

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 2 – A ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM JORGE GUILHERME FRANCISCONI |
| Autores(as) | Jorge Guilherme Francisconi Cleandro Krause Bárbara Oliveira Marguti |
| DOI | https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo2 |

| | |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Título do livro | 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 |
| Organizador(es) | Marco Aurélio Costa |
| Volume | 6 |
| Série | - |
| Cidade | Brasília |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2024 |
| Edição | - |
| ISBN | 978-65-5635-068-4 |
| DOI | https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4 |

© 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 ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM JORGE GUILHERME FRANCISCONI¹

Entrevistado

Jorge Guilherme Francisconi

Entrevistadores²

Cleandro Krause

Bárbara Oliveira Marguti

Ipea: A questão metropolitana apenas teria começado a receber atenção do poder central no final da década de 1960, e isso porque ali poderiam vir a se gerar focos de instabilidade e conflitos sociais. Esta é uma avaliação feita por Lysia Bernardes (1986) ao refletir sobre o período passado. Você concorda que o agravamento de uma questão social teria sido o motivo (ou o principal motivo) para o início da atenção do governo federal para as maiores cidades do país?

Jorge Guilherme Francisconi: Não. Não, porque em 1964 a secretária Sandra Cavalcanti envia seu famoso memorando ao presidente Castello Branco e trata do emprego, pobreza e habitação como sendo um grande problema a enfrentar (Brasil, 1971). Ela sugere que se invista fortemente na questão da habitação, bem como na pré-fabricação e em serviços urbanos, inclusive polícia e transporte (a experiência dela com a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, fora catastrófica). Para sustentar a proposta, ela sugere a criação de banco e de agência de planejamento urbano. O banco é o Banco Nacional da Habitação (BNH), criado pelo ministro Roberto Campos, mas não com objetivos sociais, e sim como instrumento de poupança do sistema financeiro. A agência será o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Ou seja, a política metropolitana vem depois de iniciativas orientadas para uma política urbana desenvolvimentista e social.

Bem mais importante para a política metropolitana foram as iniciativas de estados e municípios e também o fato de Roberto Campos ter grande interesse (e esse foi um dos temas do antigo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea, hoje Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea) em integrar e consolidar

1. Entrevista realizada em 20 de abril de 2023, às 9h30, na residência do entrevistado, em Brasília.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

o território na política econômica desenvolvimentista. Então, diferentemente da sua pergunta, meu pensamento é outro, porque creio que, no período autoritário desenvolvimentista, o grande desafio era como integrar território-cidade-metrópole na política econômica, financeira e social.

Observe que, a partir do início da década de 1960, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia duas correntes muito fortes da geografia econômica. Primeiro, a de [Michel] Rochefort,³ que nos trouxe a experiência do *aménagement* francês dos anos 1940 e 1950, a qual foi fundamental nos planos e na organização territorial brasileira para fins de planejamento (regiões homogêneas, regiões polarizadas e hierarquia urbana); e, segundo, a de [Speridião] Faissol, que concluíra seu doutorado na Universidade de Syracuse e vinha com o *regional science*, a chamada *nova geografia*.

O Serfhau também foi parte integrante desse processo e cresceu de importância a partir de 1966, quando se tornou responsável pelo Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado, criado com o objetivo de preparar arcabouço que permitisse integrar, no próximo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o território-cidade-metrópole e a política urbana nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU) nos planos e programas nacionais de desenvolvimento.

Esse casamento era a grande meta desde 1966, e em 1971, no Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local, o entendimento foi de que o Serfhau enfrentava dificuldades para dar conta da tarefa. Os anais do seminário descrevem o impressionante nível de detalhamento do documento que o Serfhau estava elaborando, e as conclusões recomendam que a União – Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento – faça uma lei para a criação das regiões metropolitanas (RMs), o que corresponde às Leis Complementares nºs 14/1973 e 20/1974. Também recomenda que IBGE, Ipea e Serfhau preparem o texto do capítulo da PNDU do II PND, algo que o Serfhau não conseguiu fazer por conta da metodologia adotada, ainda que contando com o apoio técnico de consultores qualificados da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de equipe em que a maioria não promovia a integração do econômico com o territorial.

Eu entro nesse jogo porque, como coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Propur), a partir de 1970, e assessor da Secretaria de Planejamento do Governo do Rio Grande do Sul, a partir de 1972, passei a ter contato com a equipe do Ipea e avaliar com Roberto Cavalcanti de Albuquerque, que dirigia o Ipea-Instituto de Planejamento (Iplan), o que seria uma política urbana nacional. Minha concepção refletia as disciplinas e o doutorado (PhD) na Maxwell

3. Sobre a atuação de Rochefort no Brasil, ver Bomfim (2015).

School de Administração Pública e Cidadania (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs), que era o núcleo pensante do Partido Democrata nos anos 1960/1970, e também a experiência de relator-geral, apoiado pela urbanista Lais Salengue e pela geógrafa Maria Adélia de Souza, da Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul – elaborada por professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o apoio técnico e financeiro da Secretaria de Obras do Estado do Rio Grande do Sul, Superintendência do Desenvolvimento do Sul (Sudesul) e Serfhau, e com participação de OEA e Ipea, em 1972.⁴

O doutorado em economia urbana, regiões metropolitanas e desenvolvimento regional me proporcionou uma visão acadêmica da economia, do planejamento regional e do desafio metropolitano. Minha tese foi sobre a RM de Porto Alegre; e, nos cursos que fiz, aprendi muito sobre a geografia do *regional science*, estudei muito os precursores da geografia econômica, assim como estudei administração pública, ciência política, planejamento urbano e regional, sociologia, gestão local e comunidades. Na época, eu era um dos poucos que tinha o conhecimento interdisciplinar adotado na política urbana gaúcha e no Propur, que foi o primeiro mestrado em planejamento urbano – não confundir com “urbanismo” – no Brasil. Uma experiência singular que o professor Benício Viero Schmidt, da Universidade de Brasília (UnB), relatou quarenta anos depois em publicação da Fundação Getulio Vargas – FGV (Loureiro, Bastos e Rego, 2008).

Antes do Propur, o Serfhau tinha criado, no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe),⁵ com apoio de universidades inglesas, uma pós-graduação de qualidade para apoiar os novos conceitos que adotava. Nessa época, toda a elite pensante do *regional science* veio ao Brasil para pensar conosco: John Friedmann, Brian Berry e outros.

No Rio Grande do Sul, o mestrado do Propur buscava integrar, na prática do ateliê, os conhecimentos de economistas, administradores públicos, geógrafos, cientistas sociais, estatísticos. Todos trabalhando juntos em torno de um projeto, porque – e isso eu sempre destaco – a pós-graduação não é feita para disciplinas, ela é feita para o ateliê. Isso porque, para administrar o território, é necessário promover a convergência e fusão dos saberes no território. É no território que as coisas acontecem.

Nesse contexto, o Propur conseguiu fazer projetos como Imbituba-SC, mediante contrato com a Sudesul. Neste projeto, havia um antigo geógrafo e professor da UFRGS que resolveu ser aluno e que inseriu a variante ambiental no projeto. Graças a ele é que o Propur foi um dos primeiros programas, que eu saiba, que pensava na base econômica da cidade, pensava nas relações sociais e

4. Conforme apresentado no II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em 1972.

5. Centro de ensino e pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

trabalhava na estrutura administrativa exigida para o que se desejava fazer. No caso de Imbituba, entraram, inclusive, os ventos do Nordeste, que influenciavam todo o cenário urbano.

Ipea: Em Imbituba, só para lembrar, era um momento de implementação de um polo industrial carboquímico, certo?

Jorge Guilherme Francisconi: Sim. A construção de complexo carboquímico em Imbituba utilizaria melhor o carvão catarinense, que chegava pela ferrovia Thereza Cristina e era exportado pelo porto de Imbituba. Esta carboquímica iria afetar a cidade, e era preciso aprovar um plano diretor urbano que organizasse as transformações.

Retornando ao Propur, o aspecto mais importante foi o surgimento da mentalidade multissetorial daquele grupo de professores e alunos. Vale lembrar que, nos anos 1970, havia poucos núcleos de pesquisa e cursos de pós-graduação sobre temas urbanos e regionais no Brasil. Nas universidades do país, havia o Propur, com mestrado; os cursos da Universidade de São Paulo (USP); os da Coppe, no Rio de Janeiro; e o da UnB, que começava a ganhar forma. Em paralelo e em outro circuito, havia a FGV e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), que, apoiados pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)⁶ e pela Secretaria de Articulação com Estados e Municípios do Ministério do Planejamento (Sarem/Miniplan), atuavam no ensino, na pesquisa e na elaboração de planos e projetos para prefeituras. Igualmente importante, e orientado para o aspecto social, havia o grupo da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs), do padre Leuret, que orientou entidades católicas e fortaleceu o componente social no planejamento e gestão urbana e regional.

Voltando às metodologias, elas foram discutidas e destacadas no Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local de 1972, que avaliou a política urbana gaúcha produzida pela UFRGS em parceria com entidades federais e estaduais, por iniciativa de lideranças do pensamento social católico. O trabalho foi contratado pela Sudesul com a UFRGS, coordenado pela professora Doris Müller, do Gabinete de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (Gapur/FAU), e elaborado por professores e estudantes de arquitetura e urbanismo, estatística, economia, geografia, engenharia, administração pública e outros da UFRGS, com o geógrafo Gervásio Neves, adotando o método Rochefort na análise interdisciplinar da rede urbana estadual.

A base conceitual e teórica do método Rochefort foi adotada pelo IBGE nos anos 1960 para promover estudos sobre a rede urbana e o conhecimento funcional

6. Do inglês United States Agency for International Development.

do território, em paralelo aos métodos quantitativos adotados pelo grupo liderado por Speridião Faissol, que era o mais focado na questão metropolitana. Para a PNDU de 1973, Faissol avaliou as bases econômica e social (Francisconi e Souza, 1976) de cidades com mais de 50 mil habitantes para saber se dispunham do necessário equipamento social e atividade econômica, ou um ou outro, ou nenhum dos dois, e constatou que todas as cidades no interior de São Paulo tinham equipamentos e atividades; que, no Rio Grande do Sul, a região norte⁷ tinha economia e social, mas que, na região sul de fronteira, faltava o componente econômico; e que no Nordeste, nenhuma cidade com mais de 50 mil habitantes oferecia o mínimo exigido de serviço social ou atividade econômica.

Esse é o tipo de conhecimento que permite formular políticas públicas, porque não adianta saber se esse “saber” não chegar no “cara” que está sofrendo e que exige iniciativas da gestão pública. Todo o conhecimento acadêmico teórico precisa ser transformado em conhecimento acadêmico aplicado e adequado às políticas públicas. Isso é fundamental para beneficiar aquele “cara” que mora na cidade e sequer sabe de nós. Essa cadeia, esse processo é que foi muito, muito debatido e muito positivo na época.

Respondi à sua pergunta?

Ipea: Sim! Retomando a provocação que eu lhe fiz, não teria sido uma conjuntura de crescimento urbano explosivo que teria motivado a criação das RMs. Estou entendendo que isso é muito anterior, na verdade.

Jorge Guilherme Francisconi: As RMs incham e ganham importância por conta do crescimento migratório e vegetativo, mas a criação das instituições metropolitanas, as RMs, surge antes do crescimento explosivo dos anos 1970 e das primeiras iniciativas do governo federal, em que Ministério do Interior (Minter), IBGE e Serfhou conduziram o tema. Minha dissertação de PhD tratou da RM de Porto Alegre e me permitiu debater o tema com o pessoal do Ipea. Eles haviam participado do seminário sobre a política urbana gaúcha da qual fui relator,⁸ e talvez tenha sido por isso que me convidaram para a PNDU do II PND 1974-1979.

Ipea: Como foi que isso aconteceu?

Jorge Guilherme Francisconi: Em agosto de 1973, eu trabalhava na Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul porque o grupo da RM não me convidara para trabalhar na equipe. Então estou eu lá sentado – de manhã trabalhava no Propur; à tarde, na secretaria; e à noite, no Propur – e recebo um telefonema

7. Trata-se da área de colonização por imigrantes europeus, majoritariamente alemães e italianos, iniciada no estado em 1824.

8. Conforme apresentado no II Seminário sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, em 1972.

do Ministério do Planejamento (Miniplan, na época), perguntando se eu queria redigir a política urbana nacional. Eu disse: “Pô, legal, mas eu não entendo nada de política nacional de desenvolvimento urbano. Entendo de RM, mas de política nacional não entendo nada”. Em seguida, fiz a pergunta-chave:

“Qual é o meu prazo?”

“Quinze dias.”

“Em quinze dias vocês querem que eu redija o capítulo da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do II PND?”

“É!”

“Então vamos fazer diferente: amanhã à tarde eu vou ao Rio para conversar com vocês.”

E desliguei.

Eu já trabalhara com a Maria Adélia [Souza] na relatoria da política urbana gaúcha. Eu era um recém-chegado do exterior, passara quatro anos fazendo uma tese de doutorado, não conhecia nada do Brasil. Era um gaúcho dentro das fronteiras, limitadíssimo. Liguei para a Adélia, que tinha um doutorado com Rochefort em Paris sobre o estado de São Paulo, e perguntei se ela topava. Falei: “se você topar, eu topo!”. E foi assim que entramos nesse desafio.

Durante quinze dias, negociamos contratações com o Ipea. Nos organizamos e fizemos a lista de consultores que queríamos: Flávio Villaça, Paul Singer, Chejwa [Roiza Spindel], muita gente da USP que a Adélia conhecia e que tinha um bom preparo acadêmico e também os representantes de cada uma das oito RMs. No meu *site*⁹ estão os textos de cada consultor e sobre cada uma das oito RMs. As RMs sendo consideradas básicas para integração do território na política desenvolvimentista do governo federal.

A elaboração do documento foi contratada em setembro, e o texto, concluído em meados de dezembro, com proposta, inclusive, de alternativas administrativas para gestão da PNDU. Em 120 dias, Adélia e eu “fizemos” duas vezes o Brasil e trabalhamos com cerca de cinquenta consultores, dez deles com textos específicos. Flávio Villaça escreveu sobre o uso do solo metropolitano. Marília [Steinberger] escreveu uma avaliação do Serfhou, tema de sua tese de doutorado. Eurico de Andrade Azevedo escreveu sobre legislação. Os documentos dos consultores estão disponíveis em meu *site* e são citados no texto que o Ipea publicou (Francisconi e Souza, 1976).

9. Disponível em: <https://www.jorgefrancisconi.com.br>.

Quanto ao conteúdo e à metodologia adotados no documento, trabalhamos inspirados no *aménagement du territoire* francês e nos limitamos ao “estado da arte” naquele momento. Dessa forma, o diagnóstico e a metodologia não exigiram novas pesquisas; cada consultor colaborava com o que já sabia, sem se aprofundar em mais nada. Os documentos não tinham pretensões acadêmicas, mas, sim, de consolidação do estado da arte. Adélia e eu fomos obrigados a ler todos aqueles calhamaços, depois nos reunimos com cada um e, ao final, nós nos fechamos em uma sala de aula rodeada de quadros negros, na FAU da USP. Colocamos todas as ideias nas paredes, a giz, e começamos a definir o que se interligava, o que era prioritário e o que não era possível fazer. Passamos um dia fazendo isso.

Em paralelo, também avaliamos a “política urbana de fato”, aquela que o governo federal praticava quando destinava recursos de fundos econômicos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR) ou quando apoiava a indústria. Quais as regiões beneficiadas com recursos do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) – os quais ignoravam políticas territoriais na alocação de recursos? E como funcionavam programas como os do BNH? A surpresa, uma vez que BNH era redistributivo, porque no Nordeste aplicava mais do que arrecadava e em São Paulo e no Sul arrecadava mais do que gastava. Tudo isso foi detectado nesse período de 120 dias, e o texto foi entregue ao governo com duas alternativas administrativas para a PNDU. E, durante os seis meses seguintes, a equipe de cinquenta consultores ficou esperando a reação, e nada aconteceu.

Em julho de 1974, um telefonema me convida para ir a Brasília, e recebo o convite para coordenar a implantação dessa política. Na loucura dos 34 anos, eu aceitei, e, para melhor ou para pior, deu no que deu. Essa é a gênese da coisa, e é preciso lembrar algo fundamental: tanto o presidente Ernesto Geisel como o ministro João Paulo dos Reis Veloso, Elcio Costa Couto – secretário-executivo do ministério que era figura-chave e morreu cedo, quando diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e, em especial, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, como diretor do Ipea/Iplan, conheciam os conceitos do urbano e davam importância ao que cabia fazer. O ministro Veloso, por exemplo, reuniu toda a equipe, durante uma manhã inteira, para analisar o conteúdo de proposta de lei para o desenvolvimento urbano.

Além disso, como no II PND constava Brasília como região pré-metropolitana que exigia atenção especial, o presidente Geisel chamou o governador do Distrito Federal, nomeado por ele, chamou o ministro e disse: “vamos trabalhar nisso”. O Plano Estratégico de Ocupação Territorial (Peot)¹⁰ de 1977 é produto de ação

10. Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978.

prevista no II PND, decidida pelo presidente Geisel, executada pelo governo do Distrito Federal e pela secretaria executiva da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), a partir do plano de saneamento que existia para a região. Isso porque a única coisa que havia na época era um plano de saneamento, e não havia como passar dois anos pesquisando para depois fazer um plano. O melhor era consolidar o que sabíamos em um plano e transformar isso em instrumento. Outro exemplo foi a localização do III Polo Petroquímico e o conflito de gaúchos com paulistas. Os paulistas queriam construir o polo em Paulínia e investiram muito para isso. O governo devia definir a localização, e o “mapinha”¹¹ da PNDU do II PND definia São Paulo como área de contenção e o Rio Grande do Sul como uma das áreas para incentivo. O deputado Nelson Marchezan, na época, era um líder político do governo e “recebeu um assovio”, avisando “olha, é hora de desconcentrar: ou coloca no Nordeste, ou coloca no Sul. O Sudeste não é prioridade para investimentos industriais da política territorial brasileira”. Quando Geisel soube disso, estudou as alternativas e decidiu instalar o polo petroquímico no Sul, em Triunfo, perto de Porto Alegre.

As decisões de grandes investimentos federais seguiam a lógica de integração territorial-desenvolvimentista. Temos que entender com muita clareza que, naquele período, o “desenvolvimentista” era a utopia e a ideologia da época no mundo todo, independentemente de qual regime, fosse democrático, totalitário, ditadura ou autoritário. Quando comparo a ditadura brasileira, por exemplo, com a da Argentina, vejo cenários diferentes. Isso porque, dentro do Ipea, por exemplo, o ministro Veloso contratava os especialistas que criticavam políticas federais para que escrevessem um *paper* justificando suas críticas. Descobri que fora integrado ao grupo pensante do Ipea quando comecei a receber cópias desses textos de alta qualidade, com cerca de trinta a quarenta folhas, escritos por pessoas competentes contratadas pelo Ipea. Depois de distribuído para umas dez ou doze pessoas, o texto era debatido com seu autor na sala de reuniões do Veloso. Isso ocorria nas tardes de quinta-feira, entre 14h30 e 17h. Depois, havia o “fazejamento” do texto: o chefe de gabinete de Veloso participava das reuniões, resumia o que havia sido falado em uma folha e a entregava ao ministro.

Ou seja, dentro do Ipea, era proibido proibir. Da minha equipe de doze pessoas, oito delas haviam sido vetadas pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) e aprovadas pelo ministro Veloso, que criou uma muralha em torno do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ipea, Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e IBGE, para que fosse proibido criticar por motivos ideológicos.

11. Refere-se ao mapa que consta no capítulo de política urbana do II PND, no qual estão definidas categorias de áreas urbanas. Ver Francisconi e Cordeiro (2021, p. 174).

Eu, inclusive, tinha um inquérito policial militar (IPM) nas costas e fui duas vezes chamado pelo SNI para conversar. Por conta deste IPM dos tempos de universidade é que eu havia ido para os Estados Unidos, porque sabia que não teria acesso a emprego no setor público no Brasil. Algo semelhante a um autoexílio, mas diferente daqueles que se autoexilaram quando estavam no topo de suas carreiras, como Fernando Henrique [Cardoso] e outros. Eu saí porque, se ficasse no Brasil, não conseguiria nada. O melhor então era ir embora e continuar me qualificando. Eu tive sorte porque alguém me ajudou a conseguir uma bolsa de estudos no exterior.

Ipea: Professor, se pudermos voltar ainda um pouquinho no tempo, para o I PND, ocorre essa ação muito forte do Miniplan, em querer tratar de uma questão urbana, inclusive promovendo um encontro sobre política de desenvolvimento urbano, no final de 1971, logo depois do I PND, em que aparecem referências sobre as primeiras RMs – na ocasião, apenas Grande Rio e Grande São Paulo. Há também uma menção sobre aquilo que seria uma região geoeconômica de Brasília, refletindo certa tensão entre uma política urbana e uma política de integração nacional, ou mesmo uma política urbana imersa na política de integração nacional. É sobre esses esforços simultâneos que gostaríamos que nos falasse um pouco. Até que ponto a integração nacional, ou a segurança nacional por parte do governo militar naquele momento, poderia competir ou esvaziar o tratamento de uma questão metropolitana que estava surgindo?

Jorge Guilherme Francisconi: Em primeiro lugar, a metrópole não surge como tema isolado, ela surge dentro de uma hierarquia urbana. Nos anos 1960, os geógrafos, principalmente Faissol e Rochefort, e os economistas do Ipea, como Tolosa e outros, trabalham com o sistema urbano. É bem verdade que, nas bases, os governos estaduais e as prefeituras já tinham começado a criar entidades metropolitanas; no governo federal, havia incertezas e era difícil integrar o Ipea com estados e municípios. Ou seja, existia a equipe da elite intelectual e os prefeitos trabalhando o tema.

Na época do I PND, o governo federal não tinha instrumentos para atuar nos aspectos regionais e urbanos das metrópoles, ainda que o Serfhou apoiasse o planejamento metropolitano conduzido por governos estaduais. A gestão metropolitana surge “de baixo para cima”, como quando a Prefeitura de Porto Alegre se une à Prefeitura de Canoas para resolver problemas de “fronteira da urbanização” que a conurbação havia criado. Houve assim uma vertente vinda desde cima e outra desde baixo, com o Minter coordenando a política urbana regional no Brasil. Em São Paulo, o governo estadual criou a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), que assumiu a liderança e publicou *O desafio metropolitano* em 1976 (Estado de São Paulo, 1976). Este excelente livro tem texto de Eurico Andrade de Azevedo sobre

questionamentos jurídicos da gestão metropolitana e proposta de metodologia para o planejamento do território da RM de São Paulo, que permanecem importantes.

Retomando o II PND, a questão metropolitana permanecia em fase embrionária com a vertente do IBGE no topo, com prefeitos e estados na vertente “de baixo”. Todos estavam esperando que o Serfhau definisse a vertente do territorial-urbano, inclusive o metropolitano, da política nacional de desenvolvimento. O problema era que a complicada e ambiciosa metodologia adotada pelo Serfhau incluía avaliações do custo do metro quadrado de construção e de outros indicadores difíceis de mensurar por cidade, a produção industrial e muito mais. Era ambicioso e detalhista no escopo, muito intraurbano e pouco econômico-regional.

A maior lacuna do I PND e depois do Serfhau estava no método adotado para inserir o sistema urbano na política nacional de desenvolvimento, e isso foi alcançado no documento elaborado em 1973, com Maria Adélia e vários consultores cuja contribuição multidisciplinar foi consolidada no documento final. Integrar diferentes áreas do saber foi o maior desafio da PNDU.

Na fase de implementação do II PND, surgiram problemas de conceito e de gestão administrativa. A Seplan tinha uma linha de pensamento e o Ipea não pensava como o Minter. Como secretário-executivo (SE/CNPU), eu contava com dois secretários executivos adjuntos para amainar tensões. No Ipea, havia Militão de Moraes Ricardo, que depois foi secretário-executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado para coordenar a política urbana no Minter a partir de 1979, e Alfredo Gastal, que vinha do Serfhau e trabalhava com o Henrique Brandão Cavalcanti, secretário-executivo e um grande nome do Minter.

Outro ponto importante foi a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) em 1973, antes da CNPU, e liderada pelo paulista Paulo Nogueira Neto, que era o grande guru ambiental da época e que virou grande amigo e parceiro. Almoçávamos a cada quinze dias e conseguimos integrar a política ambiental com a política urbana em tudo o que foi possível – e de tal forma que duas funcionárias da CNPU no Ipea, Tania Munhoz e Nilde Lago Pinheiro, depois viraram presidentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Elas cuidavam do tema meio ambiente na SE/CNPU, assim como Briane Bicca, do patrimônio histórico, e Cláudia Dutra, da área jurídica. Cada setor tinha um técnico responsável, e havia temas difíceis, como a política urbana na Amazônia. Nilde era uma pessoa competente e divertida, e quando perguntei se ela queria trabalhar na Amazônia, ela aceitou. Pedi um roteiro de viagem ao Minter, ela pegou um avião e se mandou. Quando desceu no aeroporto no interior do Pará, pediu um misto- quente, mas ninguém jamais tinha ouvido falar nisso. E, de surpresa em surpresa, ela chegou à presidência do Ibama.

Uma das grandes dificuldades que qualquer política nacional enfrenta é a diversidade regional do país, e quando Militão e eu chegamos à CNPU, em julho de 1974, logo tratamos de pedir apoio à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para conhecer o interior do Nordeste. Por lá ficamos durante uma semana, entrando nas prefeituras sem que ninguém soubesse quem éramos, para ter uma ideia do que acontecia por lá. Nós conhecíamos o Rio Grande do Sul, que tem prefeituras sólidas e boas equipes. No Nordeste não havia nada disso. Como iríamos fazer planejamento e implantar programas urbanos? Essa coisa de ir para o campo e caminhar eu aprendi com Jaime Lerner, que, quando sabia de um problema, ia para a esquina e ficava olhando o que acontecia. Depois ia para a prefeitura e buscava a solução com sua equipe.

Ipea: É somente com o II PND que há propriamente a formulação de uma política urbana para o país. Sem dúvida, há um modelo de ocupação territorial mais complexo e diversificado para as RMs (áreas de dinamização, contenção etc.), e a CNPU seria o instrumento principal indicado pelo II PND. Você poderia avaliar em que medida a CNPU, um órgão centralizador, foi (ou não) capaz de implementar as diretrizes do plano? Como se davam (ou não) as relações com os estados e municípios? Lembrando também que era um momento em que os órgãos setoriais tinham um papel hegemônico, com o crescimento do poder de decisão do BNH, não mais submetido ao Serfhau. A CNPU teria sido (ou não) capaz de mudar a orientação setorial da política urbana?

Jorge Guilherme Francisconi: Tanto a estrutura da CNPU como a metodologia da PNDU foram esboçadas no documento elaborado por mim e Maria Adélia e muito aperfeiçoadas pela equipe que redigiu o II PND, e a equipe da secretaria executiva era multiprofissional, com técnicos vindos de todas as regiões do país.

Como toda entidade, nós tínhamos amigos, inimigos e neutros. A questão urbana ocupava um espaço privilegiado, e havia um acesso como que direto com o presidente – e o presidente Geisel decidia rápido. Uma vez redigi uma exposição de motivos (EM) que envolvia cinco ministérios e que foi entregue a ele às cinco da tarde. À noite, Geisel leu esta EM – ele lia tudo que assinava com muito cuidado – e corrigiu dois números para que coincidissem com EMs anteriores. Essa atenção do presidente valorizava o componente técnico e exigia consistência nas políticas públicas, e creio que conseguimos levar esta mensagem às prefeituras. Daí sermos chamados de tecnocratas.

E o que era a Comissão da CNPU? Era composta por representantes de vários ministérios e de quatro representantes da sociedade civil, como Hely Lopes Meirelles, Eurico Andrade de Azevedo e outros igualmente qualificados que decidiam sobre temas urbanos com os secretários executivos e adjuntos dos ministérios focados na execução do II PND. Quando o MIC apresentou projeto de lei sobre poluição em

distritos industriais, o texto foi para a Sema e para a SE/CNPU, que informalmente avaliaram o texto e levaram seus pontos de vista à CNPU, a qual aprovou uma diretriz ambiental e industrial para uso do território urbano. A comissão também avaliava temas como a legislação urbana, que se tornou prioridade a partir de Hely e Eurico, e foi assim que surgiu a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a 6.766, e o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, que o *Estadão* publicou em 1976. Os instrumentos e conceitos do anteprojeto foram reproduzidos por Roberto Bassul no projeto de lei do Estatuto da Cidade.

A articulação da SE/CNPU com as RMs era de apoio político, técnico e financeiro. No início foi frágil e só melhorou depois que, no final de 1974, nos demos conta de que a política urbana não ia chegar a lugar nenhum se não tivesse um instrumento financeiro. Foi por isso que lutamos para ficar com parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), que o Ministério dos Transportes estava criando para a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e no qual, graças ao apoio recebido, a CNPU ficou com a subconta *outros programas* (OP/FNDU), que correspondia a 25% do total do FNDU. Um dinheiro que foi fundamental para o “fazejamento” da política urbana.

A aplicação dos recursos obedecia a uma estratégia colaborativa com estados e municípios, porque não tínhamos dinheiro suficiente para ter projetos próprios. Dessa forma, descobrimos que a melhor estratégia para um órgão coordenador de políticas é ajudar seus parceiros em momentos difíceis, como apoiar a conclusão de obras no momento em que o dinheiro acabou.

Com o BNH, Maurício Schulman era o presidente, o primeiro almoço com a diretoria foi estranho, mas logo passamos a trabalhar informalmente por telefone, de forma colaborativa e produtiva. Esta preferência pelo informal se devia à tese de doutorado, porque, quando estudei a gestão formal e a informal na RM de Porto Alegre, descobri que Militão de Moraes Ricardo, que ocupava uma função menos importante na prefeitura da capital, coordenava por telefone as instituições federais, estaduais e municipais da RM e exercia seu poder informal com muita discrição.

Na CNPU, convidei Militão para ser meu vice, e o sistema que adotamos consistia em evitar formalizações desnecessárias e promover encontros, convidar para cafezinho ou almoço, conversar sobre temas. Era mais eficaz que o envio de ofícios, porque o ofício cria uma situação mais rígida e limita a negociação.

Mais tarde, quando Militão assumiu a secretaria executiva do CNDU, ele teve de ser mais burocrata que na CNPU, porque eles não contavam mais com o apoio da Presidência da República, o titular do Minter queria ser presidente da República, e a abertura política começava a influenciar os procedimentos da administração federal. Faz pouco publiquei artigo sobre o sistema político e a gestão metropolitana (1960/2020) na *Revista Acervo* (Francisconi, 2023), dedicada aos cinquenta anos

de criação das RMs. Neste, lembro o quanto a crise urbana dos anos 1970 e 1980 favoreceu o debate técnico e atraiu apoio internacional, como tudo mudou nas décadas seguintes e que já está na hora de voltar a enfrentar o problema urbano e o das RMs no Brasil.

Ipea: Como eram as relações da CNPU com as entidades metropolitanas naquele momento?

Jorge Guilherme Francisconi: A CNPU surgiu em julho de 1974, e as entidades metropolitanas já estavam bastante consolidadas em seus estados, com legislação federal que definia o modelo de gestão, o perímetro de oito RMs e quais as funções de natureza metropolitana. Todas elas dispunham de planos de uso do solo, a maioria com o apoio do Serfha e cadastros aerofotogramétricos financiados pelo BNH para apoiar o planejamento e a gestão metropolitana e fortalecer a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pelos municípios, além de planos setoriais para coleta de lixo, transporte público e outras atividades. As entidades não atuavam em saneamento e habitação, mesmo quando apoiadas pelo BNH e pela CNPU, porque poderosos grupos políticos e empresariais dominavam estas atividades em cada estado. Já em transporte público e coleta de lixo, era possível agir, mas surgiam imprevistos. No Rio de Janeiro, na primeira semana de operação do sistema metropolitano de coleta de lixo aprovado por todos os municípios, o prefeito proibiu a passagem de caminhões em Niterói, e tudo foi por água abaixo.

Na SE/CNPU, trabalhávamos para fortalecer as entidades metropolitanas com os ministérios, os estados e as prefeituras. No Rio de Janeiro, depois da fusão dos dois estados em 1974, trabalhou-se muito na consolidação da entidade carioca. De forma informal ou não, havia um intercâmbio de experiências entre regiões e no uso de consultores internacionais, como Ralph Gakenheimer, de Harvard, e Jean-Claude Ziv, da Sorbonne. Mais tarde, com a criação da OP/FNDU, a coordenação e o apoio passaram a ser mais eficazes, porque a CNPU dispunha de recursos próprios e podia associar-se melhor a outras entidades, como o Grupo Executivo para a Integração da Política de Transportes (Geipot), no transporte público; e o BNH, em projetos específicos.

Além das nove RMs da legislação federal, havia conurbações que “de facto” eram RMs, mas excluídas da norma federal. Nesse caso, a solução foi pedir ao IBGE que criasse o conceito de *aglomeração urbana* e definisse o perímetro e as características de cada uma. O estudo foi publicado na revista do IBGE,¹² e o apoio às metrópoles de menor porte foi dado pelo programa de apoio às aglomerações urbanas. O objetivo dos programas criados pela CNPU – como os metropolitanos, o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio (CPM) e o Programa Nacional de

12. *Revista Brasileira de Geografia*.

Centros Sociais Urbanos (CSU), hoje esquecido – era integrar o território urbano nas políticas socioeconômicas segundo as práticas e o saber da época.

Para mim, o mais inovador e de maior sucesso foi o CSU. Emocionei-me profundamente, em um bairro pobre de Araxá, quando entrei em um centro social urbano funcionando integralmente, com mulheres aprendendo a costurar, dentistas e médicos atendendo pessoas, jovens jogando futebol e basquete, crianças em um parque, idosos conversando, sala de alimentação e sala de convivência comunitária. Tudo em plena atividade. Os CSUs haviam sido concebidos para enfrentar o inchamento (*sic*) urbano da época, mediante apoio aos migrantes que chegavam sem nada nas cidades e não tinham a menor ideia do que era a vida urbana. Foram mais de quatrocentas unidades construídas em todo o país, e o impacto foi muito, muito bom. Depois, o programa foi extinto e nunca chegou a ser devidamente avaliado.

Outro programa importante foi o de cidades de porte médio, previsto no documento de 1973 e inspirado no *villes moyennes* de Michel Rochefort, na França, e no Programa Cidades de Porte Médio, conduzido por Maria Adélia quando subsecretária de planejamento em São Paulo, com Jorge Wilhelm, secretário de Estado, e Paulo Egydio Martins, governador.

Esse CPM foi criado por um grupo de trabalho coordenado por Marcos Mendonça, integrado por técnicos de diferentes áreas do Ipea e apoiado por especialistas, em especial Michel Rochefort e Héléne Lamicq, que ficaram em Brasília por algum tempo graças ao apoio da embaixada francesa.

Após meses de trabalho da equipe, durante seminário de avaliação da proposta para o programa CPM, houve um fato bizarro que retrata o nível de liberdade que dominava o Ipea. Depois da apresentação por Mendonça, surgiram elogios e todos aplaudiram a proposta, exceto uma técnica, doutora em sociologia na França, negra retinta, goiana, cabelo *black power*, que fumava um cachimbo e olhava tudo muito quieta. Nazaré era minha “advogada do diabo” predileta, e perguntei:

“E aí, Nazaré, o que você achou disso aí?”

“Francisconi, isso aí vai dar uma merda que tu não tens ideia”.

Depois, ela elencou três ou quatro pontos e tinha toda razão. A proposta foi corrigida e, dessa forma, surgiu o Programa Cidades de Porte Médio. Para implantar o CPM, conseguimos algum dinheiro e, mais tarde, tivemos o apoio do Banco Mundial. As cidades foram definidas pelo IBGE, mas em alguns estados não havia o valor mínimo para que todas as cidades de porte médio recebessem apoio. Isso aconteceu em Santa Catarina, estado sem metrópole e excelente rede de cidades de porte médio. Como havia cidade demais para o dinheiro disponível – das sete ou oito, só havia dinheiro para cinco –, coube ao governador decidir, em procedimento informal que nunca vazou porque criaria problemas políticos.

Na verdade, nós não conseguimos fazer muito do que pretendíamos, mas o que fizemos foi o suficiente para ajudar alguns. No governo, o que acontece é mais ou menos como naqueles gráficos em que a tendência de projeção é essa [explica com a caneta inclinada no ar] e em que nunca chegamos ao desejado. Se conseguirmos melhorar três graus, cinco graus do ângulo da tendência, já é um baita sucesso.

Tínhamos consciência de que cidades e metrópoles eram temas difíceis; os governadores às vezes achavam que estávamos invadindo a área deles. Muitos vinham a Brasília em busca do dinheiro, e não pelo valor do projeto. Políticos da Câmara dos Deputados e do Senado acompanhavam governadores e prefeitos e faziam pressão política. Eu recebi o senador José Sarney¹³ várias vezes, sempre defendendo o povo do Maranhão, do Pará, e outros mais.

Trabalhávamos com este tipo de pressão, e houve fatos curiosos (agora estou fazendo um pouco de fofoca, mas é o lado humano da coisa). Quando presidia a EBTU, chegou um deputado federal importante, não vou citar nomes, dizendo que ia bater em mim, me “encher de porrada” (*sic*) pelo que eu fizera em Goiás, que eu prejudicara o eleitorado dele. Respondi que, se ele queria me bater, tudo bem, mas antes devíamos ligar para o governador, porque quem definiu as cidades foi o governo do estado, que nos encaminhou oficialmente a lista de cidades. Liguei para o governador Irapuan, de Goiás, e o deputado resolveu o assunto com ele.

Além de mediar conflitos políticos, também era preciso ir a campo ver obras. Houve um ano em que viajei 150 dias para ver o que acontecia nas cidades, para conversar, para conhecer.

Acho que o sucesso de uma política pública não está só na concepção. Ou melhor, está em concepção que corresponda ao que se quer, que defina como se fará e a quem é que se quer atingir. É isso! Gostou do conceito? Acho que vou escrever um texto sobre isso.

Ipea: Sobre as entidades, o professor Maurício Pina (diretor de planejamento do Grande Recife Consórcio de Transporte), de Pernambuco, chama sempre atenção para a mudança ocorrida após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), relativa ao aporte de recursos para as entidades e os consórcios da época. Por exemplo, o Grande Recife Consórcio de Transporte funcionava muito bem antes da CF/1988, havia adesão dos municípios ao consórcio porque havia recurso. Então, quando o senhor fala que aconteciam os apoios financeiros às RMs, da cota dos 25% que eram do Ministério dos Transportes, gostaria de saber se existiam fluxos contínuos para apoiar os consórcios e as entidades?

13. Então senador da República pela Aliança Renovadora Nacional; presidente, em 1985, pelo Movimento Democrático Brasileiro.

Jorge Guilherme Francisconi: Não. Não tínhamos dinheiro suficiente para garantir um fluxo contínuo, mas ainda assim o recurso causava impacto ao apoiar os primeiros passos de algo que deveria tornar-se autossuficiente ou quando, por exemplo, faltavam R\$ 100 mil para uma cidade concluir obra no centro. Para o governo federal, era um valor de pouco significado, mas para aquela cidade tinha grande importância. E, com isso, íamos ganhando a solidariedade e a confiança, com uma integração que fortalecia as bases do sistema interfederativo.

Ainda respondendo à pergunta, alguns órgãos setoriais ofereciam continuidade. No BNH havia doze ou treze programas – saneamento, habitação, habitação social, sistema de crédito para classe média alta, urbanização – que permaneceram durante décadas. Em documento recente, listei estes programas do BNH. Eles abrangiam inúmeros setores do desenvolvimento urbano e havia até programa de financiamento para cidades construídas próximo às grandes obras de infraestrutura, como a barragem de Itaipu.

Na área do transporte, também houve continuidade nos investimentos para obras e pouco para gestão. Quando saí da EBTU, em 1982, o orçamento era de US\$ 1,2 bilhão, destinados à construção de três trens de subúrbio e para a continuidade dos programas. Isso depois de haver financiado corredores de transporte urbano de todas as RMs, capitais e aglomerações. No Brasil inteiro, pavimentamos ruas e grande apoio foi dado ao desenvolvimento tecnológico. Em parceria com a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) paulista, foi concebido e construído o sistema de controle de semáforos adotado no centro de São Paulo; com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), foi construído o protótipo de ônibus elétrico que operou em Brasília. Usando sempre tecnologia 100% nacional.

Na área social, pavimentar vias de ônibus em favelas foi um programa de grande impacto, com o Banco Mundial não só financiando como também difundindo o programa em âmbito mundial. Isso porque pavimentar vias onde os ônibus passavam evitava atrasos e aumentos de tarifas por conta da pavimentação. Nas paradas de ônibus, surgiam torneiras e latas com água, para que as pessoas limpassem os sapatos antes de entrar no ônibus que levava ao trabalho. E não é só quem mora em favelas que enfrenta este problema, porque, no Plano Piloto, em Brasília, já vi pessoas saírem do trabalho e trocarem de sapato para começar a caminhar no pó e no barro.

Para atender à infraestrutura urbana, o transporte público foi o último a ser atendido; e só em 1975 surgiu a EBTU, dez anos depois do BNH, para promover um sistema interfederativo cujo sucesso dependia das instituições locais. Cada setor urbano tinha seu sistema financeiro, e creio que é disso que Maurício Pina está falando, com sistemas concebidos para serem autossustentáveis. Quanto ao plano metropolitano de transportes de Recife, ele foi muito bem concebido e bem implantado, enfrentou problemas de gestão e operação e permanece vivo, ainda

que com problemas. A gestão da RM de Recife pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem)¹⁴ foi bem concebida e bem executada, e algo ainda permanece, apesar de todas as tentativas feitas para acabar com ela.

Ipea: Essa é uma grande questão para as entidades metropolitanas. Acontece a passagem para o sistema democrático, que, em alguns casos, acaba sendo abrupta para as entidades, e você falou muitas vezes sobre “fonte de recurso”, “apoio financeiro”. Isso é algo que acaba e desestrutura as entidades. Até hoje, o apoio financeiro é uma questão que as entidades levantam e apontam como um problema.

Jorge Guilherme Francisconi: Tem toda razão, mas por quê? O primeiro desmonte não foi financeiro, foi político; e afetou o aspecto interfederativo, porque a capacidade operacional da RM se devia ao fato de os prefeitos da capital e de municípios estratégicos serem escolhidos pelo governador. Em Salvador, com seus polos industriais, muitos prefeitos eram nomeados pelo governador porque as cidades eram estratégicas para o desenvolvimento estadual e nacional. Isso criava uma interligação administrativa que facilitava muito.

A RM começou a perder força quando os prefeitos das capitais passaram a ser eleitos. Depois, a crise econômica diminuiu a capacidade financeira da União, e, a partir da redemocratização, elas foram entregues aos estados e abandonadas pela União. A democracia adotada fortaleceu o município e a gestão participativa a partir do direito à cidade. Esta é a utopia que orienta o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que é hegemônico faz quarenta anos, e foi a linha de pensamento adotada pelo Ministério das Cidades em 2003, que era radicalmente contrário à RM. Lembrando que em Recife, quando um diretor da entidade metropolitana disse “aqui tem problema metropolitano”, Raquel Rolnik retrucou: “não existe problema metropolitano, só existem municípios”. Procedimentos como esse acabaram com as atividades, lideranças e entidades metropolitanas.

Além disso, os conceitos de RMs, aglomerados urbanos e microrregiões, que foram incluídos na CF/1988 porque haviam sido utilizados por mais de vinte anos, foram abandonados por Ipea e IBGE no estudo sobre rede urbana de 2001 (Ipea, IBGE e Unicamp, 2001), quando eles criam tipologias como “aglomeração urbana”, englobando metrópoles e cidades. Este procedimento acelerou o fim de políticas públicas para territórios urbanizados porque Ipea e IBGE ignoraram a base conceitual, técnica, estatística e territorial exigida por RMs, aglomerados e microrregiões e porque adotaram tipologias urbanas sem sustentação jurídica.

14. Criada pela Lei Estadual nº 6.890, de 3 de junho de 1975, hoje Fundação de Desenvolvimento Municipal, criada em 6 de janeiro de 1994.

A atitude de Ipea e IBGE acelerou o desmonte técnico e político-administrativo da gestão metropolitana e, como menciono no artigo da *Revista Acervo* (Francisconi, 2023), também atendeu ao objetivo de fortalecer municípios e ao poder das comunidades com as prefeituras nos municípios. Este tema foi avaliado pelo Montandon [Daniel] no livro sobre planos diretores pós-Estatuto da Cidade (Santos Junior e Montandon, 2011). Ele considera que preceitos e expectativas geradas pelo estatuto não foram cumpridos por causa das forças conservadoras e burocráticas dos gestores municipais, e isso corresponde à utopia do direito à cidade de Henri Lefebvre e à utopia de que as comunidades terão capacidade para isso. Creio que esse é hoje um dos grandes gargalos da gestão urbana e que precisamos, com urgência, aprovar normas sobre procedimentos para cada escala urbana, bairro, cidade, metrópole, como fazem os países ibéricos e outros na Europa.

No Rio Grande do Sul, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Porto Alegre, de 1979, exigia a opinião das comunidades de bairros sobre serviços e atividades que estavam indicados na própria lei, com associações de bairro avaliando os grandes empreendimentos. Isso foi antes do orçamento participativo.

Na CF/1988, há outro dado interessante que lembro porque passei meses trabalhando nisso (por isso estou sendo tão rápido [risos]). Na política de saúde, foi mantido o sistema de vacinação e a saúde pública, ampliada para o Sistema Único de Saúde (SUS). Na educação, grande parte dos parâmetros da área educacional foram mantidos e melhorados. Na área do desenvolvimento urbano, passaram o apagador de giz no que havia e negaram as metrópoles.

Daí atribuir aos estados a criação e gestão das RMs. E quantas RMs existem hoje no Brasil legalmente instituídas? 83! O que elas fazem? Já viram no mapa? A do Amapá – RM de Macapá – é a maior delas em área, e há algumas com 30 mil habitantes. Em Santa Catarina não sobra nada – não há metro quadrado que não pertença a alguma RM.

Quando houve a discussão sobre o Estatuto da Metrópole, a Câmara dos Deputados disse que o modelo ideal era o de Santa Catarina, isso está nos anais dessa reunião. O ideal metropolitano, do ponto de vista dos deputados, era de estados completamente cobertos por RMs! Perdeu-se completamente o conceito!

Quando o Estatuto da Metrópole foi aprovado, o número de RMs cresceu, porque os estados estavam esperando que o governo federal “colocasse um dinheirinho para nós”. Estavam trabalhando com uma visão pragmática (não chamo de oportunista porque, se há uma oportunidade, corre-se atrás, então não é oportunismo, é um “pragmatismo da oportunidade”), e, sem políticas pragmáticas, não iremos avançar. Mas o que fazer com as oitenta RMs? A RM morreu, e é preciso recomeçar tudo de novo.

Mas, agora, se vocês quiserem discutir o futuro, há um tema muito oportuno e da melhor qualidade sobre o que fazer a partir de amanhã com a RM.

Ipea: Acho que não deveríamos mais voltar ao passado. Suas considerações e análises aqui já atendem ao que gostaríamos de saber sobre aquele momento mais inicial da década de 1970. Podemos falar sobre o futuro, sim – em uma outra ocasião.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, jan.-abr. 1986.

BOMFIM, P. R. de A. Michel Rochefort e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na década de 1960. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 3, p. 365-378, set.-dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/hFnygMNCGhgZXZnbM3zMfcG/?lang=pt>.

BRASIL. Ministério do Interior. **Anais do seminário de desenvolvimento urbano e local**. Brasília: Serfhau/Minter, 1971.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos. **O desafio metropolitano**. São Paulo: Imesp, 1976.

FRANCISCONI, J. G. Ciclos políticos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020). **Acervo**, v. 36, n. 1, p. 1-22, 2023. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1873>. Acesso em: 2 jun. 2023.

FRANCISCONI, J. G.; CORDEIRO, S. H. **Além de Rio e Sampa**: Corumbá, Irecê e Parintins – evolução e desafios do planejamento urbano no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea; Iplan, 1976.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea; IBGE; Unicamp, 2001. v. 1. 396 p.

LOUREIRO, M. R.; BASTOS, E. R.; REGO, J. M. R. **Conversas com sociólogos brasileiros**: retórica e teoria na história do pensamento sociológico do Brasil. Rio de Janeiro: FGV; EAESP; GV, 2008. (Relatório de Pesquisa, n. 11).

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2011.

