidas Tocantins (atual Assis Chateaubriand) e Brasil, com um “[...] viaduto sobre a Avenida dos Andradas e sobre as linhas férreas da Central [...]”]; além da criação de um “circuito do turismo”, uma segunda avenida periférica, “[...] passando por vários pontos dominantes (altos) da cidade, que apresentam perspectivas surpreendentes [...]” (CONTINENTINO, 1941). Também o sistema ferroviário vai ser considerado no plano, com uma proposta de grande envergadura, que objetivava a transferência das linhas férreas superficiais do centro urbano para a periferia, onde seriam localizados terminais conectados a um sistema de trens eletrificados, “[...] de preferência, por linhas subterrâneas [...]”. A estação de passageiros continuaria no mesmo local, porém substituída por um prédio maior, “em estilo norte-americano”. Quanto ao transporte intra-urbano, a preferência é pelo ônibus, situando-se a sua estação nas vizinhanças da Feira de Amostras, “[...] junto à grande radial (Avenida Afonso Pena) e à avenida periférica (Contorno) [...]” (CONTINENTINO, 1941).

O plano previa ainda uma “reforma dos arruamentos existentes”, principalmente daqueles não edificadas, buscando imprimir nos bairros “o caráter da cidade celular”, provendo-os de serviços urbanos, de modo a torná-los independentes do centro. Ao mesmo tempo, estabelecia um “zoneamento” para a cidade, marcado pela especialização de áreas em usos restritos (zona comercial, industrial, hospitalar, residencial e parques), com a existência também de “zonas de transição” ou “mistas”. Essas idéias seriam sintetizadas num novo bairro, a “Cidade Jardim Fazenda Velha”, que, concebido a partir dos princípios do urbanismo moderno, em sua vertente norte-americana, reuniria as condições ideais das células imaginadas pelo urbanista. Assim, esse bairro teria seu traçado viário adequado às condições topográficas, com quarteirões retangulares longos e de profundidade reduzida, lotes amplos (1 000 m<sup>2</sup>) e o afastamento mínimo das construções igual a dez metros, não sendo permitido muros divisórios, contando ainda com “[...] um parque local, atravessado pelo córrego do Leitão [...]” e envolvendo a Fazenda Velha, único prédio remanescente do antigo arraial [...]” (CONTINENTINO, 1941). Também essa idéia vai ser implementada, com algumas modificações, pela gestão seguinte – de Juscelino Kubitschek de Oliveira – que implanta ali o museu da cidade.

## **Cidade e Metr pole: Economia e “Humanismo”**

Ao acompanharmos a implanta o, na administra o de Juscelino Kubitschek (1940-1945), de algumas das sugestões do plano de Continentino, podemos perceber aqui também um padrão recorrente: o aproveitamento parcial e seletivo de alguns dos conteúdos dos planos urbanos pelas administra es públicas. O fato   que, a partir do diagnóstico que traçava da cidade e do caráter empreendedor que queria dar a seu governo, Kubitschek já se encontrava predisposto a uma recep o favorável de novas idéias para Belo Horizonte, que via como “uma cidade nova” e ainda “carente de muitas coisas”.

Parecia mais um jardim do que um centro urbano. Ao ser construída, em 1895, viera desenvolvendo-se segundo o traçado geométrico feito pelo engenheiro Aarão Reis, chefe da Comissão Construtora da Nova Capital. [...] Na época o grande elemento civilizador era a estrada de ferro. Providenciara-se, pois, a constru o do Ramal da Central do Brasil, da esta o denominada General Carneiro até o local do antigo Curral Del Rei [...] O povo, habituado com as estradas de ferro, não atentava para os inconvenientes daquele g nero de comunica es: a rigidez dos horários, as paradas fixas, a distância dos pontos de embarque e desembarque. Além do mais, modificavam-se gradativamente os hábitos de consumo da popula o do país. Desde algum tempo, intensificavam-se as trocas de bens. (KUBITSCHKEK, 1978, v. 2, p. 18-20)

A seu ver, a cidade estava doente: um doente deitado num “leito de rosas”, nos seus dizeres de médico, faltando-lhe justamente condi es de desenvolvimento e da maior fluidez de tráfego. Alguns anos antes, o urbanista Lincoln Continentino, o primeiro a empreender um planejamento sistemático para Belo Horizonte depois da Comissão Construtora, já apontara para os impasses da cidade planejada, que há muito ultrapassara os limites populacionais inicialmente previstos e que se desenvolvia muito mais na periferia – desordenada e sem infra-estrutura – que no seu centro urbano, onde os terrenos, em grande parte, permaneciam desocupados, retidos pela especula o imobiliária, sendo sua malha viária inadequada para a configura o que a cidade tomava.<sup>13</sup> Em certa medida, Juscelino retoma as considera es de Continentino, especialmente no que se refere   questão viária, e empreende um arrojado projeto de moderniza o da fei o da capital mineira, abrindo as artérias para acesso aos eixos mais dinâmicos da época: ao oeste, complementa a Avenida Amazonas até a Cidade Industrial – outra das obsessões do período era com a industrializa o da cidade – e, ao norte, abre a

Avenida Antônio Carlos, que dá acesso àquele que seria, de certa forma, o projeto síntese de sua concepção de cidade moderna: a Pampulha.

O fato é que o crescimento demográfico, que sempre marcara fortemente a cidade, se acelera nesse período, no qual ela começa, de fato, a se industrializar fortemente.<sup>14</sup> Eleito novamente pelo povo em 1947, Octacílio Negrão de Lima descreve assim a situação do município, no Relatório de 1949: “O crescimento da cidade além dos limites previstos impõe pesados tributos à população, por força de desequilíbrio que surge entre a capacidade dos serviços públicos e as exigências dos habitantes” (BELO HORIZONTE, 1949). O crescimento expansivo faz com que o equacionamento dos problemas necessite ultrapassar os limites municipais: a condição de metrópole da cidade começa a se impor, ficando clara sua necessária articulação com os municípios vizinhos, sobre os quais se estende o processo de urbanização. Aqui cabe anotar que a metropolização em curso no período não é caso isolado nem se trata de um fenômeno exclusivo de Belo Horizonte; pelo contrário, no período entre 1959 e 1964, essa condição é sentida nas principais cidades do País, que respondem a ela com a consecução de planos com caráter regional que procuram enfrentar a nova realidade que se configura na época – a intensa migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e a conseqüente conurbação (LEME, 1999, p. 31-32).

No caso de Belo Horizonte, institui-se pela Lei n. 232, de 8 de setembro de 1951, no governo de Américo Giannetti, o *Serviço do Plano Diretor* da cidade, para o qual se convoca a colaboração de “técnicos eminentes”, como o urbanista Francisco Prestes Maia, o arquiteto Oscar Niemeyer e o paisagista Burle Marx (ver seção 2.20.4). As suas atribuições eram múltiplas:

[...] a realização de estudos e planejamentos que compreendiam os aspectos relacionados ao cadastro imobiliário, à supervisão da Planta Cadastral; ao zoneamento de áreas residenciais, comerciais, industriais, agrícolas, universitárias, hospitalares e centros administrativos; às construções particulares e gabaritos de prédios; aos núcleos residenciais e cidades-jardins e ao traçado de grandes avenidas e demais logradouros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, v. 1, p. 190)

De forma semelhante à comissão instituída na década de 1930, o Serviço do Plano Diretor da década de 1950 também não consegue elaborar um plano sistemático para a cidade, restringindo-se ao enfrentamento de questões pontuais. Nesse caso específico, vamos

encontrar um grande esforço para a conclusão da Planta Cadastral, que se encontrava paralisada há alguns anos e que poderia constituir em instrumento fundamental para a consecução de tarefas práticas, entre elas a fixação de uma tributação mais eficiente.

Somente no final da década de 1950, o município começa a empreender um estudo mais sistemático que viria, de fato, subsidiar a feitura de um plano diretor: em 25 de abril de 1958, o prefeito Celso Mello de Azevedo envia à Câmara Municipal projeto de lei propondo o contrato com a *Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais* (Sagmacs), do Grupo “Economia e Humanismo”, sob a orientação do padre Lebret, para a realização de um amplo diagnóstico da cidade. E, de fato, entre 1958 e 1959, esse grupo elabora um minucioso estudo da estrutura urbana da cidade, que apresenta como os problemas mais agudos a forte concentração de bens e serviços no seu centro urbano, a subutilização dos sistemas de transportes coletivos e a falta de hierarquização das vias de tráfego na zona urbana.<sup>15</sup> Como consequência desse estudo, entregou-se também a esse grupo a elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte, por meio de um contrato assinado em 1961 na administração do prefeito Amintas de Barros.

É importante perceber aqui que, diferentemente dos planos anteriores, que tinham uma forte dimensão de proposição de intervenções físicas, as recomendações desse plano apontavam, desta vez, para medidas mais no campo administrativo e organizacional: a necessidade de se aperfeiçoar a estrutura administrativa do município com a adoção de medidas de ordenamento urbano, da divisão do município em oito subprefeituras para fins administrativos, a utilização da legislação tributária para fins de planificação, a criação de uma junta de planificação municipal como órgão coordenador da política de desenvolvimento do município e a constituição de uma comissão intermunicipal para avaliar os problemas dos municípios da aglomeração metropolitana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, v. 1, p. 213). Aqui podemos ver espelhado um processo também em curso no País no período: a substituição crescente de um planejamento mais “físico”, realizado no âmbito de um urbanismo dominado por profissionais com formação em arquitetura, por outro mais “ideológico”, produzido por equipes interdisciplinares. Esse é claramente o caso do grupo Sagmacs, ligado ao movimento “Economia e Humanismo”, que preconizava a realização de estudos aprofundados das estruturas urbanas, numa perspectiva que ligava sempre os “fatos econômicos” aos “fatos sociais”. Padre Lebret, num texto em que traça a sua trajetória intelectual, enuncia que o grupo “Économie et Humanisme” baseava-se nesse “princípio duro”:

Este centro de estudos nasceu do sentimento de que era possível dirigir uma evolução técnica e econômica num sentido favorável aos homens, se se começasse por estudar a realidade complexa que se deve [sic] dominar, se se elaborasse uma doutrina e se se criavam [sic] as forças coletivas desejosas de aplicá-la. (LEBRET, 1960)

Aqui se encontra enunciado o princípio que regia sua ação planejadora e que também se encaixava perfeitamente à ideologia dominante na época: a correta e ampla análise das estruturas econômicas e urbanas deveria permitir às autoridades municipais orientar o crescimento das cidades, que, nesse momento, se tornavam muito mais aglomerações metropolitanas. No Plano Diretor de Belo Horizonte preparado pela Sagma, podemos ver entrando em cena também a concepção do “planejamento integrado”, que vem se opor vigorosamente à concepção de um planejamento mais físico, que imperava até a década de 1930: a idéia agora é que os problemas urbanos não podem mais se limitar ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade passa a ser vista agora também como um “organismo econômico e social, gerida por um aparato político-institucional”; daí os planos não poderem se limitar mais a obras de “remodelação física”, devendo ser integrados, tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, articulando a cidade com sua região, ponto que aparecia como essencial para resolver os “problemas urbanos” (VILLAÇA, 1999, p. 211-212). Nessa visão, os planos anteriores estariam relacionados a um “determinismo físico” tacanho, que não conseguiria compreender e enfrentar os – complexos – problemas urbanos. Essa acusação vai ser, no entanto, como mostra Villaça (1999), puramente ideológica, uma vez que “dá a entender não só que teria havido muitos planos naquele período, mas também que estes teriam sido predominantemente executados e que teriam fracassado”. Na verdade, esse diagnóstico excessivamente negativo dos planos anteriores terminaria servindo apenas como “substrato intelectual para, mais uma vez, mudar o nome e o tipo de plano”, justificando o novo tipo de “planejamento integrado” que se postulava naquele momento, que pretendia exatamente integrar e coordenar ações diversas – econômicas, sociais, organizacionais e físicas – sobre a cidade (VILLAÇA, 1999, p. 212).

Como boa operação “ideológica”, tal crítica acaba desempenhando a função de “mascaramento” da realidade, ocultando a verdadeira questão de fundo: o fato é que quanto mais “complexos e abrangentes” se tornavam os planos, “[...] mais crescia a variedade dos problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da

classe dominante e, portanto, das suas possibilidades de aplicação [...]”(VILLAÇA, 1999, p. 214). Essa, talvez, seja a chave para entendermos a dificuldade, presente até nossos dias, que tem impedido que o planejamento se corporifique, de fato, em políticas urbanas efetivas.

### **Referências Bibliográficas:**

A BARRAGEM da Pampulha, monumento de engenharia especializada, futuro e incomparável recanto de turismo e recreio da capital. Revista Mineira de Engenharia, Belo Horizonte, n. 19, p. 112, maio 1940.

BARRETO, Abílio. Belo Horizonte: memória histórica e descritiva. Edição atualizada, revista e anotada. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.v. 2: História média.

BELO HORIZONTE. Prefeito, 1902-1905 (Francisco Bressane de Azevedo). Relatório apresentado ao Conselho Deliberativo pelo prefeito Francisco Bressane de Azevedo em 16 de setembro de 1903. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas, 1903. 191 p.

BELO HORIZONTE. Prefeito, 1926-1929 (Cristiano Monteiro Machado). Mensagem apresentada pelo prefeito Christiano Monteiro Machado ao Conselho Deliberativo de Belo Horizonte em 10 de outubro de 1929 e relatórios anexos. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1929. 305 p.

BELO HORIZONTE, Prefeito, 1935-1938 (Otacílio Negrão de Limas). Relatório apresentado a S. Exa. o Sr. Governador Benedicto Valladares Ribeiro pelo Prefeito Octacílio Negrão de Limas e relativo ao período administrativo de 1935-1936. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1937. 48 p.

BELO HORIZONTE, Prefeito, 1947-1951 (Otacílio Negrão de Lima). Relatório de 1948 apresentado à Câmara Municipal pelo Prefeito Octacílio Negrão de Lima. Belo Horizonte, [1949].

CASTELLS, M. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRIOTA, L. B. (Org.). Arquitetura da modernidade. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

CONTINENTINO, L. Plano de urbanização de Belo Horizonte. Conferência realizada no 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo. Revista Mineira de Engenharia, Belo Horizonte, n. 25/26, p. 41-59, mar./abr. 1941.



FERNANDES, J. M. A cidade oitocentista, das ilhas atlânticas ao Brasil: três planos em comparação (Funchal, Mindelo e Belo Horizonte). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DAS ILHAS ATLÂNTICAS, 4., 2000, Funchal. Funchal:[s.n],2000. Disponível em: <<http://www.ceha-madeira.net/noticias/congressos/brasil/jmfernandes.htm>>

FERRARI JÚNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano. Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Estudos Geográficos, Rio Claro, v. 2, n. 1, p. 15-28, jun. 2004. Disponível em: <[www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm](http://www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista.htm)>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais. 100 anos de modernidade: anuário da arquitetura de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2001. v.1: Políticas públicas.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais. Gestão Municipal e o processo de organização do espaço urbano na cidade de Belo Horizonte (1894-1960). Belo Horizonte, 2004. (mim.)

GUIMARÃES, B. M. A concepção e o projeto de Belo Horizonte: a utopia de Aarão Reis. In: RIBEIRO, L.C. de Q.; PECHMAN, R. (Org.). Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

HARVEY, D. A justiça e a cidade. São Paulo: HUCITEC, 1980.

KOOLHAAS, R. S, m, l, xl. Nova York: The Monacelli, 1995.

OLIVEIRA, J. K. A escalada política: meu caminho para Brasília. Rio de Janeiro: Bloch, 1978. v. 2

OLIVEIRA, J. K. Relatório de Prefeito. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1947.

LEBRET, L. J., padre. Dinâmica concreta del desarrollo: prólogo. Saigón: [s.n.], 1960. Disponível em: <<http://www.geocities.com/centrolebret/prodin.html>>.

LEME, M. C. da S. (Coord.). Urbanismo no Brasil: 1895-1965. São Paulo: FUPAM, Estúdio Nobel, 1999.

LEFÉBVRE, H. La production de l'espace. Paris: Anthropos, 1981.

LEFÉBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et al. (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, E. Brasil, cidades alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

PENNA, A. D. Belo Horizonte: um espaço infiel. *Varia História*, Belo Horizonte, n. 18, p. 101-121, nov. 1997.

PEREIRA, M. de L. D. L. Os desafios e limites das políticas participativas na gestão urbana - uma avaliação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2, 2002, Porto Alegre. Avaliando o estatuto da cidade. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre: Faculdade de Direito UFRGS, 2002. p. 124-132.

PLANO de urbanismo para Belo Horizonte. Interessante trabalho do sr. Lincoln Continentino, apresentando na última reunião da Comissão Técnica Consultiva da Cidade. *Folha de Minas*, Belo Horizonte, p. 8-11, 15 jun. 1935.

SANTOS, E. A. dos. Planejamento e paisagem: Paisagem em Debate, São Paulo, n.2, set. 2004. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/depprojeto/gdpa/paisagens-artigos/emmanuel.pdf>>.

SANTOS, M. Espaço e método. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTOS, M. Pensando o espaço do homem. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

SOMARIBA, M. das M. G.; VALADARES, M. G.; AFONSO, M. R. Lutas urbanas em Belo Horizonte. Petrópolis: Vozes; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

SOUZA, M. J. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

---

### Notas:

<sup>1</sup> Como exemplo, cf. KOOLHAAS (1995).

<sup>2</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004. Esse importante trabalho, coordenado por Roberto Kamel, procurou “analisar tanto a natureza das ações administrativas da prefeitura e sua coerência com o tipo de prática de planejamento urbano adotada quanto o papel dos principais atores aí envolvidos e os impactos físico-espaciais da

---

realização dos planos, programas e projetos dos serviços públicos municipais nos espaços urbanos da cidade/aglomerado de Belo Horizonte”(ver seção 3). Assim, nessa obra são colocados, de forma sistemática e rigorosa, lado a lado, no contexto de uma “gestão” municipal, a estruturação da Prefeitura em suas diferentes diretorias, inspetorias e departamentos, as reformas constantes dessa estrutura organizacional, as práticas administrativas, as medidas de planejamento urbano da capital, a prestação dos serviços urbanos e as próprias obras públicas realizadas na cidade.

<sup>3</sup> A respeito da idéia da “produção do espaço”, confira LEFÉBVRE (1991): o espaço consistiria, *grosso modo*, a seu ver, no lugar onde as relações capitalistas se reproduziriam e se localizariam com todos seus conflitos e contradições. Importante contribuição para essa discussão é também fornecida por Santos (1991), que propõe que essa produção do espaço situa-se na combinação simultânea entre a *forma*, a *estrutura* e a *função*. Para o geógrafo baiano, “[...] os movimentos da totalidade social, modificando as relações entre os componentes da sociedade, alteram processos e incitam funções [...]”. Haveria, assim, um “movimento dialético” da estrutura na base da “totalidade social”, que operaria sobre as formas e funções, fazendo com que os lugares se tornem combinações de variáveis que se diferenciam ao longo do tempo (SANTOS, 1991, p. 38). Em outro trabalho, SANTOS (1992, p. 55) compara o estudo da paisagem a uma “escavação arqueológica”: “Em qualquer ponto do tempo, a paisagem consiste em camadas de formas provenientes de seus tempos pregressos, embora estes possam ter sofrido mudanças drásticas [...] Assim, se a forma é propriamente um resultado, ela é também fator social [...]”.

<sup>4</sup> VILLAÇA (1999, p. 190) aponta para o “[...] domínio do discurso na esfera do planejamento urbano no Brasil [...]”, o que o leva a investigá-lo como “ideologia”, e não como “política pública concreta”.

<sup>5</sup> Foi com essa concepção que a pesquisa abrangente “Urbanismo no Brasil. 1895-1965”, coordenada por Maria Cristina da Silva Leme, estabeleceu o ano de 1895 como marco inicial (LEME, 1999).

<sup>6</sup> A esse respeito, confira SANTOS (2004).

<sup>7</sup> A esse respeito confira: FERNANDES (2000). É interessante como esse autor compara o plano de Belo Horizonte com duas pequenas estruturas urbanas insulares oitocentistas do mundo lusófono: o padrão utópico *exnuovo* para Mindelo, de 1838, e o projeto de “reforma boulevardiana” por Ventura Terra, de 1913-1915, para o Funchal.

<sup>8</sup> É importante anotar aqui que o Estado, neste caso, termina sendo predominantemente o governo Estadual: mesmo que se tivesse criado a prefeitura em 1898 e o Conselho Deliberativo do município em 1899, o papel do governo do Estado continua decisivo ao longo da história de Belo Horizonte, como mostra o trabalho, principalmente no que se refere às obras de infra-estrutura.

<sup>9</sup> A citação é de Aarão Reis é retirada de Barreto (1936, p. 237-238 apud PENNA, 1997, p. 107).

<sup>10</sup> Nessa leva poderíamos incluir os planos de Agache para o Rio de Janeiro e o de Prestes Maia para São Paulo. A respeito desses planos, confira também VILLAÇA (1999, p. 205-211).

<sup>11</sup> No que se refere à questão do zoneamento, é interessante anotar que a prefeitura de Belo Horizonte manifesta seu interesse num novo zoneamento já em 1929, propondo a divisão da cidade em três zonas (urbana, suburbana e a rural), para que se pudessem estabelecer regulamentos mais adequados para cada uma delas, em vez de uma legislação genérica que não se conseguia aplicar. (BELO HORIZONTE, 1929, p. 42-43, 45).

<sup>12</sup> Ao propor um “plano de avenidas”, Continentino também se encaixa na tendência dominante da época, marcada por esse tipo de plano, no qual as questões funcionais começam a tomar a primazia.

<sup>13</sup> A esse respeito, confira CONTINENTINO (1941).

<sup>14</sup> O crescimento demográfico significou muito para o processo de desenvolvimento urbano de Belo Horizonte. Em 1900, a capital mineira possuía 13 472 habitantes; em 1912, 38 822; em 1920, 55 563; em 1940, 211 377; em 1950, 352 724; e em 1960, 693 328. Na década de 1950, a capital continuava sendo o principal centro de atração dos fluxos migratórios da região metropolitana e do Estado, adquirindo já feições de verdadeira metrópole. A esse respeito ver seção 3 .

<sup>15</sup> Havia uma tendência nessa época para se realizar esse tipo de estudo: em 1956, a Prefeitura de São Paulo havia assinado termo de contrato com a Sagsmac para realizar uma análise da estrutura fundamental da aglomeração paulistana, em especial pesquisas sobre a expansão urbana e suas tendências, a população e seu crescimento, os equipamentos públicos e de vida coletiva, a estrutura social e a vida social urbana. Esse estudo vai ter natureza metropolitana, abrangendo os municípios vizinhos de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Guarulhos. A pesquisa da Sagsmac foi um dos estudos mais profundos e complexos realizados sobre a metrópole, abrangendo

---

aspectos econômicos, sociais e urbanísticos, e teve como resultado prático, no caso paulistano, a assinatura da lei municipal n. 5.261/57, que estabelece o controle da densidade de ocupação do solo. Com base nesse trabalho, a Prefeitura elaborou ainda leis específicas de zoneamento para parcelas da cidade que foram incorporadas ao Código de Obras. A esse respeito, confira LEME (1999, p. 435-437).