

A CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO

THE CREATION OF METROPOLITAN REGIONS IN THE BRAZILIAN URBANIZATION PROCESS

A. Cid Blanco Junior

*Faculdade de Arquitectura, Portugal
cidblanco@uol.com.br*

RESUMO

Este artigo apresenta uma breve análise dos processos de urbanização e metropolização no Brasil a partir das políticas de desenvolvimento regional e econômico implementadas quando da institucionalização das primeiras regiões metropolitanas do país, nos anos 1970, mesma época em que foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Seu objetivo é compreender se a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil foi um processo de formalização de áreas já conformadas como metropolitanas na época, ou a estruturação das principais capitais do país e seus entornos imediatos para a acomodação do processo de urbanização crescente e sem planejamento característico do período. Para tanto foram investigados, por meio de revisão bibliográfica, os principais programas e políticas públicas desenvolvidas no país vinculados à questão urbana, bem como destacada a legislação referente ao fenômeno metropolitano da época, visando contribuir para os debates recentes sobre os desafios metropolitanos e trazer valor aos avanços sobre o tema.

Palavras-chave: regiões metropolitanas, políticas públicas, desenvolvimento regional, urbanização.

Linha de Investigação: 1. Cidade e projeto

Tópico: Estudos metropolitanos e territoriais

ABSTRACT

This article presents a brief analysis of the urbanization, development and metropolization processes in Brazil based on the regional and economic development policies implemented during the period of institutionalization of the first metropolitan regions of the country, in the early 1970s, same time the National Urban Development Policy was elaborated. Its objective is to understand whether the institutionalization of the first metropolitan regions in Brazil was a process of formalization of areas that were already defined as metropolitan at the time, or the structuring of the main capitals of the country and their immediate surroundings to accommodate the growing and unplanned urbanization process characteristic of the period. For this purpose, the main public programs and policies developed in the country related to the urban issue were investigated, through bibliographic review and highlighting the legislation related to the metropolitan phenomenon of the time, seeking to contribute to the recent debates on metropolitan challenges and bringing value to the advances on the topic.

Keywords: metropolitan regions, public policies, regional development, urbanization.

Research line: 1. City and project

Topic: Metropolitan and territorial studies

Introdução

Há exatos 100 anos, apenas 10,7% da população brasileira era considerada urbana. Assim como outros países da América Latina, o Brasil é considerado de urbanização tardia, ou seja, onde o processo de industrialização aconteceu após a II Guerra Mundial (1939-1945), com mecanização do trabalho no campo e substituição da base econômica agrária dependente da importação de bens de consumo, pela difusão e consolidação da atividade industrial no país. A troca da base econômica foi acompanhada de forte êxodo rural, acarretando um processo de urbanização acelerado e sem planejamento, onde o Brasil passou de uma taxa de urbanização de 36,16%, em 1950, para mais de 50%, em menos de 20 anos. Esse rápido processo acentuou as disparidades regionais existentes no país, onde o centro-sul concentrava grande parte dos novos investimentos e possibilidades de emprego (Santos, 1993, p. 20).

A tentativa de alterar esse quadro de desigualdades regionais foi alvo de inúmeras políticas nacionais que mudaram de rumo com o golpe militar de 1964, responsável pela instauração de consecutivos governos militares e não democráticos por mais de vinte anos no país. Foi nesse contexto político que o Brasil se tornou majoritariamente urbano e foram institucionalizadas as primeiras regiões metropolitanas (RMs) no país.

Ter mais da metade da população vivendo em cidades nunca significou dizer que essas pessoas estavam vivendo em áreas urbanizadas, ou seja, dotadas de toda infraestrutura básica necessária, ou mesmo em condições de habitabilidade adequadas. Os dados comprovam isso, uma vez que, de acordo com o recenseamento de 1950, 7% da população da capital do país, ou seja, cerca de 166 mil pessoas moravam em favelas no Rio de Janeiro (IBGE, 1953, p. 22).

1. Breve descrição do processo de urbanização do Brasil no século XX

O Brasil como conhecemos hoje, com mais de 85% de sua população de 211 milhões de habitantes (IBGE, 2020) vivendo em cidades é um fenômeno recente, que ocorreu a partir da segunda metade do século XX, quando, em menos de vinte anos, o país passou de agrário, com poucas cidades de médio e de grande portes distribuídas no litoral do país, para um país urbano e industrial.

Ainda que o fenômeno urbano tenha ganho destaque após a II Guerra Mundial (1939-1945), ele apresentou os primeiros resultados no período entre guerras (1918-1939), uma vez que, entre 1920 e 1940, o índice de urbanização brasileiro passou de 10,7% para 26,35% (Santos, 1993). Esse fato foi intensificado a partir dos anos 1930, graças à iniciativa dos governos de Getúlio Vargas (1930-1945), que iniciaram a primeira fase desenvolvimentista do país por meio do fortalecimento da indústria de base (duráveis e de consumo) e da substituição de importações.

Essas ações permitiram que dois grandes programas de investimentos públicos em infraestrutura fossem implementados nos governos seguintes: (i) Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (1946-

1950); e (ii) Plano de Metas (1956-1960), baseado na coordenação entre os setores público e privado para estimular a industrialização e equacionar a demanda por infraestrutura. Esse último plano foi responsável pela construção da nova capital – Brasília, pelo incentivo à expansão e ocupação das regiões centro-oeste e norte e pela instalação da indústria automotiva no país (Almeida, 2006).

Ambos os planos causaram um acelerado processo de urbanização no país, cujo ápice se deu nos anos 1960, já nos governos militares. Os números dos censos demográficos realizados a partir de 1940, apresentados na Tabela 1, apontam que a população urbana brasileira quase triplicou em um período de trinta anos (1940-1970). De 1950 a 1960 aumentou 60% e de 1960 a 1970, 65% (Souza, 1999, p. 124).

	1940	1950	1960	1970
População total	41.326.315	51.944.397	70.191.457	93.139.037
População urbana	10.891.000	18.783.000	31.956.000	52.905.000
Índice de urbanização (%)	26,35	36,16	45,52	56,8

Tab. 1 Índice de Urbanização no Brasil (1940-1970): Santos (1993, p. 29).

Esses novos índices de urbanização não foram acompanhados por ações governamentais específicas, o que gerou uma crise estrutural nas cidades brasileiras, especialmente habitacional. Em seu lugar, foram realizadas grandes obras públicas de infraestrutura – rodovias, usinas hidrelétricas, pontes – ao invés de dotar as cidades de moradia digna, equipamentos públicos e espaços adequados para receber a crescente população vinda do campo (Júnior & Uzzo, 2010, p. 259). Essa crise se agravou ainda mais com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961, que desencadeou uma crise política e econômica a qual resultou no golpe militar de abril de 1964.

Nesse período, as discussões sobre a política urbana no país tomaram novo rumo e seu ápice foi o documento gerado no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do Governo Federal, em 1963 no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis, e na sede do IAB na cidade de São Paulo. A partir dessa década, ao reboque do conceito da Reforma Urbana e do Direito à Cidade¹, a academia, os profissionais da área e os movimentos sociais de diversas vertentes iniciaram uma profícua discussão sobre o tema (Bonduki & Koury, 2010).

Entretanto, a instauração da ditadura militar, a partir de 1964, alterou os rumos do debate e as propostas do Governo Federal não exerceram prerrogativa de planejar as cidades com a abordagem participativa do movimento da Reforma Urbana, nem associaram a política urbana como instrumento de justiça social e

¹ Em 1968, o sociólogo francês Henri Lefebvre publicou seu livro “*Le droit à la ville*” introduzindo no debate mundial o conceito de direito à cidade.

equidade. Em contrapartida, ele adotou como parte de sua política de desenvolvimento urbano a necessidade de prover infraestrutura para o desenvolvimento econômico de um Brasil emergente, tendo como lócus de suas ações as regiões apontadas como metropolitanas pela Constituição de 1967, que seriam institucionalizadas na década seguinte (Blanco Junior, 2017).

2. Os processos de metropolização e desenvolvimento no Brasil

A crise econômica e política que deflagrou o golpe militar fez com que as primeiras ações dos governos militares (1964-1985) visassem controlar as contas públicas e reduzir a inflação. Segundo Bolaffi (1982, p. 44), os militares precisavam de projetos que mantivessem o apoio popular ao golpe, já que parte das ações da política econômica era contenção salarial. O governo Marechal Castelo Branco (1964-1967) reduziu a inflação e estabeleceu ampla reorganização do Estado, que passou a intervir de forma mais incisiva e centralizada em todos os setores (Almeida, 2006).

No campo das políticas urbanas, o principal projeto foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)². Ele visava o acesso à casa própria, por meio da produção de moradias em grandes conjuntos habitacionais e da eliminação de favelas, estimulando a indústria da construção civil e o crescimento econômico (Blanco Junior, 2006, p. 26). Além do BNH, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), como instituição elaboradora e coordenadora da política nacional para o planejamento local integrado, dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional do Brasil.

Algum tempo depois, em 1966, foram instituídos o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI) e seu Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, coordenados e geridos pelo SERFHAU e financiados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O SNPLI financiava planos diretores locais e sua implementação ficava a cargo dos municípios, que possuíam baixa capacidade administrativa e poucos recursos, já que a política nacional centralizava todos os impostos arrecadados (Caldas, 2015, p. 36; Kureke, Bernardinis & Pavelski, 2019, p. 274-275).

Segundo Monte-Mór (1981, p. 30), a atuação do SERFHAU se restringiu ao planejamento local de pequenas e médias cidades e pouco colaborou na formulação de uma política espacial nacional, já que eram nas metrópoles que estavam concentrados os efeitos dos processos migratórios, da industrialização e da urbanização acelerada. O resultado disso foi que o SNPLI teve atuação incipiente e quem acabou fazendo grandes investimentos no território urbano foi o BNH, que não havia sido criado com essa finalidade.

O curto mandato do Marechal Costa e Silva (1967-1969) foi baseado no Programa Estratégico de Desenvolvimento, com diretrizes de política econômica e setoriais voltadas para o desenvolvimento regional, em especial das regiões norte e nordeste, com foco num projeto nacional de desenvolvimento, que levou ao fenômeno conhecido como “milagre econômico” (1969-1973), que ocorreu durante os “anos de chumbo” do Governo General Médici (1969-1974), período de maior repressão e violência da ditadura militar.

Durante o milagre econômico foram criados o Programa de Integração Nacional (PIN) e o I Plano de Desenvolvimento Nacional (I PDN). O PIN previa a ocupação de 100 metros de cada lado de rodovias, a

² Entre 1964 e 1986, foram financiadas cerca de 4,8 milhões de unidades, ou seja, 24% do aumento de moradias nas cidades brasileiras foi construído com recursos do BNH (Azevedo & Queiroz Ribeiro, 1996).

serem construídas nas regiões centro-oeste e norte do Brasil, para sua colonização por cerca de 100 mil famílias do nordeste brasileiro que seriam ali assentadas. Por ele foram construídas as rodovias BR-230 (Transamazônica); a BR-174, que liga Manaus (AM) a Boa Vista (RR); a BR-210 (Perimetral Norte); e a BR 163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA)³. Já o I PND era voltado para grandes projetos de integração nacional, em setores como transportes e telecomunicações. Foi nele que foram elaborados os planos ou empreendidas grandes obras de infraestrutura, como a Ponte Rio-Niterói (RJ) e a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu (Brasil-Argentina), além de diversos planos de desenvolvimento regional, com o intuito de transformar o país numa grande potência mundial (Almeida, 2006).

Apesar da estratégia de desenvolvimento regional "*com articulação harmônica entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento*", o I PND teve como único objetivo o estímulo fiscal e financeiro de projetos industriais em regiões identificadas como metropolitanas, onde a economia regional era integrada ao dinamismo da economia nacional sem, contudo, promover reestruturações e transformações para diminuir as desigualdades regionais existentes no país (Oliveira & Werner, 2014, p. 17).

O Censo Demográfico de 1970 apontava que o aumento da urbanização brasileira estava ligado aos movimentos migratórios recentes, ou seja, decorrentes das políticas pós-1964. Esse processo migratório era visto com um dos principais fatores do processo de metropolização em curso, pois eram nas cidades ao redor das capitais de Estado (cidades-polo metropolitanas) que essa população encontrava condições para se estabelecer (Souza, 1999, p. 126-127). Parte dessa expansão urbana se deu também graças às ações financiadas pelo próprio governo por meio do BNH que, desde sua fundação até 1973, financiou aproximadamente 1 milhão de moradias e beneficiou com saneamento básico 300 centros urbanos, onde viviam cerca de 7,3 milhões de pessoas (Francisconi & Souza, 1976, p. 81).

Foi nesse panorama que se deu a institucionalização das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como local desse processo. Estabelecidas por meio de leis complementares federais⁴, entre 1973 e 1974 foram criadas nove RMs, incluindo as maiores capitais dos estados brasileiros e suas áreas diretas de influência, conforme apresentado na Figura 1. A criação de regiões metropolitanas no Brasil visava e visa até hoje a gestão compartilhada de temas de interesse comum aos municípios integrantes, sem que tenham dimensão institucional federativa ou legitimidade política, já que não possuem processo eleitoral ou representatividade legislativa.

³ Siglas referentes aos Estados brasileiros: AM (Amazonas); RR (Roraima), MT (Mato Grosso) e PA (Pará).

⁴ Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, criou as regiões metropolitanas de São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Belém (PA), Recife (PE), Salvador (BA), Curitiba (PR) e Fortaleza (CE), e Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, criou a região metropolitana do Rio de Janeiro (RJ).

Nesse contexto, a gestão metropolitana ficou a cargo dos Governos Estaduais, responsáveis técnica e financeiramente pela estrutura de governança, incluindo a criação de órgãos metropolitanos. Já a execução dos programas e projetos, assim como serviços comuns, contaram com apoio financeiro do Governo Federal como parte da política nacional de desenvolvimento urbano industrial de consolidação das metrópoles (Blanco Junior, 2017, p. 4). Apesar do modelo autoritário característico dos governos militares, a prestação de serviços públicos comuns e o ordenamento urbano se tornaram prioridade para o Governo Federal e as recém-criadas regiões metropolitanas foram foco de grandes obras de infraestrutura, com a condição de elaboração de planos de desenvolvimento metropolitano integrado. Com isso, vários projetos, especialmente de saneamento básico, logística, habitação e transporte foram viabilizados nos anos subsequentes. Destaque para o início da implementação do metrô nas grandes capitais e a ampliação da malha rodoviária asfaltada de 3 mil para 45 mil quilômetros (Azevedo & Mares Guia, 2000, 2004).

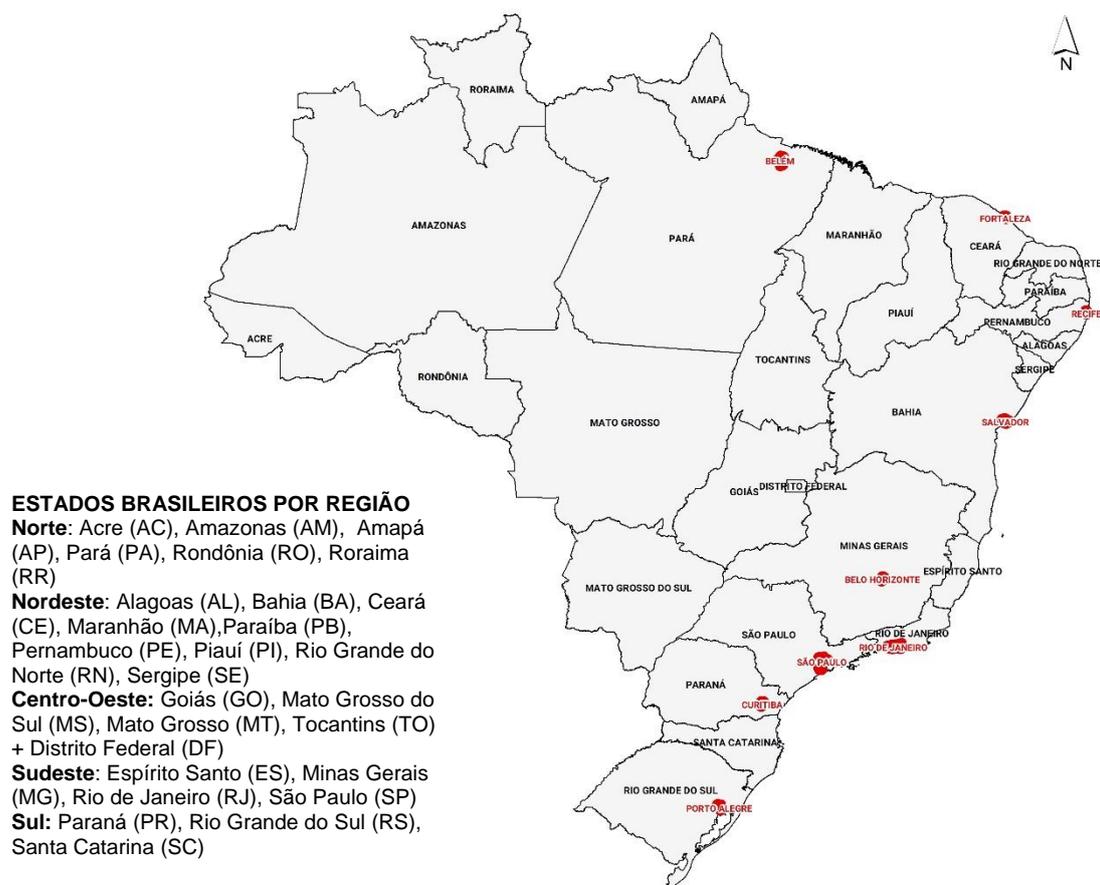


Fig. 01 Primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil (1973-74): Elaborado pelo autor (2019).

A institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil deu-se no mesmo período da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), única formalizada no país até hoje e implementada no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), logo após a primeira crise mundial do petróleo (1973). Sua concepção foi setorialista, tratando da questão urbana de forma segmentada, como resultado da soma de temas pertinentes ao desenvolvimento urbano, *i.e.*, habitação, transporte, saneamento básico, drenagem, gestão, financiamento e planejamento. Como resultado, as propostas foram definidas com base nos diferentes setores e não nos lugares, numa lógica desenvolvimentista de todo território nacional.

Para a implementação da PNDU foram definidas quatro áreas de intervenção – representadas a seguir na Figura 2 – com o objetivo de apontar a diversidade no tratamento da urbanização brasileira:

1. Área ou subsistema de contenção: áreas que cresceram num ritmo acelerado e, conseqüentemente, repletas de problemas, correspondiam aos principais polos nacionais urbanos – RMs de Rio de Janeiro e São Paulo;
2. Área ou subsistema de disciplina e controle: áreas com ritmo de crescimento a ser acompanhado por medidas disciplinadoras para não alcançar o mesmo nível de comprometimento atingido pelos polos nacionais, caracterizadas por boa estrutura industrial, elevados níveis de renda e base econômica em final de consolidação – Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Campinas (SP), Santos (SP) e Brasília (DF) – importantes metrópoles regionais; e Recife (PE), Salvador (BA), Fortaleza (CE) e Belém (PA) – com infraestrutura, mas sem base econômica;
3. Áreas ou subsistemas de dinamização: áreas estratégicas mais importantes, aptas para receber ações capazes de impulsionar o desenvolvimento da região contígua, baseadas em dois grupos alvo – (i) áreas que recebiam diretamente o impacto dos locais mais urbanizados das regiões sudeste e sul, formando um setor de suporte aos centros industriais; e (ii) metrópoles regionais nordestinas e cidades médias do centro-oeste e sul do país (entre 50 mil e 250 mil habitantes), formando uma rede de cidades de suporte ao setor agrícola;
4. Áreas ou subsistemas de promoção: divididas em cinco tipos que mereceriam tratamento diferenciado – (i) áreas periféricas, onde urbanização seria decorrente de problemas especiais de desenvolvimento; (ii) áreas com fraca urbanização, em fase de ocupação recente, como aquelas vinculadas aos grandes projetos rodoviários; (iii) áreas vinculadas aos grandes investimentos públicos de infraestrutura; (iv) áreas turísticas, carentes de infraestrutura urbana; (v) áreas estagnadas e/ou decadentes, onde urbanização e nível de desenvolvimento eram extremamente frágeis (Francisconi & Souza, 1976, p. 67-71).



Fig. 2 Áreas de Intervenção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Francisconi & Sousa (1976).

Segundo, Sousa (1999, p. 137), “a área de dinamização seria a área de enfoque prioritário da política urbana, pois dela decorreria uma série de enfrentamentos dos mais agudos problemas da urbanização brasileira”. Entretanto, a PNDU foi atropelada pela política econômica desenvolvimentista e teve como foco as capitais das regiões metropolitanas, ou seja, as áreas de contenção e de disciplina e controle. Ademais, ao invés de investir nas periferias metropolitanas, resultantes da urbanização acelerada e sem planejamento, muitas ações foram realizadas nas capitais, aumentando a concentração de oferta de trabalho e serviços, ao invés de descentralizar e equalizar social e economicamente os territórios metropolitanos.

A breve análise aqui proposta aponta que, (i) no momento da institucionalização das primeiras regiões metropolitanas no Brasil, apenas parte delas podia ser considerada com características de uma metrópole e (ii) que esse processo teve também como objetivo estruturar territórios que se desejavam desenvolver no país.

Dentro do grupo das recém-criadas regiões metropolitanas, ainda que constituíssem as nove maiores capitais do país, as diferenças entre elas eram bem evidentes, uma vez que, enquanto a maior delas tinha quase 6 milhões de habitantes, a menor tinha pouco mais de 600 mil. O mesmo fato se dava quando analisado o número de municípios que compunham cada região e o peso da capital na população total da

RM, como pode ser visto na Tabela 2. Essa breve análise nos permite dividir as nove cidades em dois grupos:

1. São Paulo, centro industrial do país; Rio de Janeiro, antiga capital do país; Belo Horizonte, capital do Estado da mineração; Recife e Salvador, principais centros exportadores de cana-de-açúcar e cacau; formavam o primeiro grupo. Além de desempenharem importante papel na economia, possuíam maior população, com proporção populacional da capital menor no total da RM, apontando um entorno de ocupação mais antigo e consolidado, ainda que de urbanização recente e desordenada.
2. Já Porto Alegre e Curitiba, capitais de estados de importância agrícola, e Belém e Fortaleza, cidades com importantes portos exportadores da produção das regiões norte e nordeste do país, apresentavam outro perfil e compunham o segundo grupo. Essas capitais eram polos de serviços, pouco industrializados, cujos entornos imediatos ainda estavam em consolidação, conectados às atividades agrícolas exportadoras e que precisavam ser desenvolvidos para alcançar outro patamar econômico.

Região do país	Região Metropolitana	Número de municípios	População total RM (1970)	População total capital (1970)	% da população da capital na RM	População média dos demais municípios
Sudeste	São Paulo	37	8.113.873	5.978.977	74%	59.303
Sudeste	Rio de Janeiro	14	6.879.183	4.315.746	63%	197.187
Sudeste	Belo Horizonte	14	1.755.083	1.255.415	72%	38.436
Nordeste	Recife	9	1.619.792	1.084.459	67%	41.179
Nordeste	Salvador	8	1.590.798	1.027.142	65%	80.522
Sul	Porto Alegre	14	1.135.818	903.175	80%	17.896
Nordeste	Fortaleza	5	1.070.114	872.702	82%	49.353
Norte	Belém	2	809.305	642.514	79%	166.791
Sul	Curitiba	14	669.768	624.362	93%	3.493

Tab. 2 Primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil (1973-74): Elaborado pelo autor (2019), com base nos dados IBGE (1970)

Os estudos contidos na PNDU confirmam esses apontamentos. Na análise feita na PNDU, foram identificados três núcleos distintos do ponto de vista da qualidade do processo de urbanização, conforme apresentado na Figura 3: (i) um central, a partir do eixo Rio-São Paulo, bem-equipado, com rede urbana consolidada, cidades próximas umas das outras e relativo grau de especialização e eficiência industrial; (ii) um secundário, representado pela região nordeste, com cidades com infraestrutura relativamente boa, porém sem base econômica; e (iii) outro periférico, composto pelas regiões norte e centro-oeste, verdadeiros vazios urbanos (Souza, 1999, p. 135).

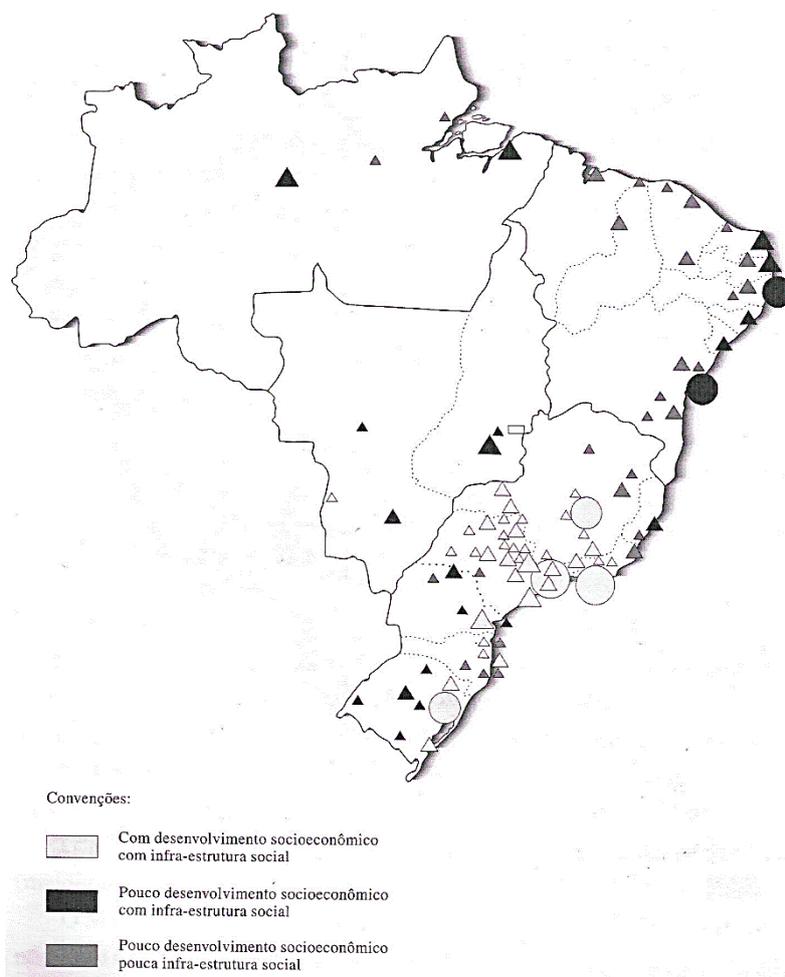


Fig. 3 Classificação das cidades brasileiras, por classes de tamanho, segundo a eficiência industrial e centralidade industrial, comercial e de serviços (1970): Francisconi & Sousa (1976).

Durante o processo de urbanização do Brasil, as políticas públicas ocorreram em descompasso com as desigualdades causadas pela urbanização acelerada e sem planejamento. Proliferaram assim, como resultado desse descompasso e de políticas de pouco alcance para os mais pobres, loteamentos, favelas e periferias clandestinas, apesar dos vultosos investimentos em infraestrutura e saneamento nas grandes metrópoles.

A aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979, primeira lei nacional sobre parcelamento do solo urbano no Brasil, não produziu nenhum controle sobre o espraiamento das periferias. Apesar da lei restringir a oficialização do loteamento, a restrição de ocupação de áreas ambientais, a destinação de equipamentos e a garantia de infraestrutura, acabou por prevalecer a prática da clandestinidade do lote barato à prestação nas periferias metropolitanas (BRASIL, 1979). A solução do passivo gerado por esse processo de crescimento desordenado e ilegal ficou a cargo dos governos municipais e seus poucos recursos, que diminuiriam ainda mais, quando o fluxo de suporte ao modelo de desenvolvimento industrial metropolitano foi interrompido com

a crise econômica dos anos 1980 e com o processo de redemocratização do país, período em que quase 70% da população brasileira já morava em cidades (IBGE, 1980).

Considerada a década perdida, os anos 1980 presenciaram o fim dos governos militares (1985) e a reinstalação da democracia no país. A promulgação de uma Nova Carta Constitucional (1988) trouxe mudanças no pacto federativo brasileiro, dando autonomia para os municípios, com a ampliação de suas competências e responsabilidades. Sobre o tema metropolitano, a Constituição da República Federativa do Brasil passou para os governos estaduais a responsabilidade pela criação de RMs e novas formas de aglomeração de municípios⁵. A nova Carta Magna incorporou o urbano, o meio ambiente, a cultura e a participação popular deliberativa como parte do seu texto final (Brasil, 1988). Entretanto, somente após mais de uma década é que estes temas tiveram algumas de suas proposições estruturadas, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

As décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas por baixos investimentos devido ao ambiente econômico recessivo e a ausência de políticas públicas para resolução dos crescentes problemas das cidades brasileiras, que já concentravam cerca de 80% da população do país (IBGE, 2000). A adoção de uma política neoliberal em nível nacional nos anos 1990, com a reestruturação das organizações públicas visando à consolidação de um Estado mínimo, associada à forte crise fiscal dos governos estaduais, causou o desmonte ou mesmo o fechamento das instituições estaduais de gestão metropolitana, que perderam espaço e importância, dando lugar a organizações burocráticas desprovidas de papel no planejamento e na gestão do território metropolitano (Blanco Junior, 2017, p. 05).

Esse panorama político e econômico alterou de vez o modelo de gestão metropolitana estabelecido no Brasil a partir da década de 1970 e fez com que o tema metropolitano ficasse fora da agenda governamental por quase duas décadas, até a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), instrumento legal aprovado em 2015 que regulamenta a gestão metropolitana no país.

3. Considerações finais

O processo de urbanização brasileira se deu a reboque de pressões e conjunturas internacionais, que transformaram o país de rural em urbano em menos de meio século. Dada a dimensão do seu território, as tentativas de combater as desigualdades regionais, onde o centro-sul mais rico contrastava com o norte e nordeste mais pobres, foram alvo de diversas políticas públicas. O início da industrialização, ainda que incipiente no período entre as Grandes Guerras, foi alterando aos poucos o perfil das principais cidades brasileiras, que cresceram sem planejamento oficial e orientação técnica por parte do poder público, devido, entre outros fatores, à inexistência de legislação nacional pertinente ao tema, que só seria estabelecida no final dos anos 1970.

A ditadura militar (1964-1985) mudou os rumos dos processos de urbanização e de desenvolvimento do país, com políticas centralizadoras e um planejamento que ao tentar integrar e desenvolver o Brasil, aumentou suas desigualdades e estimulou a expansão urbana ao financiar grandes conjuntos habitacionais nas

⁵ Art. 25, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

periferias das principais capitais e em seus entornos imediatos, já caracterizados pela conurbação metropolitana.

Para reverter esse quadro e desenvolver o país, as nove regiões metropolitanas criadas foram identificadas como lócus dos principais investimentos públicos federais em logística e infraestrutura. Esses investimentos tiveram impacto distinto nos dois grupos de regiões metropolitanas aqui identificados. No primeiro, das grandes capitais, com territórios metropolitanos amplos e consolidados pela urbanização acelerada e sem planejamento oficial, esses investimentos trataram do passivo já existente por infraestrutura e prepararam essas regiões para ampliação do seu potencial econômico, como grandes centros urbanos industriais e de prestação de serviços. No segundo grupo, esses investimentos vieram estruturar as cidades-polo e seus entornos para consolidá-los como suporte ao agronegócio e transformá-los em centros urbanos economicamente pujantes ligados à indústria crescente e ao comércio dos produtos agora produzidos no próprio país.

A análise aqui proposta permitiu averiguar, ainda que brevemente, que no momento da criação das primeiras regiões metropolitanas, apenas parte delas podia ser considerada efetivamente uma metrópole (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador) e que sua institucionalização teve também o objetivo de estruturar territórios que se desejavam desenvolver no país (Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Belém).

A centralização do poder nos anos de maior crescimento econômico do país acabou por deixar de lado a possibilidade de diminuir as desigualdades regionais, fortalecer as capacidades locais e produzir cidades bem planejadas e mais justas, conforme previa a PNDU elaborada na época. O resultado do milagre econômico nas cidades brasileiras poderia ter proporcionado outros resultados, ainda que em muitos casos, tenha possibilitado a realização de importantes obras que possibilitaram o desenvolvimento dos grandes centros urbanos brasileiros que conhecemos hoje.

Não se pode deixar de mencionar o quadro recessivo estabelecido a partir da segunda crise do petróleo (1979), que transformou os anos da redemocratização do Brasil na década perdida. O resultado de erros de condução de políticas econômicas, combinadas com a ausência de uma política urbana de acesso à terra urbanizada e à moradia acessível em áreas infraestruturadas, permitiram que as periferias das regiões metropolitanas do país se transformassem em territórios desiguais e de segregação espacial, situação essa que se perpetua até os dias de hoje.

Ações recentes de estruturação de um quadro institucional de políticas de desenvolvimento urbano, com a criação do Ministério das Cidades (2003-2019) e de um arcabouço jurídico de regulamentação de processos de criação, gestão e planejamento de regiões metropolitanas (Estatuto da Metrópole) não reverteram essa situação e acabaram cedendo espaço às disputas políticas com o passar dos anos. Uma nova lei acabou com a obrigatoriedade de execução de planos metropolitanos (Lei Federal número 13.683/2018) e o Ministério foi recentemente extinto.

Esse quadro somente será modificado quando os temas comuns aos municípios integrantes das grandes metrópoles brasileiras forem debatidos e tratados no âmbito da governança e do planejamento metropolitanos, estruturas incipientes na atualidade brasileira, mesmo após 45 anos da institucionalização das primeiras regiões metropolitanas no país.

4. Referências bibliográficas

ALMEIDA, P. R. (2006). A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. Em: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP.

AZEVEDO, S. e QUEIROZ RIBEIRO, L.C (1996). A crise da moradia nas grandes cidades. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

AZEVEDO, S. e MARES GUIA, V (2000). Governança metropolitana e reforma do estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista da ANPUR* (São Paulo), 3, 131-144. – (2004): Os Dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. Em: RIBEIRO, L.C.Q. (Ed.) *A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito* (97-110). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

BLANCO JUNIOR, C. (2006). *As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André*. Dissertação de Mestrado. São Carlos: EESC USP. – (2017): Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988. Em: *Anais do XVII ENANPUR. Sessão Temática 3: Produção e Gestão do Espaço Urbano, Metropolitano e Regional* (2017). São Paulo: FAU USP.

BOLAFFI, G. (1982). Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. Em: MARICATO, E (org.). *A Produção Capitalista da Casa e a Cidade no Brasil Industrial* (37-70). São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda.

BRASIL (1967): *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Diário Oficial da União. – (1969): Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24/01/1967. Brasília: Diário Oficial da União. – (1973): Lei Complementar nº 14, de 08/06/1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Diário Oficial da União. – (1974): Lei Complementar nº 20, de 01/07/1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Diário Oficial da União. – (1979): Lei Federal nº 6.766, de 19/12/1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Diário Oficial da União. – (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Diário Oficial da União. – (2001): Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. – (2015): Lei Federal nº 13.089, de 12/01/2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10/07/2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União (2018) Lei Federal número 13.683, de 19/06/2018. Altera as Leis número 13.089, de 12/01/2015 (Estatuto da Metrópole) e 12.587, de 03/01/2012, que institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Diário Oficial da União.

CALDAS, M. F. (2015). *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG.

FRANCISCONI, J. G. e SOUZA, M. A. A. (1976). *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – estudos e proposições alternativas*. Brasília: IPEA.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. (1953). *As Favelas do Distrito Federal e o censo demográfico de 1950*. Rio de Janeiro: IBGE. – (1970): *Censo Demográfico de 1970*. Rio de Janeiro: IBGE. – (1980): *Censo Demográfico de 1980*. Rio de Janeiro: IBGE. – (2000): *Censo Demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE.

JÚNIOR, N. S. e UZZO, K. A. (2010). Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. Em: SUGRANYES, A.; MATHIVEL, C. *Cidades para Todos: Propostas e Experiências pelo Direito à Cidade* (pp. 57-271). Santiago: Habitat International Coalition.

MONTE-MÓR, R. L. M. (1981). *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG.

OLIVEIRA, F. L. P. e WERNER D. (2014). *Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.

SANTOS, M. A. (1993). *Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

SOUZA, M. A. A. (1999). O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. Em: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. T. R. *O processo de urbanização no Brasil (111-143)*. São Paulo: EDUSP.

Fontes eletrônicas

BONDUKI, N. e KOURY, A. P. (2010). *Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. (Consulta: 09/09/2019).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. (2020). *Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação*. <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. (Consulta: 12/02/2020).

KUREKE, B., BERNARDINIS, M. & PAVELSKI, L. (2019). O Panorama do Planejamento Urbano Brasileiro: aspectos institucionais e políticos. *Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, 4(2), 270-282. <http://dx.doi.org/10.18224/baru.v4i2.6354> (Consulta: 12/02/2020).