



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



O ESCRITÓRIO DE PLANEJAMENTO URBANO DE CONTAGEM - EPUC

The Urban Planning Office of Contagem

*Floriana de Fátima Gaspar, Programa de Pós-Graduação em
Geografia/UFMG, floriana.gaspa@gmail.com*

*Luciane Mitraud Carvalho, Prefeitura Municipal de
Contagem, lucianemcarvalho@gmail.com*

RESUMO

O presente trabalho apresenta um resgate histórico de uma das ações de planejamento urbano promovida pelo Estado, no âmbito do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado - SNPLI, por meio do SERFHAU no final da década de 1960. Tal iniciativa foi apresentada com o objetivo de incentivar a cultura do planejamento nas administrações municipais e garantir que os recursos disponibilizados pelo governo federal, para o financiamento dos projetos, fossem aplicados a partir de critérios racionais. Foi neste contexto que foi criado em Contagem-MG o Escritório de Planejamento Urbano de Contagem – EPUC em 1967. Apesar de sua curta existência, o EPUC produziu em Contagem uma ampla gama de diagnósticos, estudos, projetos estruturantes e legislação urbanística que resultou na mudança de cultura de planejamento do município e definiu os rumos da estruturação urbana do município, deixando um legado que foi aplicado por muitas décadas após a sua extinção. O resgate desse curto período da história do planejamento de Contagem busca contribuir para a reflexão sobre o papel do planejamento urbano, o alcance de suas ações e o seu caráter técnico e político no contexto social em que se insere.

Palavras Chave: Planejamento urbano – SERFHAU – EPUC - Contagem

ABSTRACT

This paper presents a historical rescue of one of the urban planning actions promoted by the State, in the scope of the National System of Integrated Local Planning – SNPLI, by the SERFHAU in the end of the 1960's decade. Such initiative was presented aiming to encourage the planning culture in the municipal administrations and ensuring that the resources from the federal government were applied using rational criteria. It was in this context that was created in Contagem-MG the Urban Planning Office of Contagem – EPUC, in 1967. Although its short existence, EPUC produced in Contagem a wide scale of diagnostics, studies, structural projects and urban legislation resulting in a cultural shift of local planning, defining the directions of urban structuring of the city, leaving a legacy that was applied for decades after its extinction. The recall of this short period of the history of planning in Contagem tries to contribute for a reflection of the role of urban planning, the reach of its actions and its technical and political role in the social context wherein is inserted.

Keywords: Urban planning – SERFHAU – EPUC - Contagem

INTRODUÇÃO E CONTEXTO HISTÓRICO NACIONAL

No Brasil, a passagem da população de predominantemente rural para grandes concentrações urbanas se deu de forma rápida, no intervalo de praticamente três décadas. Os fluxos migratórios campo-cidade, que se intensificaram na década de 1950, quando a taxa de urbanização do país era de 36,16%, somente desaceleraram na década de 1980, quando a população urbana do país já representava 67,57% da população total¹.

Em algumas regiões do país, o crescimento da migração foi estimulado pela industrialização acelerada e contribuiu para a rápida formação de um exército industrial de reserva, com forte influência sobre o achatamento do nível salarial dos trabalhadores e sobre as condições coletivas de vida nos bairros e vilas. O resultado foi o agravamento das condições de infraestrutura e “aumento vertiginoso do favelamento”. O estilo de industrialização observado no quadro da acumulação capitalista, nas décadas seguintes a 1950 e, principalmente, durante o período do “milagre econômico”, veio deteriorar as condições de vida dos trabalhadores, tanto no que diz respeito à produção quanto ao consumo.

Contagem, município situado no vetor oeste da atual Região Metropolitana de Belo Horizonte, limítrofe a Belo Horizonte, cujo crescimento se deu fortemente a partir da capital, abrigou o primeiro parque industrial de Minas Gerais - a Cidade Industrial Coronel Juventino Dias. A industrialização e a migração, fizeram com que o município tivesse na década de 1950 um crescimento populacional à taxa de 16,6% ao ano. De 6.022 habitantes em 1950, a população total do município passou para 28.065 em 1960, com 21.507 habitantes no entorno do Distrito Industrial. Na década de 1960, Contagem foi novamente o município que mais cresceu na RMBH, com uma taxa de 14,7% ao ano, sua população mais que quadruplicou em dez anos, atingindo 111.235 habitantes em 1970 (Vieira; Rocha, 1993).

Foi neste contexto que, no início da década de 60, as primeiras ideias de Reforma Urbana começavam a ser discutidas. Naquele momento a reforma proposta consistia, entre outras coisas, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço urbano, através de regulações de uso do solo e das construções e de investimentos setoriais. O planejamento urbano até então não estava institucionalizado e o enfoque ainda era o habitacional. Segundo Cintra e Haddad (1978) a política habitacional adotada possuía intenções políticas e sociais, sendo instrumento para a geração de empregos e para conter o “potencial explosivo das massas urbanas”

Com o Golpe Militar de 1964 se instalou um novo regime de governo autoritário, não democrático e centralizador, que fomentava a industrialização e concentrava investimentos nos principais centros, agravando os problemas urbanos e aumentando as diferenças regionais e sociais. Neste contexto foram então criados, pela Lei nº 4380, de 11 de agosto de 1964, o Banco Nacional de Habitação - BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. O BNH foi, inicialmente, um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e tinha como finalidade regular o sistema financeiro da habitação através da oferta de financiamento às construtoras para a produção de unidades habitacionais e também pela oferta de financiamento ao comprador final. Os recursos necessários à atuação do BNH seriam provenientes de várias fontes, desde empréstimos internacionais, contribuições compulsórias do Serviço Social da Indústria – SESI e Serviço Social do Comércio – SESC, contribuição empresarial sobre a folha de pagamento dos empregados (FGTS), entre outros. Já o SERFHAU foi criado com a finalidade de dar suporte à

¹ Dados IBGE – dados do anuário estatístico do Brasil – 1981 - disponível em http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1981/populacao_m_1981aeb_037_1.pdf

pesquisa e planejamento voltados para as ações de diminuição do déficit habitacional, promover e coordenar os programas regionais e municipais de habitação de interesse social, prestar assistência técnica aos municípios na elaboração de planos diretores e demais ações de regulação e planejamento urbano. Seu superintendente era nomeado pelo Conselho de Administração do BNH, estando subordinado a esse órgão (Brasil, 1964). Acabou fragilizado, esvaziado e se restringindo ao planejamento de pequenas e médias cidades. De qualquer forma, teve o mérito de fazer pensar o planejamento urbano. Na regulamentação do Decreto nº 59917/1966 teve sua competência melhor definida, ficando responsável pela política urbana nacional, desobrigando-se da questão habitacional. Ganhou mais força com a criação do Fundo de Desenvolvimento Local Integrado - FIPLAN.

Uma das ações promovidas pelo SERFHAU foi o incentivo e assistência aos municípios para elaboração de seus Planos Integrados Locais, no âmbito do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado - SNPLI. Tais planos se tornariam pré-requisito para que as prefeituras pudessem receber os recursos do BNH. Para a elaboração destes planos, diversos municípios criaram órgãos que fossem capazes de preencher essa lacuna relativa ao planejamento urbano em sua estrutura administrativa. Dessas experiências de planejamento local, uma se destacou no cenário nacional, foi o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, criado em dezembro de 1965. Sob a coordenação do IPPUC foram elaborados o Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba e a proposta do Bus Rapid Transit – BRT, que se tornou referência em transporte público, entre outros projetos. De forma análoga, foi criado neste mesmo período em Contagem o Escritório de Planejamento Urbano de Contagem – EPUC. O objetivo deste artigo é resgatar um pouco da história do EPUC, considerando o contexto da época e refletir com olhar crítico sobre os objetivos de sua criação, os resultados deste trabalho, além de tentar avaliar os impactos promovidos pelo EPUC sobre o desenvolvimento de Contagem, como contribuição à memória do planejamento urbano brasileiro.

Nos anos 1970, o município continuava cada vez mais sem autonomia, mas aumentava a importância do espaço urbano em relação a área rural, sendo encarada apenas como espaço de complementar de produção e abastecimento da cidade. A ênfase no aspecto econômico nacional gerou grandes investimentos nas metrópoles e em macro-propostas regionais, em detrimento dos interesses locais. Com isso os problemas das grandes cidades se acentuaram, não gerando benefícios socializados, ao contrário, agravando ainda mais as desigualdades sociais.

A década de 1980 foi um período de notória estagnação, com uma crise econômica e social muito grave. Mas o espírito democrático passava a operar com maior intensidade. O planejamento centralizado, não participativo e autoritário entrou em decadência. O Estado e a União, na reconhecida impossibilidade de executar políticas urbanas efetivas, começava a delegar poderes ao município, agora de forma legalmente institucionalizada com a Constituição de 1988, porém com recursos muito escassos para a enorme tarefa a realizar. Um passo importante nesta década foi o Projeto de Lei nº 188/89 do Senador Pompeu de Souza, o qual foi aprovado depois de 12 anos como o Estatuto da Cidade, que dispõe sobre diretrizes gerais de Política Urbana e que traz na sua essência os princípios da tão desejada Reforma Urbana.

CONTEXTO MUNICIPAL E CRIAÇÃO DO EPUC:

Em um contexto de severo agravamento dos problemas urbanos, no Brasil começava-se a adotar de forma mais ampla uma matriz modernista de planejamento urbano baseada na ideia de que o ordenamento do território poderia resolver os problemas sociais. Essa matriz modernista era

influenciada ainda pela corrente positivista para a qual a transformação da sociedade se daria por meio de uma análise científica dos problemas sociais, que subsidiariam a tomada de decisões políticas.

Em Contagem, a lógica do planejamento urbano modernista já se manifestava na localização, periférica à capital, do parque industrial. A Cidade Industrial Coronel Juventino Dias deveria ser implantada contígua à capital, entretanto fora dela, possibilitando a fuga dos altos custos de energia elétrica cobrados pela então subsidiária a Cia Força e Luz e também resguardando Belo Horizonte, o espaço do poder, do espaço do trabalho (e dos trabalhadores). A lógica de setorização da cidade, que guiava o planejamento urbano modernista, seria aplicada também no projeto dos bairros que deveriam abrigar a população operária, como por exemplo, o Bairro Cidade Jardim Eldorado, projeto do arquiteto Sérgio Bernardes, cuja a implantação se encaixa perfeitamente no modelo cidade descrita pelos modernistas:

“Classifiquemos três classes de população: os que habitam o centro da cidade; os trabalhadores cuja vida se desenvolve por metades no centro e nas cidades-jardim, e as massas operárias, que dividem sua jornada de trabalho entre subúrbios e as cidades-jardim” (Le Corbusier, 1966 apud Monte-Mór, 2008)

No início da década de 60 era generalizada a carência de infraestrutura na cidade de Contagem. A dispersão populacional atingia todo o espaço urbano. Além do núcleo histórico original formado a partir de um posto de registro de contagem de mercadorias, atual sede municipal, a ocupação urbana se dá como se fosse uma expansão das fronteiras de Belo Horizonte, abrindo frentes distintas de ocupação, fragmentando o território de Contagem (ver Figura 1 que ilustra a estrutura urbana atual demonstrando os vetores de crescimento do município, principais vias e regiões urbanizadas). A população era basicamente operária e vivia em função da produção industrial, com pouco acesso aos serviços urbanos. O sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário não atendia a demanda, contemplava apenas parcialmente e de forma precária parte da Cidade Industrial, da Sede Municipal, do Bairro JK e proximidades. No sistema de ensino, embora houvesse um número razoável de escolas, na maioria estaduais, atendendo aproximadamente 80% da demanda, as condições físicas dos prédios eram precárias, muitas escolas não tinham prédio próprio e várias delas funcionavam em três turnos diários.

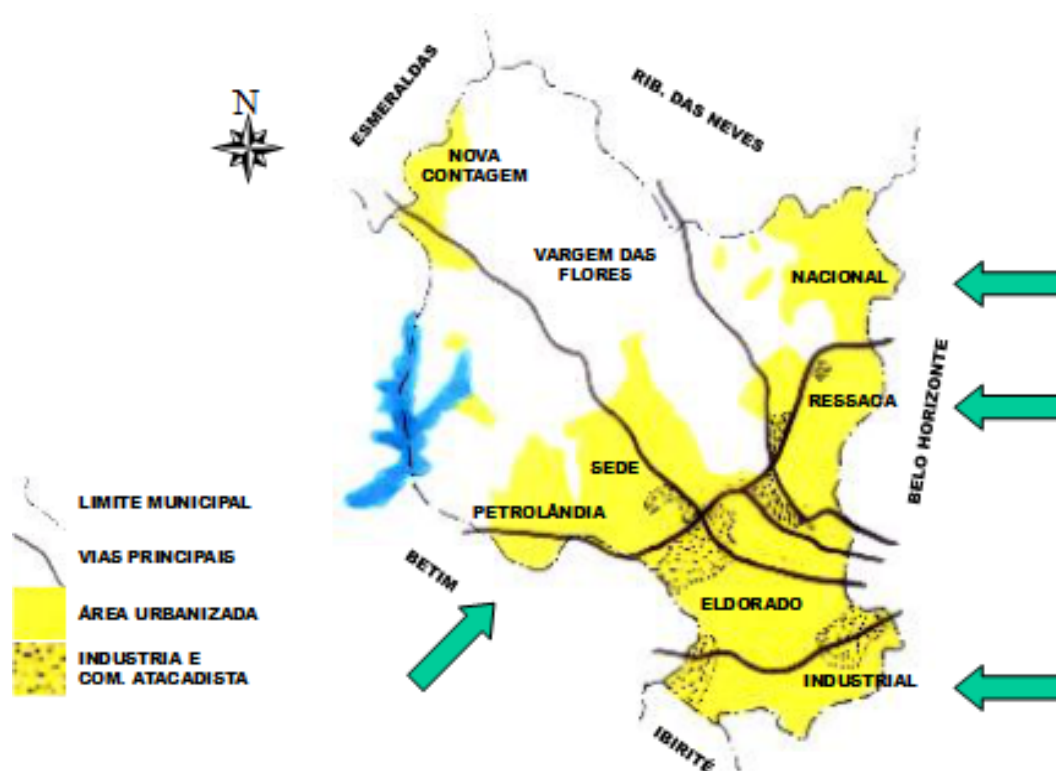


Figura 1: Estrutura urbana atual no município de Contagem / Fonte: Prefeitura Municipal de Contagem

No que diz respeito à administração municipal, Contagem foi, historicamente, administrada por prefeitos e políticos representantes da elite rural da cidade. Os prefeitos e vereadores eram, em sua maioria, pessoas ligadas à estrutura da propriedade da terra, pertencentes às tradicionais famílias contagenses. Com a instalação do parque industrial e o acentuado processo migratório que ocorreu em Contagem, vários dos representantes dessa elite passaram seus interesses de agrários para imobiliários, loteando suas terras. Foi neste contexto que a oferta de lotes periféricos e sem infraestrutura cresceu vertiginosamente no município:

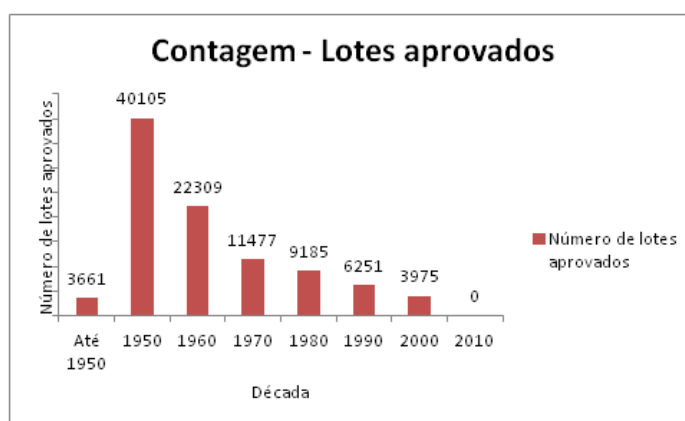


Figura 2: Lotes aprovados em Contagem por década / Fonte: Prefeitura Municipal de Contagem / Gaspar, 2016

Já no final da década de 1930 e início da década de 1940, crescia no Brasil um movimento das administrações municipais na busca pela elaboração de planos urbanos que justificassem os gastos públicos na área. No Rio de Janeiro, o plano elaborado por Alfredo Agache tinha o objetivo de ser um plano abrangente, que tratasse a cidade sobre várias perspectivas e oferecesse propostas para os mais diversos problemas. Em São Paulo, Prestes Maias foi o responsável pelo Plano de Avenidas, em que apesar de ter se dedicado principalmente às questões relativas ao transporte e sistema viário, apresenta também considerações sobre a legislação urbanística, habitação popular, zoneamento e os parques da cidade. Em Porto Alegre, ainda em 1939, um engenheiro foi contratado e foi criado o Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre, composto por representantes do setor econômico e profissionais de engenharia e arquitetura, para elaboração de um plano diretor para a cidade, que nunca ficou pronto. Outra experiência, em 1943, foi a criação do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), que trabalhou por cinco anos na elaboração de um plano urbanístico para a cidade, cujo o conteúdo nunca foi debatido ou executado. (Villaça, 1996)

Com o rápido crescimento das cidades, a necessidade de se regular o uso e a ocupação do espaço urbano começa a ser percebida em várias administrações municipais. Na vizinha capital, Belo Horizonte, já em 1933, o decreto 165 definia um zoneamento básico para o território municipal e estabelecia regras básicas para a ocupação, como afastamentos, gabarito, entre outros (Gonçalves, 2008). Em Contagem, a preocupação com a organização do território urbano e com a implantação de infraestrutura começa a surgir somente em meados da década de 1950, na administração do prefeito João de Mattos Costa. Neste período foram aprovadas leis como: a delimitação de zonas urbana e suburbana, que também estabeleceu o lote mínimo de 360 m² e o pagamento de tributos para os lotes localizados nas áreas urbanas e suburbanas (Lei 185/55) e o código de obras (Lei 241/56), além de leis que autorizavam ao executivo municipal contrair empréstimos e contratar obras de urbanização e infraestrutura (Leis 180/55 e 257/57).

Contudo, será durante a administração de Francisco Firmo de Mattos Filho – Chicão, que a união dos interesses dos proprietários de terras locais e dos interesses do setor industrial, fica mais evidenciada. Neste contexto o EPUC - Escritório de Planejamento Urbano de Contagem foi criado através da Lei Municipal nº 779 de 02 de junho de 1967, seguindo as determinações da política urbana proposta pelo governo federal, especialmente pelo SERFHAU. A justificativa formal utilizada para criação do EPUC foi "... o Município de Contagem está, efetivamente, criando instrumento capaz de dinamizar todas as suas potencialidades, dentro da moderna concepção de administração pública". Neste contexto, como aponta Monte-Mór (2008) "a cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos, e conseqüentemente, afeitos ao processo de administração urbana".

O EPUC tinha entre os seus objetivos: a elaboração dos estudos relativos ao planejamento integrado do município, a coordenação e controle da implantação destes planos e a manutenção da continuidade do planejamento urbano, através da proposição de novos planos, a reformulação dos existentes ou em execução, de forma a adaptar o planejamento e as metas às realidades dinâmicas do planejamento e do desenvolvimento integrado do município (Contagem, 1967). O corpo técnico do EPUC era composto por uma equipe multidisciplinar de arquitetos, engenheiros, economista, sociólogos, sanitarista, consultores jurídicos e tributários, entre outros. O EPUC poderia ainda contratar serviços especializados de escritórios técnicos de planejamento urbano, sob a responsabilidade de acompanhar toda a elaboração e execução dos serviços.

Logo de início, ficou demonstrado que a implantação do EPUC tinha como premissa a aplicação dos princípios da administração empresarial à administração pública e o comprometimento do setor industrial com as questões específicas do município. De acordo com Carvalho e Ferreira (1995, p.23) a criação do EPUC e as diretrizes gerais de sua atuação foram elaboradas pelo engenheiro Clóvis de Mattos, irmão e assessor do prefeito Francisco Firmo de Mattos Filho, que buscou aplicar à administração municipal a experiência adquirida como planejador industrial na Mafersa – Materiais Ferroviários Sociedade Anônima. Além das influências do governo federal e de se inspirar no exemplo do IPPUC de Curitiba, nota-se que a proposta tinha muito de suas próprias ideias, com o propósito de projetar Contagem num cenário de desenvolvimento nacional. Conforme a linha de pensamento liberal da época, ele acreditava numa máquina administrativa pequena e forte que controlasse tudo e onde quase todos os serviços fossem terceirizados. Por trás desta grande meta para o município, havia o propósito de se resolver questões como: o problema de abastecimento de água, criar meios de aumentar a arrecadação do município, aproximar o empresariado da instituição municipal, e principalmente preparar o município para a mudança tributária do país², orientando o Prefeito para administrar e empregar bem os recursos municipais. De forma complementar, o primeiro presidente do EPUC, nomeado diretamente pelo Prefeito, foi o engenheiro Waldir Soeiro Emrich, que ocupava simultaneamente um cargo de gerente na Siderúrgica Mannesmann e era Presidente do CICI - Centro das Indústrias das Cidades Industriais de Minas Gerais, sendo o representante do empresariado local na administração pública.

A intenção inicial era dar um sentido de planejamento urbano ao município de Contagem, promover o planejamento estratégico e o desenvolvimento econômico e social. Pensava-se em formar uma equipe polivalente, interdisciplinar (administradores, economistas, arquitetos, etc). Entre os seus objetivos pode-se citar: Elaborar o Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano de Contagem; aproximar o empresariado da Prefeitura de Contagem, cuja autonomia os empresários não reconheciam. (Clóvis de Mattos, notas de pesquisa, Carvalho e Ferreira, 1995)

EPUC - CONCEPÇÃO, CURTA EXISTÊNCIA E FIM:

A proposta do EPUC seguia exatamente as orientações do governo federal, que através do SERFHAU pretendia fomentar entre as administrações municipais a ideia de processo dinâmico e contínuo de planejamento e o Planejamento Integrado, contemplando aspectos físicos, econômicos, institucionais e sociais, baseado numa estrutura administrativa e institucional adequada. O Roteiro Básico do Plano de Desenvolvimento Integrado de Contagem, que era anexo da Lei de criação do EPUC e que serviria como Diretriz de trabalho para este órgão, apresentava de forma resumida os mesmos itens presentes no Roteiro para Elaboração de Planos de Desenvolvimento Local e Integrado publicado pelo SERFHAU: a) Conceituação do Planejamento do Desenvolvimento Integrado Municipal; b) Organização Administrativa para Planejamento do Desenvolvimento Municipal de Contagem; c) Determinação da infraestrutura técnica e administrativa do EPUC; d) Estimativa de custo de um Plano Integrado Municipal; e) Anteprojeto de Lei para criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal de Contagem - CDMC; f) Anteprojeto de Lei de criação do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem - EPUC; g) Plano Emergencial de Aplicação de Capital e h) Sugestão de Roteiro de Trabalho.

² Trata-se da mudança na legislação federal relativa ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM, recém criado pela Reforma Tributária de 1966, e que contemplava os municípios com o repasse de parte da alíquota deste imposto, aumentando de forma considerável a arrecadação municipal. Neste contexto, em função do seu elevado grau de industrialização, Contagem passou a ter a segunda maior arrecadação do Estado.

Este Roteiro indica, entre outras coisas, uma tentativa de organização administrativa de governo e a linha de conduta do EPUC, voltado para o planejamento urbano. Isto se confirma nas competências do Escritório estabelecidas na Lei de Criação, conforme transcrito abaixo.

“Art. 2o. - Compete ao Escritório de Planejamento Urbano de Contagem:

I) - elaborar os estudos relativos ao Planejamento Integrado do Município, podendo recorrer, se assim for necessário, a escritórios técnicos de Planejamento Urbano;

II) - acompanhar o Escritório Técnico de Planejamento Urbano a que recorrer, cooperando nas diversas etapas de seu trabalho até a elaboração do Programa de Ação e de sua implantação;

III) - coordenar e controlar a implantação dos planos e supervisionar as metas contidas no Programa de Ação;

IV) - dar continuidade ao Planejamento Urbano, propor novos planos, assim como a reformulação dos existentes ou em execução, objetivando a adaptação dos planos e metas às realidades dinâmicas do Planejamento do Desenvolvimento Integrado do Município;

V) - assessorar o Legislativo Municipal, por solicitação de seu Presidente ou de suas comissões técnicas no exame de projetos e estudos pertinentes ao desenvolvimento do município.” (Contagem, 1967)

O EPUC foi concebido como órgão essencialmente técnico de planejamento urbano e planejamento municipal, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito. Era necessário institucionalizar a mentalidade de planejamento e o Prefeito deveria se resguardar com o respaldo técnico nas decisões cotidianas a serem tomadas. Villaça (1996, p. 190) aponta que o planejamento urbano foi muito incentivado durante o regime militar como forma de legitimar pela técnica as ações do Estado, uma vez que a legitimação pela via popular havia sido suprimida pelo regime de repressão. O Escritório de Planejamento Urbano de Contagem funcionou temporariamente no município de Belo Horizonte com a justificativa de problemas operacionais, passando depois a ocupar uma sala ao lado do Gabinete do Prefeito dentro do prédio da Prefeitura.

O corpo técnico do EPUC foi selecionado, a princípio, pelo mérito técnico. Alguns destes profissionais, posteriormente à experiência do EPUC, se integraram ao corpo técnico do órgão de planejamento metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL ou seguiram carreira independente na área de planejamento urbano. A primeira equipe era composta por: na área físico e territorial respondia como coordenador o arquiteto Ney Pereira Furquim Werneck e com ele trabalhava a arquiteta Maria Lucia Malard; na área sócioeconômico trabalhavam o economista Dilson Camargos, os sociólogos Hiroshi Watanabe e José Moreira; na área de saneamento e saúde pública trabalhava o engenheiro Vital Balabran. Destoando um pouco da equipe técnica, a presidência do EPUC foi ocupada por um representante do segmento empresarial, conforme já mencionado anteriormente. Numa segunda fase do EPUC, faziam parte da equipe técnica os arquitetos Aloísio Belém, João Batista da Silveira e José Ojedra, continuando na presidência do órgão o engenheiro Waldir Soeiro Emrich. Dentro da equipe existia um conflito ideológico. Os técnicos, de maneira geral, possuíam um perfil político de esquerda, enquanto que a direção do grupo estava sob responsabilidade de uma pessoa partidária do movimento militar, com claro posicionamento de direita. Isto foi um dos fatores para o rompimento e saída da primeira equipe técnica do EPUC.

Durante a sua existência, notam-se duas fases no EPUC: a primeira, da sua criação até aproximadamente o final de 1968, quando ocorreu a demissão coletiva da primeira equipe liderada por Ney Werneck. A segunda fase inicia-se com a formação de um novo grupo até a

extinção do órgão. Ocorreu um incidente que gerou a demissão coletiva da primeira equipe. As informações obtidas apontam que o auge do conflito foi a dicotomia entre a visão técnica e a visão política. O autoritarismo e tecnocracia presentes no cenário nacional na época foram fortemente incorporados por aqueles agentes técnicos e políticos no contexto municipal. De um lado o extremo da tecnocracia, onde se pensava que para todos os problemas urbanos e sociais haveria uma solução essencialmente técnica, como se a dinâmica da cidade pudesse ser plenamente controlada por regras e projetos, por outro lado, a presença política forte e dominante na época, que só aceitava as propostas técnicas que não ferissem seus próprios interesses. Este conflito entre o técnico e o político é muito comum na administração pública até os dias atuais.

Um aspecto relevante desta história é que o fato do EPUC se ligar diretamente ao Prefeito, além de causar enorme rejeição por parte dos funcionários da Prefeitura de Contagem e da Câmara Municipal, fez do EPUC um órgão forte, mas muito centralizado. O EPUC assim se tornou um órgão bastante distanciado da própria estrutura da administração municipal, inclusive fisicamente, posto que durante seu primeiro ano de existência sua sede ficava em Belo Horizonte. Assim sendo, talvez tenha ficado demasiadamente dependente da vontade política do Prefeito e por isto muito vulnerável, não se firmando como instituição, comprometendo a sua continuidade e a sequência do planejamento. Tanto que no mandato seguinte, muitos dos projetos e do planejamento produzido pelo escritório foram adotados, entretanto o EPUC foi extinto.

O EPUC foi extinto no final de 1971 e suas atribuições transferidas para Superintendência de Desenvolvimento de Contagem - SUDECON, recém criada. Entretanto muitos dos seus estudos e propostas foram implantados posteriormente ou serviram de subsídio para o planejamento do município.

REALIZAÇÕES:

Em Contagem se conseguiu manter uma certa independência do SERFHAU. Numa tentativa de implementar a terceirização, pouco se utilizou dos escritórios cadastrados por aquele órgão com o fim de assessorar o trabalho, com exceção de algumas consultorias especializadas. A maior parte do trabalho foi desenvolvida pela própria equipe técnica do EPUC.

Assim sendo, muitos foram os trabalhos desenvolvidos, a começar por uma pesquisa preliminar com o objetivo de saber os anseios da população para o novo governo. Isto demonstra uma certa preocupação com opinião pública e com as necessidades da população, mas não se pode dizer que seja uma iniciativa de participação popular, pois o seu resultado não foi o esperado.

“Enquanto outros países discutiam formas de participação popular no planejamento, no Brasil a ditadura militar impedia formas de participação política efetiva até mesmo nos níveis dos poderes locais constituídos (Monte-Mor, 2008)”

Entretanto a falta de preparo dos técnicos para lidar com a demanda da população fica evidente no depoimento de um dos funcionários do EPUC ao relatar os resultados de uma pesquisa preliminar com o objetivo de saber os anseios da população para o novo governo:

“Os políticos não queriam planejar nada que ferisse seus próprios interesses, mas também os técnicos eram muito autoritários, tinham uma visão acadêmica e tecnocrata, sem nenhuma participação comunitária e política. Ignorava-se a vontade popular e queria-se mistificar e impor a solução

técnica.” (depoimento de funcionário do EPUC, notas de pesquisa, Carvalho; Ferreira, 1995)

Na área institucional foi realizada uma importante reforma administrativa, de maneira a regularizar os procedimentos internos da prefeitura tornando o seu serviço mais profissional, tentando eliminar a informalidade, colocando a prestação de serviços não mais como atendimento de favores pessoais.

O aspecto social foi a parte menos trabalhada. Não que não houvesse demanda, ao contrário, pois a população de Contagem era essencialmente de operária, com renda baixa, e carente de todo tipo de serviço e infraestrutura. Mas da mesma forma que no nível federal, isto não foi devidamente valorizado e tratado. Na parte educacional, foram realizados levantamentos da situação da rede física das escolas e do número de vagas, além de um trabalho na área de educação ambiental.

Na área físico-territorial, o EPUC trabalhou em três linhas de ação diferentes: a) levantamentos e diagnósticos físicos, econômicos e sociais; b) projetos estruturantes; c) produção de legislação urbanística.

a) Levantamentos e diagnósticos físicos, econômicos e sociais:

Investiu-se no levantamento de dados e elaboração de mapeamentos que embasaram os demais trabalhos. Já no início de sua atuação, o EPUC contratou o primeiro levantamento aerofotogramétrico de Contagem. Esse trabalho permitiu o reconhecimento da situação real das áreas do município, no que diz respeito ao seu parcelamento e ocupação e possibilitou a elaboração de um cadastro técnico imobiliário e o aumento da arrecadação municipal. Esse levantamento permitiu ainda identificar as principais carências do município no que diz respeito à infraestrutura viária, saneamento, entre outros. Foram realizados ainda um diagnóstico preliminar do abastecimento de água do município e um diagnóstico para a área de saneamento.

b) Projetos estruturantes:

No que diz respeito aos projetos de infraestrutura, o trabalho do EPUC resultou, já em 1968, na criação do Serviço Autônomo Municipal de Águas e Esgotos – SAMAE, através da Lei Municipal 818/1968. Sobre a criação da SAMAE, vale a pena destacar a criação, pela mesma lei, do Conselho Municipal de Águas e Esgotos – CMAE, composto por representantes da administração municipal, entre eles o próprio prefeito municipal, representantes do legislativo municipal, além de membros da sociedade civil através de representantes do comércio e do Centro das Indústrias da Cidade Industrial. O trabalho do EPUC subsidiou ainda a elaboração de projetos de drenagem de águas pluviais, normalmente no itinerário dos ônibus, e de implantação da rede de esgoto para alguns bairros.

Resultou deste trabalho ainda a proposta de solução para o problema de abastecimento de água do município. Apesar de ter sido concebido pela equipe do EPUC, a execução da Represa de Vargem das Flores, em convênio com a Prefeitura de Betim, só seria efetivada em 1972, após a extinção do escritório. O represamento do Ribeirão Betim, formando o manancial de abastecimento de Vargem das Flores se mostrou de suma importância, não só para atender a população residente nos municípios integrantes do convênio, mas fundamental para o desenvolvimento e crescimento industrial desejado, viabilizando a implantação do Centro

Industrial de Contagem – CINCO. Hoje, a área comprometida com o manancial representa 55% do território municipal e tem forte influência sobre as possibilidades do uso e da ocupação, com vistas a proteção do patrimônio ambiental e do recurso hídrico existente.

A constatação de que já no final da década de 60, o espaço de produção, conformado pela Cidade Industrial se encontrava saturado, levou à elaboração, por parte da equipe do EPUC, de um projeto para um novo distrito industrial. Dessa vez, além de ter a função de ser um espaço para a implantação de novas indústrias, o novo distrito deveria desempenhar o papel de integração física entre a Cidade Industrial e a sede do município, objetivando unir com isto a aristocracia rural e o empresariado, através da pavimentação da avenida de ligação entre estes dois importantes pólos da cidade, a Avenida João César de Oliveira (Carvalho; Ferreira, 1995). O projeto do novo Centro Industrial de Contagem seria desenvolvido sobre uma área para qual já havia um parcelamento para fins residenciais aprovado, em terreno particular, demonstrando uma estreita articulação de interesses entre a iniciativa privada e poder público. A implantação do CINCO foi viabilizada com recursos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, um banco criado pelo governo estadual para fomento às atividades econômicas no estado. A criação do Distrito Industrial municipal, o CINCO, surge também como uma tentativa de aumentar a arrecadação municipal, ficando explícita a intenção de incentivar o setor secundário da economia, o crescimento econômico e projetar Contagem no cenário nacional, além de ter sido influenciado pela proposta federal de intensificação industrial nos centros urbanos e regiões metropolitanas.

Ainda entre os trabalhos realizados pelo EPUC podemos citar na área físico-territorial, além de uma série de levantamentos de dados e mapeamentos, a escolha do terreno para implantação de uma unidade das Centrais de Abastecimento – CEASA, obra do governo estadual, e elaboração de propostas viárias tais como a proposição da ligação Esmeraldas / Contagem e de um grande anel rodoviário que ligasse as BRs 381 e 040 (FIAT / CINCO / CEASA), até a saída para Vitória. Apesar das diferenças de traçado, o projeto de um Rodoanel que contorne a capital e alivie o tráfego do anel rodoviário existente está hoje em processo de licenciamento para implantação, e guarda, na sua concepção, consideráveis semelhanças com o projeto proposto pelo EPUC.



Figura 3: Proposta do EPUC para Grande Anel Viário de Belo Horizonte. Fonte: Contagem – Master Plan do Centro Industrial de Contagem

c) Produção de legislação urbanística.

Ainda nesta área foram elaboradas propostas para Código de Obras, Lei de Parcelamento, que vigorou no município até 2010, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Enquanto o Código de Obras e a Lei de Parcelamento foram aprovadas pelo legislativo já no mandato seguinte (em 1971 e 1972 respectivamente), a Lei de Uso e Ocupação do Solo não foi aprovada e Contagem só veio a ter uma legislação sobre o uso e ocupação do solo aprovada pela Câmara em 1991. Entre as legislações elaboradas pelo EPUC merece destaque ainda o Código Tributário Municipal e a Lei 980, que instituiu a contribuição de melhoria.

No caso da Lei de Parcelamento (Lei 962/1971), percebe-se a preconização de muitos dos conceitos e regras que seriam aplicados mais tarde, a partir 1979, por meio da Lei Federal 6766, como por exemplo a obrigatoriedade de implantação, por parte do loteador de toda infraestrutura necessária ao loteamento e a existência de um depósito caução como forma de garantia de sua implantação, a obrigatoriedade e determinação áreas mínimas destinadas à implantação de áreas verdes e de equipamentos públicos e definição de lote mínimo. A referida lei previa ainda a identificação dos loteamentos irregulares existentes no município e a proposição de ações que viabilizassem a sua adaptação à referida legislação, um protótipo de regularização fundiária. Já a lei que instituiu a contribuição de melhoria (Lei 980/1971), caracterizava-se por ser uma legislação bastante avançada, incorporando já naquela época o conceito de recuperação de mais-valias fundiárias, determinando inclusive quais seriam os fatos geradores. A existência de uma lei de contribuição de melhorias era, na verdade, uma exigência do SERFHAU para a liberação de algumas modalidades de recursos, como por exemplo, para a implantação do Projeto de Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada - CURA. Apesar da existência da lei e da

implantação do projeto CURA, na região do Eldorado, ainda no início da década de 1974, após a extinção do EPUC, não foram encontrados registros da aplicação da contribuição de melhoria em Contagem, numa demonstração de aplicação seletiva da legislação pela administração municipal, fato comum no Brasil.

De forma semelhante ao trabalho desenvolvido pelo EPUC, Villaça (1996) descreve parte do plano desenvolvido por Agache, para o Rio de Janeiro ainda na década de 1930, e que de acordo com o autor seria o primeiro dos superplanos desenvolvidos no Brasil:

“O plano de Agache vem do espaço portando a luz do saber, num pacote que desaba instantaneamente sobre a administração municipal. Além da parte da remodelação imobiliária, o Plano Agache desenvolve bastante os estudos sobre o abastecimento de água, coletas de esgotos, combates à inundações e limpeza pública. No final apresenta um detalhado conjunto de leis urbanísticas (inclusive de leis federais para atingirem todas as cidades do país.) versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana.”

No que se refere à distribuição espacial dos resultados do trabalho, nota-se um maior enfoque dos trabalhos e concentração de investimentos na região centro-sul do município (Sede - Cidade Industrial), ficando um pouco desamparada a região da Ressaca. Nesse ponto faz-se necessário uma reflexão sobre o papel ideológico desempenhado por esses planos, em que na teoria, abrangem todo o território municipal e se pretendem integradores e universais, mas que na prática, são executados apenas parcialmente reforçando as tendências de valorização existentes.

A tarefa proposta para o EPUC era bastante ambiciosa, mas apesar de muitos dos trabalhos não terem sido concluídos, pode-se notar o êxito da experiência, cujos produtos finais interferiram diretamente no desenvolvimento econômico e na estrutura urbana do município. Houve um investimento na ampliação de recursos, na indução do desenvolvimento industrial e nos grandes projetos de infraestrutura. O município assumiu obras de vulto que normalmente só o Estado poderia executar. Percebe-se que a influência do trabalho do EPUC naquela administração municipal foi bastante relevante e mudou os rumos do desenvolvimento de Contagem.

ANÁLISE E CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Durante a história da administração pública de Contagem, percebe-se que o período de existência do EPUC foi um dos momentos de maior ênfase no planejamento. Contagem foi de certa forma inserida no contexto nacional, teve incentivada a sua vocação industrial e com isso se tornou um município privilegiado do ponto de vista financeiro. Infelizmente esta iniciativa entrou em declínio e com o tempo se perdeu em meio a descontinuidade administrativa.

O produto de todo este trabalho não consistiu em um plano para ser engavetado, mas desencadeou várias frentes de trabalho iniciadas, algumas concluídas e outras não. De todo aquele planejamento integrado, os aspectos físicos e econômicos foram mais enfatizados, ou pelo menos os que tiveram resultados mais expressivos, embora na parte institucional tenha sido realizado um trabalho importante, onde procurou-se sair do amadorismo praticado na Prefeitura de Contagem, profissionalizando o serviço público. Não que se tenha alcançado um excelente padrão de serviço, mas a mudança foi importante.

É muito relevante constatar que alguns destes produtos alteraram de forma significativa a estrutura urbana do município. Neste aspecto destaca-se a represa de Vargem das Flores, fundamental para o abastecimento de água do município e de parte da região metropolitana,

tanto naquele momento de crescimento populacional e econômico quanto nos dias atuais, especialmente considerando a escassez deste importante recurso que estamos vivendo. A sua interferência na estrutura urbana é grande pois não se restringe à lagoa, mas envolve toda a bacia hidrográfica de Vargem das Flores, que representa 55% do território do município, devendo ser objeto de proteção ambiental, para que se preserve a qualidade e quantidade da água. Outros projetos estruturantes alteraram a ocupação do território municipal e os fluxos de veículos e de carga, como por exemplo a definição da área para implantação do CEASA e os projetos viários desenvolvidos. Na linha do desenvolvimento industrial e econômico, o governo de Contagem teve uma atitude arrojada ao planejar um distrito industrial municipal - o CINCO, cujo projeto original era inovador, concebido com a infraestrutura necessária para ser um espaço não apenas de produção, mas de um convívio ambiental mais agradável. Infelizmente este projeto foi bastante desvirtuado ao longo do tempo, não guardando atualmente nenhuma das características inovadoras do projeto.

A extinção do EPUC acompanhou o próprio processo de decadência e fim do SERFHAU. A extinção do SERFHAU, bem como a do EPUC, poderia ser considerada quase que inevitável uma vez que as ações daquele órgão tinham como principal foco o fortalecimento das ações de planejamento local e criação de uma autonomia municipal e eram bastante contraditórias com as ações dos demais órgãos do governo federal que se tornavam cada vez mais centradas nas ações do governo federal (MONTE-MOR, 2008). Em 1973, com a instituição de quatorze regiões metropolitanas, que englobavam as principais capitais do país, incluindo Belo Horizonte, o planejamento urbano deixaria de ser tratado sob uma perspectiva municipal e ganharia ênfase na região. Na RMBH, a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL absorveria por quase vinte anos, uma considerável parcela das funções de planejamento e elaboração de legislação urbanística dos municípios que então compunham a RMBH. A criação, pelo governo federal, do Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas e a migração das linhas de financiamento, antes dedicadas ao planejamento local, para linhas de ações de âmbito metropolitano contribuiu para reforçar a decadência das ações de planejamento pelas administrações municipais. Essa situação só veio a se reverter com a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o municipalismo adquiriu novo papel no pacto federativo e as questões de ordenamento territorial e planejamento urbano se tornaram prerrogativa das administrações municipais. Somente após todos esses acontecimentos, já na década de 1990, Contagem, como administração municipal, voltou a tratar planejamento urbano de seu território, durante um bom tempo ainda pouco participativo, mas trazendo importantes resultados para o município nas décadas seguintes. Com o Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, os Planos Diretores de todos os municípios tiveram que, por ideologia ou por obrigação legal, de serem elaborados de forma mais participativa. Só aí foi introduzida e, aos poucos, tem sido incorporada a participação popular no planejamento municipal, inclusive no município de Contagem.

Outro ponto a ser avaliado é a formação de poder naquele momento da história de Contagem, onde os segmentos representados na estrutura administrativa municipal uniram as forças empresariais e da aristocracia rural, a qual agora passava a ter interesses imobiliários. Tudo em prol do “pleno desenvolvimento e crescimento do município”, mas tendo por consequência a realização dos interesses particulares - valorização de terras, parcelamento do solo e favorecimento do empresariado local. Isto mostra a estreita relação entre o interesse comum e os interesses particulares de segmentos representativos da sociedade. Como em outros momentos políticos do Brasil, a apropriação da administração pública para implementação de ações em benefício próprio era muito comum, e embora não fosse uma marca daquele governo, essa prática foi explicitada no depoimento de dois funcionários do EPUC:

“É muito difícil julgar as intenções do Clovis de Mattos (idealizador do EPUC). Não se sabe até onde ia o interesse pelo planejamento ou pela valorização de suas terras consequência do crescimento de Contagem. De qualquer maneira, o objetivo principal era fazer planejamento integrado, ou seja, que contemplasse os aspectos econômicos, físicos e sociais”. (depoimento funcionário do EPUC, notas de pesquisa, Carvalho; Ferreira, 1995)

“O Prefeito Chicão (Francisco Firmo de Mattos Filho) era uma pessoa otimista, honesto e muito justo. Brigava por Contagem e pelo Estado. Político bem intencionado abriu mão que se colocasse água nos terrenos de sua família.” (depoimento funcionário do EPUC, notas de pesquisa, Carvalho; Ferreira, 1995)

Por outro lado, não há como negar que o município se desenvolveu, cresceu economicamente, melhorou infraestrutura, e se tornou umas das mais importantes cidades, não apenas da região metropolitana, mas do Estado de Minas Gerais.

A iniciativa de criação do EPUC teve seu valor embora não tenha ultrapassado um mandato governamental de existência. Muitos foram os trabalhos desenvolvidos e executados mesmo após a sua extinção. Foi um importante momento na administração pública de Contagem, onde pela primeira vez se pensou de forma mais efetiva algum controle urbano e planejamento com metas para futuro, mesmo considerando o fato do trabalho do EPUC ter sido realizado exclusivamente em gabinete, sem espaço para a sociedade civil, e ter atendido a alguns interesses imobiliários. Ficou evidenciada a importância do planejamento urbano na ocupação do território, mesmo que este planejamento tenha sido realizado de forma não ideal e ainda distante da sua função principal como instrumento para atingir o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei n.4380 de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm, último acesso em 10/05/2016.

CARVALHO, L. M.; LEVY, A. F. O escritório de planejamento urbano de Contagem. Programa de especialização em administração pública, Fundação João Pinheiro, 1995.

CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1978.

CONTAGEM, Prefeitura Municipal de, Lei 779/1967. Cria o Escritório de Planejamento Urbano em Contagem e contém outras providências. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=676636>. Visitado em 10/05/2016.

_____, Prefeitura Municipal de, Lei 962/1967. Dispoe sobre o loteamento urbano no município de Contagem e dá outras providências. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=676636>. Visitado em 10/05/2016.

_____, Prefeitura Municipal de, Lei 980/1967. Institui a aplicação da contribuição de melhoria no município de Contagem. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=676636>. Visitado em 10/05/2016.

GONÇALVES, P. G. 2008. Limite e possibilidade da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte, Dissertação Mestrado, Instituto de Geociências - UFMG.

MONTE-MOR, R. L. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência política brasileira. In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. (Orgs). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte, C/ Arte, 2008.

PLAMBEL. A estrutura urbana da RMBH: diagnóstico e prognóstico – Volume I. Belo Horizonte, 1986

VIEIRA, M. A. M.; ROCHA, V. E. A Estrutura Urbana de Contagem - Evolução e Quadro Atual. Coleção Plano Diretor - volume II, p. 13. 1993.

VILLAÇA, F.J.M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÀK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Editora USP, 1999. páginas 170-243.