

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 9 – A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO METROPOLITANA: INTRODUÇÃO DA METRÓPOLE NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO
<b>Autores(as)</b>	Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior Armando Palermo Funari
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo9">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo9</a>

<b>Título do livro</b>	50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL
<b>Organizador(es)</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	6
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2024
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-068-4
<b>DOI</b>	<a href="https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4">https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO METROPOLITANA: INTRODUÇÃO DA METRÓPOLE NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

Carlos Henrique Carvalho Ferreira Junior  
Armando Palermo Funari

### 1 INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1930 e 1970, a acelerada urbanização brasileira fez-se sentir com maior intensidade nas capitais de vários estados, em particular no Rio de Janeiro e em São Paulo. Naquele período, ambas as cidades ultrapassaram os 5 milhões de habitantes, extrapolando os limites de seus municípios. Essa transformação ressignificou o sentido da palavra metrópole.

O recém-criado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com outras instâncias de análise social e econômica do país, pela primeira vez, identificou e nomeou a questão urbana metropolitana como a reconhecemos hoje. A melhor organização dos censos e a realização de pesquisas permitiram a elaboração de diagnósticos e prognósticos que motivaram a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas específicas para o espaço metropolitano, lidando com a necessidade de articulação interfederativa e a solução para os problemas de escala e reorganização da rede urbana em função das metrópoles emergentes. A excessiva concentração econômica e a hipertrofia metropolitanas eram um prognóstico que motivava a ação mediante o planejamento voltado para o desenvolvimento urbano e territorial mais equilibrados. O prognóstico em parte realizado nos remete a desafios semelhantes. Este capítulo explora percepções e propostas que podem ser resgatadas para pensarmos a governança das metrópoles e a administração das funções públicas de interesse comuns hoje.

Organizamos o capítulo em cinco seções, além desta introdução. Começamos pela criação do IBGE e de outras entidades dedicadas à produção e à análise de dados no âmbito da institucionalização da burocracia profissional, assunto abordado na seção 2. Processo realizado sob influência do movimento municipalista, no período democrático (1946-1964), e que estabeleceu fóruns de discussões sobre o desenvolvimento urbano, de onde recuperamos o surgimento da questão metropolitana. A seção 3 recupera, por meio de dados, o acelerado crescimento e concentração econômica e populacional, entre os anos 1920 e 1970, em algumas

capitais, e que serviu ao diagnóstico e à fundamentação da necessidade de agir na escala metropolitana. As seções 4 e 5 reproduzem parte dos resultados do debate municipalista sobre as metrópoles, com a introdução da questão metropolitana e as proposições para tratá-la enquanto política pública e estratégia de desenvolvimento urbano e territorial, respectivamente. Finalmente, na seção 6, apontamos elementos que uma nova política nacional de desenvolvimento urbano (PNDU) pode recuperar dessa experiência pregressa, de quando primeiro se tratou das metrópoles brasileiras, considerando-se as instituições democráticas e as dificuldades das relações interfederativas.

## **2 FORMAÇÃO DAS INSTÂNCIAS PRECURSORAS DOS ESTUDOS URBANOS E DA METRÓPOLE**

Nas primeiras décadas do século XX, houve uma transformação qualitativa nas instituições de apoio ao Estado no Brasil. Verifica-se a mudança de protagonismo de pessoas ligadas ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), no século XIX, para outras pessoas precursoras e integrantes de entidades como o IBGE e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). A coleta e a análise de dados úteis ao poder público ganharam instâncias próprias e profissionalizadas. Com a consolidação de uma administração profissional, é atribuída ao Estado a tarefa de coletar dados e produzir as informações necessárias para a ação governamental. Em paralelo, cria-se uma categoria de entidades congregando agentes políticos, profissionais de carreira, entes públicos, seus órgãos e seus representantes, bem como organizações não estatais, para, a partir dos dados coletados, refletir sobre o país e seus projetos e propor políticas públicas. Assim, ao passo que o Estado profissionalizou a burocracia criando agências especializadas com quadros profissionais de carreira, favoreceu, também, a formação de âmbitos de integração com a sociedade, ainda que restritos a alguns grupos de pessoas e à troca de informações (Ferreira Junior, 2019).

Essa integração tanto se deu entre órgãos de um mesmo ente como entre entes diferentes, com representantes de estados e municípios colaborando com a União. De tal modo, estabeleceram-se condições para que os agentes de carreira desses órgãos tivessem contato com líderes e representantes políticos da sociedade, com o objetivo de debater os problemas do país, por intermédio das demandas de agentes locais e das informações levantadas pelas novas entidades (Ferreira Junior, 2019).

Assim, foram criados órgãos e autarquias, a exemplo do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e do IBGE, em 1938 – gestado a partir do Instituto Nacional de Estatística, estabelecido no ano anterior. O primeiro foi criado para elaborar e aplicar parâmetros objetivos na gestão do interesse público de maneira racional e previsível (administração). O segundo foi criado como uma autarquia, com a função de descrever o país em dados e cartas geográficas, também a partir de parâmetros objetivos e científicos.

Até 1967, o IBGE foi organizado e dirigido por representantes de todos os entes federativos (União, estados e municípios). Dessa forma, criou-se um modelo de cooperação interfederativa (Cabral e Dezouart, 2010). O modelo foi bem-sucedido, viabilizando a instalação de mais de 1,5 mil agências estatísticas em todos os municípios do país, a partir de convênios firmados entre a União e os municípios com a intermediação do IBGE. A capacidade de mobilização do IBGE serviu de base para a convocação dos congressos brasileiros de municípios, idealizados para, a partir dos dados estatísticos e geográficos levantados pelo instituto, deliberarem-se diretrizes e recomendações para a administração pública; em particular, a administração local (Ferreira Junior, 2019).

Em outra frente, a iniciativa para a organização de uma escola de administração pública (Escola Brasileira de Administração Pública – Ebap) deu-se por integrantes do Dasp e de seus equivalentes estaduais. A Ebap foi o ponto de partida para a instituição da FGV, em 1944, que veio a tornar-se referência para a formação de pessoal da administração pública na América Latina; em particular, a partir de acordos estabelecidos com a Organização das Nações Unidas – ONU (Abreu, 2010).

Agentes oriundos dessas instituições e de órgãos de Estado propuseram a criação de entidades constituídas como associações de civis, fora da administração pública, mas subvencionadas por esta, reunindo representantes políticos, burocratas e a sociedade civil, com o intento de cumprir compromissos assumidos dos acordos com a ONU, entre outros estabelecidos em conferências continentais. O propósito dessas entidades era debater os projetos relativos aos objetivos de Estado, em particular da administração local (municípios e seus aspectos urbanos), inclusive redefinindo-os (Melo, 1993).

Assim, criou-se a Associação Brasileira de Municípios (ABM), que se estabeleceu como o fórum de discussão das questões municipalistas. Os próprios fundadores da ABM atribuem a iniciativa de sua criação à Resolução nº 7-A da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal,<sup>1</sup> na qual se acordou a criação de entidades nacionais dedicadas ao estudo dos problemas locais e ao acompanhamento técnico das administrações municipais, que encontrou impulso no movimento de restauração democrática após o fim do Estado Novo, em 1946 (Ferreira Junior, 2019).

A associação foi assim descrita.

A Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.) é uma entidade de natureza técnica destinada à investigação, análise e discussão dos problemas locais. Exerce, ao mesmo tempo, amplas atividades consultivas, na defesa dos interesses legítimos

---

1. Com sede em Havana – comissão instituída por acordo durante a VI Conferência Internacional Americana em Havana, de 1928. Acordo esse ratificado pelo II Congresso Interamericano de Municipalidades, reunido em Santiago do Chile, em setembro de 1941.

das Municipalidades brasileiras às quais vem prestando, desde sua fundação, valiosa assistência (IBGE, 1948, p. 665).

A associação chegou a ter apoio institucional do Dasp e financiamento estatal por intermédio da influência de seu primeiro secretário-geral, Araújo Cavalcanti, que apresentou relatório à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e do Senado, incluindo-se uma subvenção à entidade no orçamento de 1950 (IBGE, 1949).

Além dos agentes políticos, seu estatuto contemplou como “sócios naturais” os municípios que assim solicitassem. Também podiam se associar às associações técnicas, aos institutos de ensino e pesquisa, às publicações técnicas (revistas de autarquias públicas) e às sociedades civis e comerciais que desejassem colaborar na consecução dos objetivos. Entre os sócios individuais, o primeiro estatuto inclui: profissionais liberais, professores, economistas, fazendeiros, industriais, comerciantes e quaisquer pessoas interessadas nos assuntos cujo estudo e solução constituam objeto da ABM, conforme a seguir descrito.

- 1) Estudar, permanentemente, a organização, o funcionamento, as condições e os métodos de trabalho dos municípios brasileiros, com vistas ao seu melhor rendimento.
- 2) Promover o maior intercâmbio possível entre os municípios e com estes colaborar no planejamento, na orientação, na assistência técnica e na implantação de quaisquer modificações ou reformas administrativas.
- 3) Receber, estudar e difundir sugestões sobre assuntos de administração municipal, promovendo para tal fim, em colaboração com os órgãos federais e estaduais – por meio de palestras, documentário, congressos, publicações etc. –, ampla difusão de ensinamentos sobre os princípios, os problemas e a técnica da administração municipal.
- 4) Prestar aos municípios completa e efetiva assistência.
- 5) Realizar os objetivos de cooperação expostos nos estatutos da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, nas formas recomendadas e ratificadas pelos Congressos Pan-Americanos de Municípios e pela VI Conferência Internacional Americana (IBGE, 1948).

A realização de estudos e a publicação de ensaios, livros também compunham os objetivos da ABM. Entre as publicações, previu-se uma revista brasileira de administração municipal, que não chegou a ser publicada pela associação. Por sua vez, a revisão do estatuto, em 1952, incorporou a *Revista Brasileira dos Municípios* (RBM) como sua publicação oficial e que já vinha sendo editada desde 1948 (IBGE, 1952, p. 547). É nessa publicação em que se encontram as principais discussões acerca das consequências da urbanização acelerada e da metropolização de algumas cidades verificada nos vinte anos de sua publicação, entre 1948 e 1968.

Os conflitos de interesse entre membros da ABM, especificamente entre os vinculados às carreiras burocráticas e os representantes políticos, como prefeitos e legisladores, implicaram a incapacidade da associação em prestar a assistência prometida aos municípios. Temia-se que a ABM fosse instrumentalizada pelo governo federal para a cooptação dos prefeitos e políticos locais, o que bloqueou as tentativas de instrumentalizá-la como instância de atuação federal de aperfeiçoamento da administração local.

A solução veio em 1952, com o II Congresso Brasileiro de Municípios, no qual foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), a princípio, como instância executiva da ABM, com o objetivo de capacitar a administração local e regional segundo diretrizes da política municipalista elaborada pela ABM. O Ibam também foi instituído como uma pessoa jurídica de direito privado, a ser integrada por técnicos contratados além de outros ligados a órgãos e centros de pesquisa. A princípio, os serviços do instituto destinavam-se aos sócios cooperadores (municípios, estados e entes autárquicos que contribuíssem financeiramente); no entanto, logo se tornaram acessíveis aos demais governos locais mobilizados pelas ações da ABM. Além dos serviços de assessoria e formação, o Ibam passou a enviar gratuitamente sua publicação<sup>2</sup> contendo artigos e informações sobre administração municipal. A revista funcionou como um meio importante na difusão do debate urbano e no reconhecimento de fenômenos como a metropolização, bem como para a necessidade de adoção de instrumentos para a articulação de políticas locais em escala supramunicipal (Mello, 1957, p. 157).

A ABM ficou responsável pela promoção de reuniões gerais: “promover sessões especiais de estudos, conferências, debates, mesas redondas etc., não só na sede como em quaisquer outros locais, na Capital do País e nos Municípios” – art. 21 do estatuto da ABM de 1952 (IBGE, 1952, p. 547<sup>3</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 107). Por sua vez, o Ibam, paulatinamente, ocupou o espaço de capacitação de técnicos, assessoria e elaboração de planos diretores e outros voltados para a política urbana, inclusive com recorte metropolitano.

A ABM cumpriu por duas décadas, coincidindo mais ou menos com o período democrático (1946-1964), um papel como fórum de discussões municipais e urbanas, articulando informações, diagnósticos e demandas para serem defendidas nas arenas políticas e, uma vez aprovadas, difundidas pela sua revista, a RBM. Tal papel somente foi possível graças à profissionalização da produção de dados estatísticos e geográficos proporcionada pela criação do IBGE. Igualmente, o sucesso com a capilarização do IBGE em todos os municípios permitiu a produção de

---

2. A publicação adotou o nome previsto para a publicação da ABM, *Revista Brasileira de Administração Municipal*, depois de ser chamada de *Notícias Municipais* e *Revista de Administração Municipal*.

3. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatutos da ABM. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 20, p. 546-547, out.-dez. 1952.

diagnósticos unindo “as pontas” do processo de urbanização, identificando causas e consequências da migração sem precedentes do campo, de vilas e de cidades menores para as cidades grandes, que resultou na metropolização nas décadas seguintes.

Importante destacar que se articularam instâncias técnicas e políticas de todos os níveis da Federação, no contexto de um movimento municipalista pragmático, com o objetivo de criar um arranjo institucional. Este contribuiu para a discussão de soluções que contemplassem as questões de autonomia federativa e a necessária articulação entre os diferentes entes, com o intuito de lidar com os problemas impostos pela emergência da escala metropolitana no espaço urbano.

Dado o arranjo institucional que possibilitou a identificação, o estudo e a discussão do processo de metropolização, apresenta-se, na seção a seguir, o quadro de transformações demográficas que sedimentaram o conceito de metrópole e as propostas de instrumentos e arranjos político-administrativos para lidar com essa nova escala urbana. Conforme o arranjo descrito, ao mesmo tempo que o IBGE, o Dasp e outras entidades produziam dados e estudos, tais elementos eram objeto de discussões e análises nas demais instâncias, como a ABM, o Ibam e a FGV, que identificavam problemas e desafios, bem como propunham soluções.

### 3 CONCENTRAÇÃO E CRESCIMENTO NAS CAPITAIS AO LONGO DO SÉCULO XX

A ONU, em 1969, publicou um estudo (UN, 1969) com dados de populações nacionais, urbanas e rurais, entre 1920 e 1960, em que se observa a dimensão do desafio latino-americano e, particularmente, brasileiro, no que tange à temática da urbanização e do crescimento metropolitano: em termos relativos, nenhuma outra região do globo, naquele período, teve crescimento populacional mais intenso que a América Latina. Nos quarenta anos abrangidos pelo estudo, a população da região cresceu mais de 135%. Por sua vez, a população urbana aumentou 440%. O Brasil, em 1960, integrava uma lista restrita de nove países com mais de cinco aglomerações de mais de 500 mil habitantes, sendo, então, o único latino-americano mencionado. Contudo, até 1940, apenas a cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e a cidade de São Paulo estavam nessa condição, segundo os dados do estudo.<sup>4</sup> Vinte anos depois, entretanto, somar-se-iam às aglomerações mencionadas Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre.

Essa concentração populacional, em tão pouco tempo, foi mais um agravante para as profundas transformações por que passava a sociedade brasileira, a partir dos processos conjugados de industrialização (tardia) e urbanização. Ao mesmo tempo, a matriz produtiva nacional era alterada, com a indústria ganhando espaço em saltos qualitativos e quantitativos, de forma simultânea ao crescimento acelerado das aglomerações urbanas, com a conformação de mercados de trabalho e consumo

---

4. Algo corroborado pelas estatísticas populacionais no IBGE para o período.

urbanos, carregando muito dos vícios e das desigualdades encastrados na herança colonial, escravocrata e subdesenvolvida.

Cano (1981; 2007; 2011) revela que esse processo também foi geograficamente concentrado, tendo São Paulo como epicentro. Entre 1920 e 1970, a capital paulista passou por enorme crescimento populacional e econômico, concentrando parcelas relevantes do produto interno bruto (PIB) nacional, ainda que em contexto geral de crescimento em grande parte do território nacional. Essa concentração nas capitais dos estados pôde ser observada em diversos estados, de diferentes regiões, especialmente nas áreas de ocupação mais antiga. A partir da década de 1970, o autor aponta uma reversão, inicialmente ainda em contexto de expansão econômica, passando o restante do país a crescer a taxas superiores às da capital paulista. Dado que provavelmente reflete os primeiros resultados dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), que tiveram como matriz a criação de polos regionais para a desconcentração econômica, como pontua Jorge Guilherme Francisconi em sua entrevista publicada nesta obra.<sup>5</sup>

Analisando-se os dados populacionais e das contas regionais do IBGE, pode-se observar esse processo de concentração realizando-se algumas agregações de dados. De tal modo, foram montadas séries para o PIB (disponíveis para 1920,<sup>6</sup> 1939, 1959, 1970 e 1975) e população (1920, 1940, 1950, 1960, 1970 e 1980), em duas sistematizações distintas. A primeira toma o conjunto de capitais estaduais diante do agregado conformado pelos dados estaduais subtraídos os referentes a essas capitais.<sup>7</sup> A segunda série baseia-se no confronto do agregado conformado por São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre ante as demais capitais estaduais.

Adotamos a agregação por capitais como uma aproximação da concentração verificada nestas e nos municípios imediatamente ao seu redor e que, a partir de 1973, vieram a conformar as respectivas regiões metropolitanas (RMs). Isso para destacar que, nos agregados estaduais menos as capitais, estão computados os dados relativos aos municípios contíguos e próximos a estas conformadores das respectivas áreas metropolitanas. Outra advertência é de que o ritmo de metropolização não foi o mesmo e dependeu de características intrarregionais de cada capital. Por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro “largaram” na frente por serem, já desde os anos 1920, sede das maiores aglomerações urbanas do país – portanto, já nas décadas de 1940 e 1950 –, apresentavam características metropolitanas. No mesmo sentido, Recife e Porto Alegre apresentam, com certa precocidade com relação a porte, processos de conurbação e redistribuição produtiva entre os municípios vizinhos, dados os vetores de crescimento guiados pela infraestrutura ferroviária ou o próprio tamanho

5. Ver capítulo 2.

6. Os dados do PIB para 1920 foram retirados de bases municipais, havendo potencialmente subdimensionamento dos registros. Também foram utilizadas bases municipais para algumas UF's, que não tinham registros nas bases históricas do IBGE consultadas: Acre, Manaus, Amapá, Mato Grosso do Sul e Tocantins, além de Rondônia e Roraima – até 1959.

7. No caso de Tocantins, cuja capital, Palmas, foi fundada em 1989, adotaram-se dados de Porto Nacional.

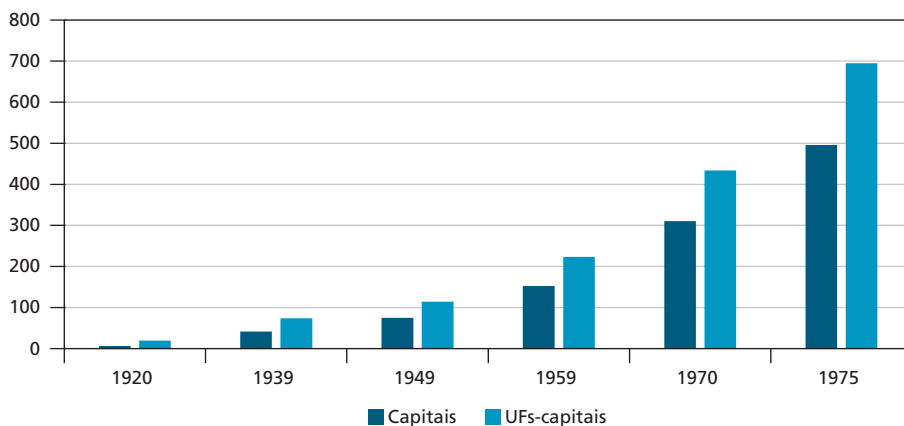


relativamente reduzido de seus territórios. Salvador, Belo Horizonte e, mais tarde, Fortaleza verificaram mais tardiamente as características típicas da metropolização, tais como conurbação e rearranjo espacial das atividades produtivas.

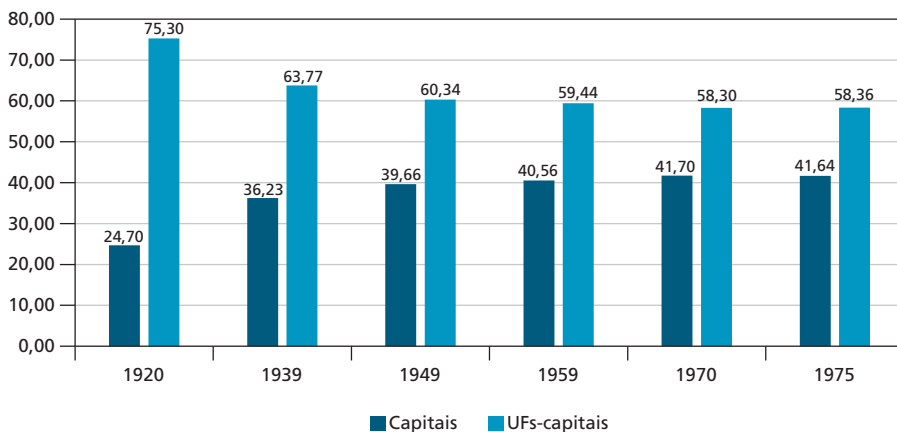
### GRÁFICO 1

#### PIB das capitais estaduais e do agregado – UFs menos capitais (1920-1975)

1A – Em R\$ 1 milhão<sup>1</sup>



1B – Composição (%)



Fonte: Ipeadata, a partir de dados das Contas Regionais do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.

Elaboração dos autores.

Obs.: UFs – Unidades da Federação.

Nota: <sup>1</sup> Em valores de 2010.

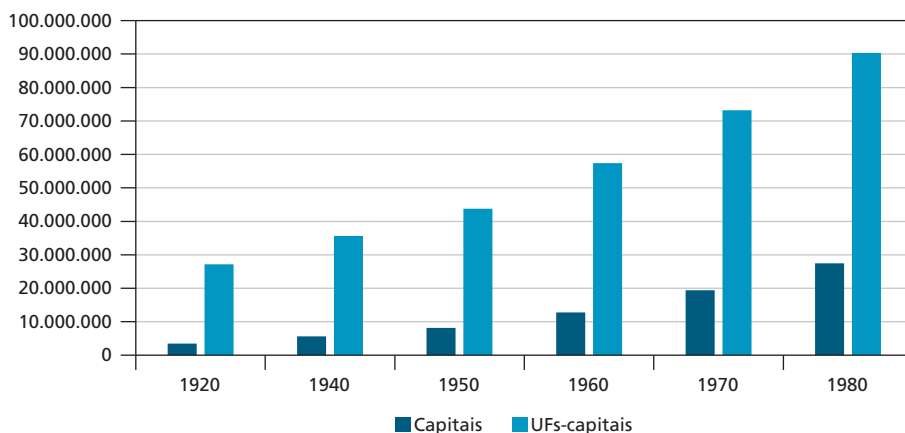
Observa-se que o agregado das capitais estaduais, entre 1920 e 1970, tem sua participação ampliada no PIB, com sinais muito leves de reversão a partir dos dados de 1975 ante os de 1970. Isso se deu em contexto de forte expansão do PIB nacional.

Exercício similar foi feito com dados populacionais, a partir desses mesmos agregados, entre 1920 e 1980.

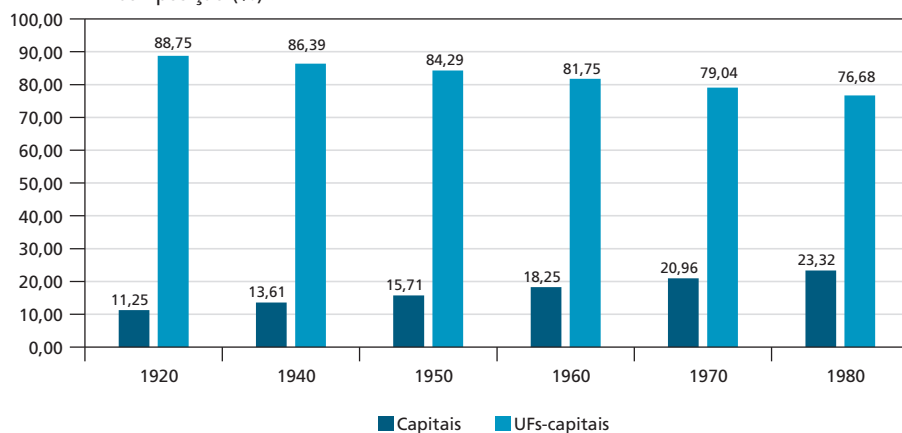
## GRÁFICO 2

### População das capitais estaduais e do agregado – UFs menos capitais (1920-1980)

#### 2A – Contagem em números absolutos



#### 2B – Composição (%)



Fonte: Ipeadata, a partir de dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2023. Elaboração dos autores.

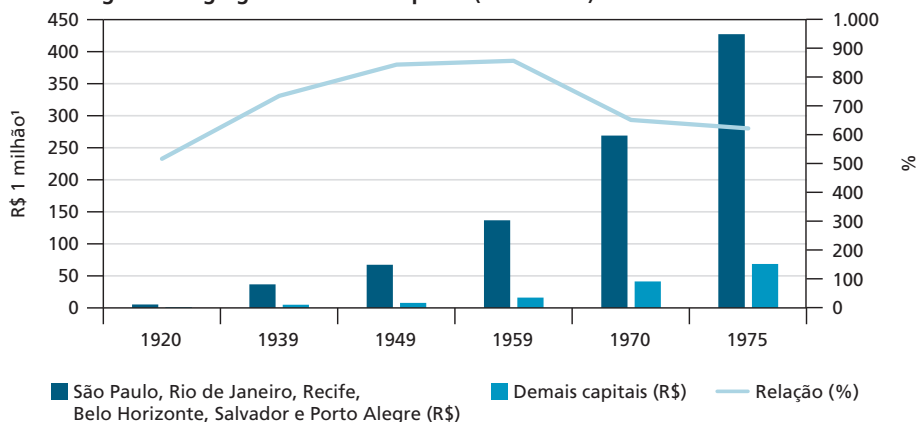
Em termos populacionais, o agregado conformado pelas capitais estaduais também foi ganhando maior expressão conforme se desenrolava o processo de urbanização. Isso mostra que as capitais estaduais e os principais centros urbanos foram, nesse período, principais destinos para os fluxos relativos ao intenso êxodo rural.

Outra sistematização empregada tomou o conjunto de capitais estaduais, tendo, de um lado, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador

e Porto Alegre, e de outro as demais capitais. Os resultados absolutos e relativos para PIB e população estão ilustrados nos gráficos a seguir.

### GRÁFICO 3

#### PIB das capitais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (1920-1975)



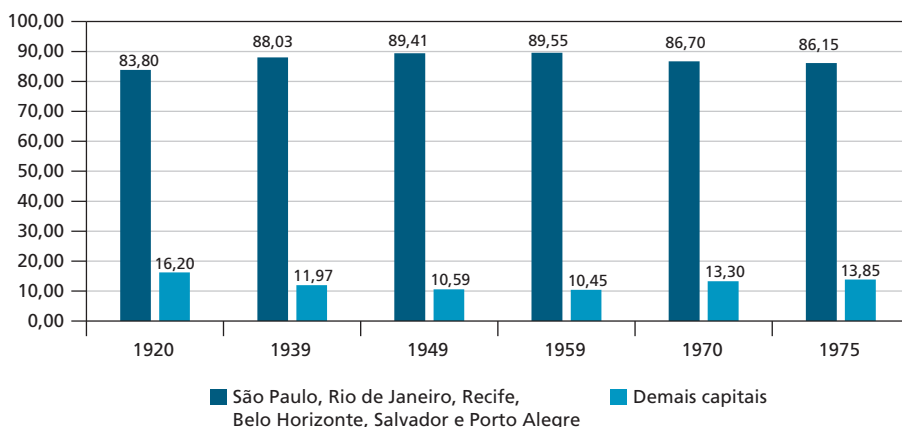
Fonte: Ipeadata, a partir de dados das Contas Regionais do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Em valores de 2010.

### GRÁFICO 4

#### Distribuição do PIB entre as capitais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (1920-1975) (Em %)



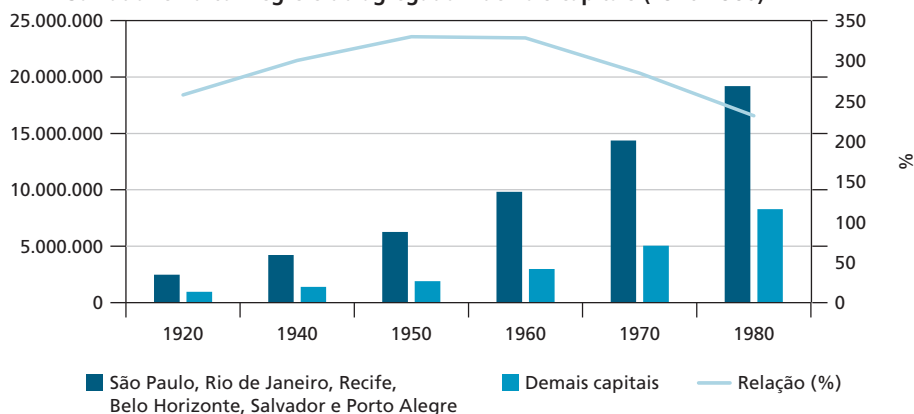
Fonte: Ipeadata, a partir de dados das Contas Regionais do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 16 maio 2023.

Elaboração dos autores.

Em que pese a já alta proporção das capitais selecionadas no comparativo, pode-se observar que, entre 1920 e 1960, houve aumento relativo da parcela do PIB associada a São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. A partir de 1960, a expansão do PIB nessas capitais prossegue, porém em ritmo menos intenso que o observado para o conjunto conformado pelas demais capitais, mantendo-se, ainda assim, em patamar bastante elevado. Vejamos em termos populacionais o que ocorreu.

**GRÁFICO 5**

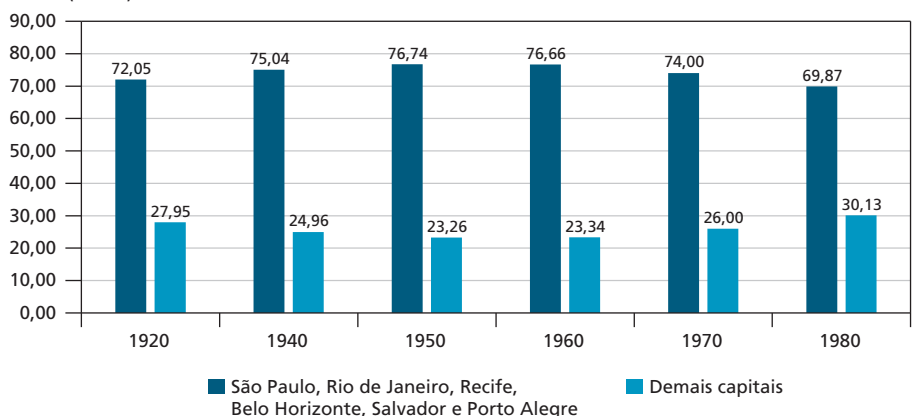
**População das capitais estaduais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (1920-1980)**



Fonte: Ipeadata, a partir de dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2023. Elaboração dos autores.

**GRÁFICO 6**

**Distribuição da população entre as capitais estaduais São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre e do agregado – demais capitais (Em %)**



Fonte: Ipeadata, a partir de dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2023. Elaboração dos autores.

Os dados populacionais apresentaram comportamento similar, com o conjunto de capitais destacados perfazendo elevada parcela no conjunto total. Nota-se, entretanto, que a reversão verificada na tendência de concentração ocorreu primeiro em termos populacionais, a partir de 1960, mas, conforme explicado, não revela o espraiamento da concentração para a periferia metropolitana, com o vetor de crescimento apontando para os municípios ao redor dos maiores centros metropolitanos. Somente a partir dos anos 1980 e, com mais evidência, 1990 é que as demais capitais e aglomerações urbanas não capitais incrementarão sua participação total na população urbana.

Vale lembrar que esse movimento relativo também se deu em contexto de expansão econômica. Com efeito, Cano (2011) aponta que, até o fim da década de 1950, em que pesem as altas taxas de expansão populacional nos principais centros urbanos, a urbanização seria “suportável”. Mais que uma caracterização da qualidade dessa urbanização até então – que certamente elevou os dramas cotidianos das parcelas populacionais de mais baixa renda nesses espaços –, a qualificação oferecida diz respeito ao que se verificaria posteriormente, com a explosão do que grande parte da literatura estabelecida convencionou chamar de “caos urbano”, com os principais problemas urbanos atingindo patamares ainda mais alarmantes.

#### 4 A METRÓPOLE COMO QUESTÃO URBANA

Em estudo sobre o papel do campo do planejamento urbano e regional na consolidação de atribuições e características dos municípios brasileiros, Ferreira Junior (2019) analisa as transformações da palavra metrópole para designar dado espaço. O estudo buscou a definição da escala e características relativas do espaço urbano designado sob essa categoria. O objetivo foi o de determinar os arranjos político-institucionais criados envolvendo os municípios para lidar com essa escala. A tese registra que o sentido de metrópole foi paulatinamente mudando até assumir os contornos atuais.

O significado de metrópole, se compreendido como um intervalo, no qual a palavra ainda se refere a um conjunto semelhante de sentidos, é uma relação de forças endógenas e exógenas ao município. Do ponto de vista institucional, a metrópole originalmente não está contida no município, mas é nele que se manifesta (Ferreira Junior, 2019, p. 177).

Essa transformação teve forte influência das novas instituições descritas anteriormente. Enquanto constatavam a formação e a expansão das aglomerações metropolitanas e que vieram a compor as primeiras nove RMs,<sup>8</sup> estas também realizaram estudos e discussões para entender as causas da urbanização acelerada e da série de consequências desencadeadas. Esses estudos compuseram as bases de um primeiro “letramento metropolitano”, no sentido sugerido por Jeroen Klink,

8. Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro (1975), São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

referindo-se à necessidade atual de um reconhecimento político e social dessa questão, em sua entrevista neste livro. Tais discussões e estudos ficaram registrados nas páginas da *Revista Brasileira de Municípios*, que, por vinte anos, funcionou como um indexador de informações municipais e urbanas, inclusive de projetos e propostas de arranjos administrativos para a cooperação entre municípios, como demonstrado por Ferreira Junior (2019).

Por sua vez, ainda hoje, fora dos meios especializados, existe alguma dificuldade em manejar a terminologia que designa os espaços urbanos. É recorrente chamar qualquer assentamento urbano de cidade, usando-se o diminutivo “zinha”, para os lugares menos populosos, ou o adjetivo grande, para as relativamente mais populosas. Quando se quer falar de lugares não capitais, adota-se a palavra “interior” em oposição à costa; entretanto, nem todo “interior” está longe da costa e nem toda capital é costeira. Ainda em Ferreira Junior (2019), vê-se que a terminologia foi mais rica e precisa com vilas, arraiais e aldeias, além de cidades. Até o início do século XX, a categoria cidade era formalmente reservada para o núcleo urbano sede de instituições de governo de amplo alcance territorial, subordinando outros núcleos urbanos, além de ser sede de instâncias do Judiciário centralizado. As vilas foram por muito tempo uma categoria intermediária, traduzindo lugares com autogoverno e algum agenciamento do território não urbano imediatamente a estas subordinado, mas vinculadas às instituições de alguma cidade (capital ou sede de comarca).

Tal arranjo deu conta da rede urbana existente. Havia, essencialmente, os centros mais importantes, responsáveis pela polarização de dada região e pelas comunicações com as demais regiões e o “mundo” para os quais a categoria e as instituições da cidade cabiam sem problemas. Contudo, no século XX, algumas cidades consolidaram e expandiram suas funções de comando e controle do território e acabaram, também, por se tornarem lugares de acumulação concentrada de capital e população, ao ponto de extravasarem fisicamente os limites dos municípios em que se encontram e os subordinarem diretamente ao desenvolvimento urbano de vilas e cidades vizinhas. Para essas novas urbes, compostas de uma cidade central e outras capturadas pelas suas dinâmicas, é que se precisou criar uma categoria.

O que nos leva à pergunta: afinal, o que é metrópole? Pela definição legal atual, temos no art. 2º que

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua *população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional*, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2015, art. 2º, grifo nosso).

Do conceito legal, depreendemos a noção de hierarquia urbana, por intermédio das chaves *influência nacional ou sobre uma região e capital regional*. Capital regional é uma categoria de classificação de núcleos urbanos adotada pelo IBGE, particularmente no estudo Região de Influência das Cidades (Regic), realizado desde os anos 1980, sendo o mais recente de 2018. O conceito atribuído à categoria não faz referências a características morfológicas do espaço urbano, mas sim à sua função na rede, como um centro urbano “com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor do que as metrópoles” (IBGE, 2020, p. 11). Tal definição produz uma tautologia ao remeter o conceito de metrópole à própria metrópole. Um recuo às discussões que levaram à sua formulação, inclusive no âmbito do IBGE, pode contribuir para situá-lo nas diferentes dimensões do fenômeno urbano (hierarquia, rede e escala).

Os vinte anos analisados por Ferreira Junior (2019), 1948-1968, coincidem, aproximadamente, com a acentuação da concentração urbana, a consolidação das primeiras metrópoles, a ponto de, já em 1967, as RMs aparecerem como categoria institucional na Constituição Federal daquele ano. Nas três décadas compreendidas entre a primeira e a última referência à palavra metrópole na RBM, a ideia de espaço metropolitano foi reelaborada em escala e características.

A tese aponta que, no contexto original da antiguidade, metrópole se refere a uma relação hierárquica entre uma cidade, enquanto entidade política independente, e outras por esta criadas ou conquistadas. Nesse sentido, a metrópole seria o centro político de um conjunto de urbes. Assim, por exemplo, Roma foi metrópole de seu império. Essa relação se estende ao surgimento da figura dos municípios; estatuto jurídico específico criado em Roma para regular a relação entre as cidades conquistadas e a metrópole (Medeiros, 1948<sup>9</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 155).

Com o surgimento do Estado moderno, a metrópole passa a ser identificada com o território do Estado organizado, e não apenas com sua capital. É esse o sentido encontrado quando se refere à *metrópole portuguesa* e ao *território metropolitano* em textos que descrevem o processo de colonização e as relações entre as instituições, as vilas e as cidades criadas no território brasileiro, bem como a sede do poder (Ferreira Junior, 2019).

Com a independência e a formação do Estado nacional brasileiro, o sentido de metrópole novamente migrou para o de uma urbe ou cidade sede do poder político e prevalecente sobre o conjunto das demais cidades e do território. Assim, no Império, a metrópole era identificada como a corte ou a cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, as dimensões continentais do país, a diversidade regional e as tensões acumuladas no processo de formação do Estado levaram à adoção do federalismo.

9. Medeiros, O. de. Introdução à sociologia jurídica do município brasileiro. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1-2, p. 3-16, jan.-jun. 1948.

Tal transformação política impactou novamente o sentido político da metrópole, o que fundamentou a reivindicação de uma nova metrópole nacional e o reconhecimento de outras metrópoles regionais. Essa noção foi a base das discussões sobre a transferência da capital para um ponto mais central da Federação, mais apto ao exercício das relações de comando e controle, todavia com um sinal hierárquico trocado no contexto democrático e de construção federalista no pós-guerras. A metrópole nacional seria síntese, e não gênese do poder federal. Em *A Localização da Nova Capital da República*, o general Poli Coelho descreve:

e como a nova Brasília não seria a metrópole de uma região, nem a réplica sertaneja do Rio e São Paulo, nem mesmo a grande feira de uma área possuidora de desenvolvida agricultura, nem ainda um formidável centro industrial como se destina a ser Belo Horizonte – pouco importaria que em suas vizinhanças não existissem grandes rebanhos, fartas searas, poderosas usinas, ou centros mineiros em exploração. Surjam por todo o País essas áreas de trabalho organizado, onde as condições locais estimulem ou favoreçam o seu desenvolvimento. E que elas abasteçam a metrópole nacional, tendo-a como um dos seus mercados (Freitas, 1949<sup>10</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 180).

Em diálogo com as ideias de Poli Coelho, Teixeira de Freitas (Freitas, 1949 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 180), um dos fundadores do IBGE, introduziu a noção de hierarquia de metrópoles. Para ele, haveria uma metrópole nacional, metrópoles estaduais e até mesmo municipais. Trata-se de reconhecimento da descentralização política e, logo, das demais funções sociais econômicas, contudo, que ainda produziria centros de concentração econômica e populacional regionais e sub-regionais. Essas noções já delinham as ideias contemporâneas de hierarquia e formação urbana em rede.

Ainda em Ferreira Junior (2019), os debates da RBM registram, já nos anos 1940, o “inchaço urbano” da cidade do Rio de Janeiro, que acumulava problemas com favelas, crescimento desordenado e a expansão em direção ao subúrbio ferroviário. Niterói e municípios da baixada fluminense, naquela época, formaram com a cidade uma aglomeração urbana com migração pendular favorecida pela rede ferroviária e de barcas. Ademais, identificava-se na metrópole do Rio de Janeiro uma série de “vícios” a serem combatidos e evitados nas demais cidades em processo de *metropolização*. As queixas iam desde a violência à precariedade das moradias e à mobilidade ruim, todas associadas ao descontrole do crescimento urbano. Falava-se da excessiva concentração econômica, inclusive de recursos públicos consumidos pelo governo do então Distrito Federal em detrimento das demais regiões. Circunstâncias que influenciaram os debates da época tanto na caracterização das metrópoles quanto na elaboração de propostas.

10. Freitas, M. A. T. de. A localização da nova capital da República: carta ao general Djalma Poli Coelho. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 273-286, abr.-jun. 1949.



Não se desenvolvendo as metrópoles como consequência natural e harmoniosa de uma plena-vida da coletividade, e não lhe constituindo as grandes usinas das energias sociais, econômicas e políticas que o estado de saúde do corpo social exige, mas formações artificiais, teratológicas e parasitárias, a reservar para si toda a seiva da coletividade que exploram, resulta daí que somente nelas se oferecem possibilidades de bem-estar, de civilização, de êxito pessoal (Freitas, 1948<sup>11</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 181).

Nessa atividade de pensar e “fazer o país”, confundem-se ideias propositivas de políticas públicas e diagnósticos obtidos por meio de dados estatísticos, cuja diferenciação depende do agente, do contexto e do veículo em que são expostas. No tocante à metrópole, Freitas (1948 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 181-182) transitou, em suas teses municipalistas, entre as distorções causadas pela concentração – econômica, demográfica e das despesas públicas – no Rio de Janeiro e os projetos de descentralização. Nele, percebe-se o que talvez seja o embrião do capítulo urbano da futura Política Nacional de Desenvolvimento, ao propor metrópoles (polos) regionais dotadas com as principais atividades institucionais, econômicas e políticas.

## 5 PROPOSIÇÕES PARA PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DAS METRÓPOLES

Nos anos 1950 e 1960, delineiam-se as características de inserção das metrópoles brasileiras na rede urbana. É o exemplo do trabalho de Milton Santos, como em *O papel metropolitano da Cidade do Salvador*. Nas discussões sobre a caracterização da metrópole, Santos recorre às noções de hierarquia e rede para suprir as insuficiências do critério populacional ou tamanho mínimo para caracterizar a metrópole. Para ele, a metrópole é a cidade que, no “ápice da organização urbana”, não se subordina a outras com características semelhantes na rede que integra. Assim, a metrópole é aquela cidade que “exerce sobre a área que a circunda uma ação, ‘fagedenismo’,<sup>12</sup> o avanço da área urbana sobre outras áreas urbanas e rurais” (Santos, 1956<sup>13</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 182).

O que não quer dizer que qualquer cidade no “ápice” seja uma metrópole igual às demais. Recorrendo a Pierre George,<sup>14</sup> Santos identifica Salvador como uma das metrópoles produzidas pela “especulação comercial”, incapazes de prover ao território sob sua dependência os “instrumentos indispensáveis à sua modernização” (Santos, 1956 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 183). Em outras palavras, Santos refere-se à inserção periférica de Salvador, funcionando mais como ponto de concentração e exportação de capitais, sem efetivamente gerar desenvolvimento

11. Freitas, M. A. T. de. O problema do município no Brasil atual. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1-2, p. 85-100, jan.-jun. 1948.

12. De fagedenia, em analogia ao crescimento da extensão indefinida como “uma úlcera, que parece corroer as carnes”.

13. Santos, M. O papel metropolitano da cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35-36, p. 185-190, jul.-dez. 1956.

14. Geógrafo francês de recorte pós-estruturalista, intérprete do marxismo na geografia. Ver Pedrosa (2013).

econômico ou retroalimentar as áreas à metrópole vinculadas. Como proposição, Santos recomendou uma “ação assertiva do Estado”, com o objetivo de romper o ciclo de estagnação das cidades menores que levava a emigração da população para a metrópole e ocasionava seu consequente inchaço. Ele defendia ainda a dinamização das atividades metropolitanas para promover um alcance regional maior, sem a necessidade de recorrer a outros centros; também propôs a adoção de instrumentos que reforçassem a conexão da metrópole com o espaço a esta vinculado (Santos, 1956<sup>15</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 183).

Ainda naquela década, o Censo de 1950, até hoje considerado um marco de excelência, possibilitou a realização de estudos como o de João Jochmann,<sup>16</sup> *Tamanho das Cidades e Padrão de Vida do Operário Industrial*, que tematizou as condições urbanas do trabalho, inclusive nas metrópoles. Jochmann foi um técnico de carreira do IBGE que se especializou nas condições de vida do trabalhador, ao realizar a pesquisa para o censo industrial. Na década de 1940, publicou um trabalho (Jochman, 1949) caracterizando a indústria brasileira e seu desenvolvimento desigual tanto em termos tecnológicos como espaciais e como tais condições se refletiam nas grandes cidades (Ferreira Junior, 219, p. 184). Em artigo publicado na RBM, pontuou que as metrópoles eram “um fato muito sério”. Relacionou os fatores de atração de empresários e pessoas de “outras camadas do povo” (Jochman, 1954, p. 131 *apud* Ferreira Junior, 2019) para as grandes cidades, demonstrando que não havia vantagens competitivas para a indústria, nem condições melhores de vida para os operários. Por sua vez, a concentração dos poucos investimentos públicos é que acabava levando à concentração econômica: “aconselharíamos aos elogiadores das metrópoles viajar, só poucas vezes, nos trens elétricos da Central do Brasil nas horas em que esses coletivos trazem e levam os operários” (Jochman, 1954, p. 131<sup>17</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 184).

De maneira empírica, Jochmann concluiu que o tempo e o desgaste no deslocamento diário em grandes cidades, em especial nas duas metrópoles consolidadas (Rio de Janeiro e São Paulo), eram prejudiciais à produtividade e ao bem-estar dos trabalhadores. Segundo seu estudo, as metrópoles não conseguiam absorver todo o contingente migratório. Era nestas onde a indústria se modernizava com maior velocidade, adotando máquinas mais recentes e dispensando empregados; portanto, reduzindo as oportunidades de trabalho. Com o rápido crescimento, as municipalidades metropolitanas, incluindo-se as das cidades centrais, não conseguiam prestar os serviços públicos essenciais, como habitação, saneamento e eletricidade, piorando as condições de vida e reprodução do trabalhador; fatores que deprimiam

15. Santos, M. O papel metropolitano da cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35-36, p. 185-190, jul.-dez. 1956.

16. Estatístico e funcionário do IBGE e chefe do Serviço de Documentação e Estatística deste instituto.

17. Jochmann, J. Tamanho das cidades e padrão de vida do operário industrial. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 27, p. 125-132, jul.-set. 1954.

a renda disponível e a força de trabalho. Para Jochmann, era evidente que a vida operária era melhor nas cidades intermediárias, com alguma vantagem sobre as menores. Nestas, o custo de vida e as características urbanas não prejudicavam tanto o trabalhador (Jochman, 1954, p. 131 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 184).

Rio de Janeiro e São Paulo, então com mais de 2 milhões de habitantes cada, foram classificadas em categoria própria. Nessa categoria, a renda e o acesso a bens de consumo eram maiores; por sua vez, a precariedade da oferta de habitação e de serviços essenciais também eram mais acentuadas. No comparativo geral, apenas as cidades do Nordeste apresentavam situação ainda pior que as duas metrópoles (Ferreira Junior, 2019, p. 184). Na mesma linha de Milton Santos e Teixeira de Freitas, Jochmann também propunha algum estímulo público para a manutenção e o fomento das fábricas em cidades médias e pequenas, somada ainda a fixação do trabalhador nestas, por meio de uma política de casas próprias por exemplo (Ferreira Junior, 2019, p. 184).

Assim como as demais cidades, as metrópoles foram tratadas como espaço urbano com características particulares desafiadoras para a administração pública e a gestão territorial. Em comum, os levantamentos e as interpretações sobre as cidades do tipo metrópole apontavam para esta como uma urbe “exagerada”, que transbordava para além dos limites do município central, resultado da ausência de planos que ordenassem seu crescimento “anormal”, além de outros fatores econômicos incontornáveis. Reconhecidos os fatos, o debate debruçava-se sobre como coordenar o planejamento e a prestação de serviços no contexto metropolitano (Ferreira Junior, 2019, p. 185).

Em meados da década de 1950, a urbanidade específica das metrópoles, que já não era uma questão isolada, tornou-se objeto de discussões no nível internacional com repercussões domésticas. No I Congresso Ibero-Americano de Municípios, as “principais conclusões” dos anais publicados elencaram as questões e as soluções possíveis para as metrópoles latino-americanas (Bogotá, Buenos Aires, Lima, México, Rio de Janeiro, Santiago e São Paulo). Em linha com os princípios políticos e econômicos do pós-guerras, reafirmaram as funções urbanas metropolitanas: “sob o ponto de vista social, a administração da metrópole deve procurar, em primeiro lugar, o bem-estar e a elevação do nível de vida do maior número de habitantes” (IBGE, 1955, p. 324<sup>18</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185). O planejamento urbano e regional seria o responsável por conceber e adotar medidas para o “conhecimento completo do seu território e o estabelecimento de uma política do solo em bases sadias” (IBGE, 1955, p. 324 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185). Do ponto de vista político-administrativo, aparecem as primeiras soluções para governança das áreas metropolitanas, tais como: a criação de entidades para “reger e administrar”

18. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. I Congresso Ibero-Americano de Municípios. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 8, n. 32, p. 324-326, out.-dez. 1955.

os serviços comuns; a consolidação dos municípios ao redor do município central; a supressão dos municípios metropolitanos substituídos por ente subnacional intermediário entre município e estado; e a criação de órgãos *ad hoc* para fins ou serviços metropolitanos. Por fim, entendeu-se que seria mais apropriado que, para cada metrópole, fosse adotada a melhor solução para a gestão desses serviços comuns, “de acordo com sua natureza homogênea ou análoga” (IBGE, 1955, p. 324 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185). Quer dizer, não há apenas um modelo de gestão metropolitana, mas sim objetivos comuns a todas as metrópoles.

A década de 1960 inicia-se com a inauguração de Brasília, a consolidação de um projeto desenvolvimentista, a construção da “metrópole nacional” propugnada pelos municipalistas como elemento de equilíbrio para o desenvolvimento urbano e territorial do país. Contudo, a continuidade da “marcha para o oeste” não foi suficiente para absorver a migração sem precedentes para as capitais consolidadas, nem a migração do Nordeste para o Sudeste. Belo Horizonte e Porto Alegre, bem como, em menor medida, Recife, Salvador e Fortaleza, como observado na seção 2 deste capítulo, verificaram forte crescimento, assumindo as mesmas feições metropolitanas que nas décadas anteriores caracterizaram Rio e São Paulo; entretanto, sem a mesma base econômica, o que agravou os problemas nestas verificadas. A difusão da urbanização em grandes cidades e os problemas decorrentes alimentaram o eferescente movimento pela reforma urbana naquele período.

Contudo, as discussões sobre a política urbana, a gestão municipal e as metrópoles, realizadas no arranjo de instituições constituído por ABM, Ibam, FGV, IBGE, entre outras, diminuíram no pós-1964. Ferreira Junior (2019, p. 121), baseado na assertiva de Hely Lopes Meireles sobre o fim da Federação e do municipalismo, em artigo publicado na RBM em 1965, acerca do Ato Institucional nº 2, aponta que, sem democracia, não havia mais as condições para o funcionamento dos fóruns que alimentaram o debate sobre as questões urbanas até então.

Não obstante, em 1966, Hely Lopes Meireles (1966, p. 162) escreve sobre o cargo de prefeito da região de Paris em *Informações Internacionais – Administração de área metropolitana*, sugerindo que a cidade de São Paulo e a “área metropolitana do ABC e outros municípios adjacentes” poderiam adotar estrutura semelhante. É um dos primeiros a pensar a metrópole desde o direito, alegando que os urbanistas insistiam na necessidade do planejamento conjunto das chamadas áreas metropolitanas. É um dos pioneiros do conceito atual de funções públicas de interesse comum ao reconhecer que, dada uma cidade central, os municípios metropolitanos formam “com esta uma unidade geoeconômica”, com implicações recíprocas nos serviços sob sua alçada (Meireles, 1966, p. 162<sup>19</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 187).

---

19. Meireles, H. L. Administração de área metropolitana. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 19, n. 75-76, p. 162-163, jul.-dez. 1966.

Em 1967, as metrópoles foram finalmente objeto de previsão normativa no art. 157, § 10 da Constituição daquele ano: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Brasil, 1967, art. 157).

O artigo *Instituição de regiões metropolitanas no Brasil*, de Eurico de Andrade Azevedo, foi publicado naquele ano. Seu objetivo é estabelecer uma estrutura administrativa para a prestação dos serviços de interesse comum. Dada a ausência de parâmetros legais objetivos no texto constitucional para identificar os municípios metropolitanos, apresenta sugestões baseadas na obra de Hely Lopes Meireles. Ele retoma a ideia de um conjunto de municípios “que gravitam em torno da cidade grande, formando com ela uma unidade geoeconômica” (Azevedo, 1967, p. 123<sup>20</sup> *apud* Ferreira Junior, 2019). Para Azevedo, a RM “caracteriza-se por um conjunto de aglomerações urbanas em torno da cidade grande, com a qual desenvolvem uma série de relações, que passam a constituir um sistema socioeconômico próprio que, no conjunto, é mais importante do que a simples soma de suas partes” (Azevedo, 1967, p. 123 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185).

Àquela altura, a questão metropolitana já se fazia presente no cenário político, pressionando os agentes públicos estaduais e federais além dos municipais. Azevedo (1967 *apud* Ferreira Junior, 2019) justificou a necessidade de criação das regiões metropolitanas na escala que a demanda por recursos assumiu nas metrópoles. Por exemplo, a estimativa para o custo de implantação da rede de abastecimento e saneamento apenas da cidade de São Paulo era quatro vezes superior a todo o seu orçamento para 1967. Para delimitar as RMs, o autor defendia um critério jurídico-geográfico, com a lei indicando a cidade principal (polo da região) e a realização de estudos e levantamentos técnicos, com o objetivo de determinar os municípios metropolitanos com base na extensão da metrópole e que seriam inclusos posteriormente, por decreto no arranjo.

Sobre a estrutura de política de governo, Azevedo entendia que a RM “não se trata de um governo intermediário entre o Estado e o Município, mas sim do estabelecimento de uma área, para a realização de serviços comuns sob uma autoridade única” (Azevedo, 1967, p. 123-125 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 185-186). Dada a organização federativa do país, tal autoridade deveria conjugar a participação dos municípios, dos estados e da União. Os estados, em sua visão, teriam maior *proeminência* nessa estrutura que poderia assumir a forma de uma autarquia, com

---

20. Azevedo, E. A. Instituição de regiões metropolitanas no Brasil. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. 20, n. 79-80, p. 123, jul.-dez. 1967.

autonomia administrativa e financeira, com participação obrigatória da União e dos municípios integrantes da região.

Registraram-se, ainda, na RBM outras propostas para a organização e o planejamento urbano que consideravam a escala metropolitana. A mais elaborada destas sendo a de Freiras (1949 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 191), com a criação de consórcios municipais que atenderiam não apenas às metrópoles, mas também funcionariam como estruturas administrativas intermediárias entre os estados e os municípios, promovendo a estruturação planejada da rede urbana com centros locais (vilas), níveis intermediários (cidades) e avançados (metrópoles) funcionando como nós da rede, interconectando todas as regiões do país. Esses três níveis corresponderiam a arranjos de governança e administração próprios. No que interessa às metrópoles, em uma primeira versão, estas seriam organizadas aos moldes do novo Distrito Federal (Brasília), com um governo eleito próprio descentralizado em administrações para os municípios integrantes.

Em 1957, Teixeira de Freitas aperfeiçoou essa proposta no seu substitutivo ao *projeto de lei pró-município* (Freitas, 1957), no qual sistematizou suas ideias na forma de um amplo estatuto com diretrizes para a gestão do território. Nesta proposta de estatuto, constavam instrumentos de planejamento para as três esferas da Federação e de cooperação interfederativa, bem como critérios para a formação de municípios e o financiamento federal e estadual para os consórcios.

Os consórcios seriam administrados pelo conselho de prefeitos e poderiam ser presididos pelo rodízio destes ou pela eleição direta de alguém específico para o cargo. Freitas sabia das dificuldades em coordenar os municípios entre si e da busca do equilíbrio necessário entre a autonomia local e as necessidades do planejamento integrado. Portanto, entendia os consórcios como entidades administrativas “obrigatórias”, compostas pelos representantes políticos dos municípios integrantes. O artigo, reproduzido a seguir, projeto *Lei Pró-Município*, evidencia a busca pela adaptabilidade dos consórcios e a adesão a normas gerais comuns que viabilizassem a cooperação interfederativa. O teor da disposição guarda semelhanças com a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos). Outra similaridade é a adoção dos consórcios públicos como instrumento de desenvolvimento urbano integrado pelo Estatuto da Metrópole, conforme é descrito no art. 26.

Nos acordos ou Cartas Estatutárias, que declararem instituídos os Consórcios Municipais, procurar-se-á adotar de modo uniforme e sem prejuízo de cláusulas específicas, impostas por peculiaridades locais ou regionais e por disposições constitucionais ou legais, as diretrizes e bases gerais para que se estabeleça, a prática administrativa, a solidariedade nacional subentendida nos objetivos referentes ao soerguimento dos Municípios (Freitas, 1957 *apud* Ferreira Junior, 2019, p. 194).

Por fim, um trabalho posterior à criação das RMs, de 1987, reuniu vários – senão todos – dos arranjos existentes para a administração do espaço metropolitano. Trata-se dos verbetes sobre sistemas de governo local, de Diogo Lordello de Mello (1987), publicados no *Dicionário das Ciências Sociais* da FGV. Nestes, são retomadas as ideias de consolidação de municípios em apenas um, arranjos administrativos autárquicos, distritos especiais, autarquias setoriais e arranjos interfederativos. Mello foi um pesquisador do *municipalismo pragmático*, consolidando várias das proposições do período pré-ditatorial em textos que reinterpretavam as instituições federativas na nova Constituição de 1988.

## 6 CONSIDERAÇÕES PARA A PNDU

Como pontua Luiz Cesar Ribeiro em sua entrevista,<sup>21</sup> também neste livro, a questão metropolitana revela-se em dimensão não muito evidente às reivindicações sociais e políticas. Portanto, foi apenas quando se estabeleceram fóruns como a ABM assessorados por instâncias como Ibam e FGV, que se possibilitou o cruzamento dos dados coletados pelos órgãos de pesquisa e administração, IBGE principalmente, com as demandas políticas e sociais dos municípios que passavam pelo processo de metropolização.

O reconhecimento da metropolização como questão urbana particular logo levou à elaboração de proposições, com o intuito de lidar com os aspectos específicos dos problemas metropolitanos. Firmou-se o entendimento que a questão, embora se manifestasse na escala local, tinha implicações regionais e com toda a rede urbana.

Acreditamos que a coincidência com o período democrático e o conteúdo municipalista da Constituição de 1946, em parte reproduzido na de 1988, e os debates promovidos pelo arranjo de instituições apresentados sirvam de referência para uma genealogia dos instrumentos de gestão metropolitana ainda hoje em desenvolvimento. Estudos como os de Teixeira de Freitas e Hely Lopes Meireles guardam o mérito de pensar a partir do território desde campos disciplinares próprios, como o direito, a geografia e a política. Os consórcios municipais de Freitas e as discussões federalistas de Meireles podem servir de base para produção de novas soluções em governança metropolitana.

Talvez boa parte dos méritos do I e do II PND, planos estes reconhecidos ainda hoje por agentes políticos metropolitanos, como o prefeito de Belém, Edimilson Rodrigues, ou técnicos que participaram do PND, como Francisconi – ambos com entrevistas publicadas nesta obra<sup>22</sup> –, deva-se à matriz criada nas décadas precedentes à implantação das primeiras RMs. Ambos os entrevistados apontam para a partição

21. Ver capítulo 4.

22. Ver capítulos 2 e 10.



de técnicos oriundos de centros de formação com vínculos institucionais com as entidades e os órgãos que promoveram as discussões sobre a questão metropolitana, seja por meio de professores, seja diretamente, no caso do IBGE.

Nesse sentido, seria interessante o atual Ministério das Cidades (MCidades) restabelecer os laços entre as instituições remanescentes, como o próprio IBGE e a FGV, somando-se a outras – como a Frente Nacional dos Prefeitos, a Confederação Nacional dos Municípios, a própria ABM, a Federação Nacional das Entidades Metropolitanas – e a programas em planejamento urbano e regional para retomar as discussões sobre as questões do planejamento e da governança metropolitana.

As discussões sobre a emergência da questão metropolitana parecem apontar para governança pública, embora essa categoria ainda não apareça. A governança metropolitana sugere-se nos consórcios públicos de Teixeira de Freitas, na proposta de Eurico Azevedo, como compromisso de solução entre a autonomia de governo inerente aos municípios e a necessidade de administração coordenada e conjugada das funções públicas de interesse comum.

Retomar os estudos dessas propostas apresenta-se como bom ponto de partida para superar os desafios federativos apontados por Fernando Rezende em sua entrevista. Pode contribuir para o letramento metropolitano político dos representantes que enxerguem em estruturas compartilhadas de administração metropolitana um espaço de oportunidades para o incremento do desempenho de seus governos na escala municipal e estadual, e não um lugar de competição e subordinação.

## REFERÊNCIAS

ABREU, A. A. de; MAGALHÃES, M. Associação Brasileira dos Municípios. *In*: ABREU, A. A. de *et al.* (Coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: [www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-de-municipios-abm](http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-de-municipios-abm). Acesso em: set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: jun. 2023.



CABRAL, L. M.; DEZOUZART, E. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). In: ABREU, A. A. de. *et al.* (Coord.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro: pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/fundacao-instituto-brasileiro-de-geografia-e-estatistica-ibge>. Acesso em: 20 ago. 2019

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: T.A. Queiroz Editores, 1981.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, 2011.

FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **Como tudo virou cidade: uma contribuição à história do planejamento urbano e regional a partir do municipalismo na Revista Brasileira dos Municípios**. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/886404.pdf>. Acesso em: jun. 2023.

FREITAS, M. A. T. de. Lei Pró-Município. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 10. n. 37-38, p. 13-27, jan./jun. 1957.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Associação Brasileira de Municípios. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 1 n. 1-2, p. 121-123, jan./jun. 1948. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7180&view=detalhes>. Acesso em: jun. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Associação Brasileira de Municípios. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 665-668, jul./set. 1949. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=7180&view=detalhes>. Acesso em: jun. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatutos da ABM. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 20, p. 546-547, out./dez. 1952.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

JOCHMAN, J. Aspectos da nossa indústria. **O Observador Econômico e Financeiro**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 156, p. 22-28, jan. 1949.

PEDROSA, B. V. Pierre George: um ilustre desconhecido. **GEOgraphia**, v. 15, n. 29, p. 99-117, 4 out. 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13655>. Acesso em: jun. 2023.

MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 8, n. 23, p. 8-100, out. 1993.

MELLO, D. L. de. Racionalização do governo municipal no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, v. 10, n. 39-40, p. 151-160, jul./dez. 1957.

MELLO, D. L. Governo local. In: SILVA, B. (Coord.). **Dicionário das ciências sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987. p. 524-526

UN – UNITED NATIONS. **Growth of the world's urban and rural population: 1920-2000**. Nova York: UN, 1969. (Population Studies, n. 44).

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MÁRIO Augusto Teixeira de Freitas. **Memória IBGE**, [s.d.]. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/pioneiros-do-ibge/20978-mario-augusto-teixeira-de-freitas.html>. Acesso em: jun 2023.

TAFFAREL, A. Eurico de Andrade Azevedo: 1928-2011. **Folha de S. Paulo**, 24 ago. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2408201114.htm>. Acesso em: maio 2023.

