



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input checked="" type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Porto Alegre - A Metrópole Em Formação Constituição E Institucionalização Das Regiões Metropolitanas Brasileiras

*Porto Alegre- The Metropolis in generation
Constitution and Intitucionalization of the Brazilians Metropolitan Regions*

*Porto Alegre- La Metrópolis en formación
Constitución e Institucionalización de las Regiones Metropolitanas de Brasil*

**Profa. Dra. SOUZA, Celia Ferraz de (1)
Profa. Dra. ALMEIDA, Maria Soares de (2)**

- (1) Professor Doutor, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS – PROPUR, Porto Alegre, RS, Brasil;
e-mail: cefsouza@terra.com.br
- (2) Professor Doutor, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS – PROPUR, Porto Alegre, RS, Brasil;
e-mail: maria.sdealmeida@gmail.com



Porto Alegre, A Metrópole em Formação - Constituição e Institucionalização das Regiões Metropolitanas Brasileiras

Porto Alegre- The Metropolis in generation

Constitution and Institutionalization of the Brazilian Metropolitan Regions

Porto Alegre- La Metrópolis en formación

Constitución e Institucionalización de las Regiones Metropolitanas de Brasil

RESUMO

Este artigo tem como foco central a investigação de um momento histórico da transformação das cidades brasileiras, em direção a um crescimento urbano acelerado, decorrente de processos econômicos sociais por que atravessou o país, a partir da década de 1950 e que se consolidou na década de 1960. Os territórios metropolitanos se constituíram por cidades expandidas para além de suas fronteiras municipais formando o que se passou a denominar como “cidades conurbadas”. A percepção de que a administração destes territórios, assim formados, não cabia mais no âmbito municipal, levou os gestores a proporem associações de municípios para o seu planejamento. No caso da região metropolitana de Porto Alegre, em meados da década de 1960, o governo estadual e o município capital, estabeleceram convênios para promoção de estudos, que permitissem o encaminhamento desta questão. A delimitação do território, objeto de intervenção compartilhada, a organização de instâncias políticas de gestão e a formação de grupo técnico para a promoção de estudos e de planejamento regional, foram alguns elementos institucionalizados.

PALAVRAS-CHAVE: conurbação, área metropolitana, urbanização, Porto Alegre

ABSTRACT

The theme stated in the title of this paper addresses a period of transformation for Brazilian cities, in particular in the most economically developed regions that had the highest concentration of population and employment in the era. The physical existence of these cities, until then contained within municipal limits, expanded beyond city limits to create what became known as conurbation.

The perception that the administration of these areas, as they formed, didn't fit within the municipality's domain, led city managers to propose associations of municipalities for their planning. In the case of Porto Alegre's metropolitan area, in the mid-1960s the Rio Grande do Sul state and city governments established formal agreements to promote studies to further explore this subject. The delimitation of territory, an object of shared intervention, the political organization of management and the creation of technical training groups, for promoting studies and regional planning were some items institutionalized.

KEY-WORDS: conurbation, metropolitan area, urbanization, Porto Alegre

RESUMEN

Este artículo tiene como eje central la investigación de un momento histórico de transformación de las ciudades brasileñas, hacia un rápido crecimiento urbano, debido a los procesos sociales y económicos que cruzaban el país desde la década de 1950 y se consolidó en la década de 1960. Las áreas metropolitanas se componen de ciudades expandido, más allá de sus límites municipales que forman lo que hoy se denomina como "ciudades conurbadas". La percepción de que la administración de estos territorios así formados, no encajaba dentro del municipio, llevó gerentes a proponer asociaciones de municipios para la planificación. En el caso de la región metropolitana de Porto Alegre, a mediados de la década de 1960, el gobierno del estado y de la capital, establecieron pactos para promover estudios, para la remisión de este asunto. La delimitación del territorio, la intervención de objetos compartidos, la organización de las instancias políticas de gestión y la formación del grupo técnico para la promoción de estudios y de la planificación regional, fueran algunos de los elementos institucionalizados.

PALABRAS-CLAVE: conurbación, área metropolitana, urbanización, Porto Alegre.



1 INTRODUÇÃO

A CONSTITUIÇÃO DAS METROPOLES BRASILEIRAS: DÉCADAS DE 1950- 1960

A década de 1960 se iniciou dentro de um quadro preocupante. As cidades vinham crescendo desmedidamente, e o êxodo rural se acelerando a cada dia, não só vindo das suas próprias regiões para as cidades, mas, principalmente, de regiões mais distantes para as capitais que já apresentavam maior desenvolvimento econômico. Era alarmante o êxodo proveniente do nordeste para o sudeste. Nenhuma política conseguia evitar esse processo. A industrialização concentrava-se em determinadas cidades, e essas funcionavam como grandes polos de atração. Henrique Brandão Lopes, Secretário do Ministério do Interior, ainda em 1971, dizia que

difficilmente poderemos modificar as tendências de crescimento urbano, por maiores que sejam os incentivos à fixação de populações no interior ou de orientação das migrações no sentido rural. De menor significado serão ainda as tentativas de inversão de fluxo no sentido urbano-rural, mesmo para os grupos de urbanização recente¹ (LOPES, H.B. 1971)

Acrescente-se ao problema, a falta de habitação popular e de infra-estrutura nas áreas de recepção, visíveis mesmo em cidades de maior desenvolvimento, como São Paulo e Rio de Janeiro. Politicamente, o Brasil também atravessava uma fase difícil. No início do período muitas greves e manifestações davam conta da insatisfação popular, que vinha sendo apoiada pela esquerda política. No sentido de defender o país da ameaça do crescimento da esquerda, que se temia na época, foi dado um golpe militar, apoiado pelo segmento da população reconhecido como “as forças da burguesia”, implantando um regime ditatorial, em 1964, que durou por vinte anos.

Essa mudança drástica de governo, na qual os militares tiveram um protagonismo decisivo ao tomar o poder, levou ao controle dos passos e atitudes de todos os cidadãos. O governo, que historicamente já era centralizado, se reforçou. O fenômeno dito do milagre brasileiro acelerou ainda mais o crescimento urbano e também suas consequências.

Nos órgãos governamentais, como na academia, a preocupação com os problemas urbanos começou a tomar força. Vários estudos sobre o assunto foram introduzidos, assim como a ideia de planejar as cidades e regiões para o enfrentamento desses problemas. A ideia não era mais a construção de novas cidades, como aquela que imperava nos anos de 1950, tendo Brasília (1955) como um ícone. A cidade de Lucio Costa era tida como um exemplo extraordinário de urbanismo. Era, e ainda é, a maior representação do movimento modernista, que seguia a orientação da Carta de Atenas e outros preceitos de desenho urbano, tendo como paradigma as ideias de Le Corbusier. Porém, apesar de todo reconhecimento e admiração da parte de arquitetos e urbanistas, na prática, ela encontrava uma grande resistência, de sua efetiva aceitação por parte dos próprios políticos, em ocupá-la. A transferência do Rio de Janeiro não era tarefa fácil. A antiga capital resistia com seu charme, suas praias, e seu estilo de vida a mudança completa para o planalto central, proposta no sentido de desbravar esse país continental. O governo forte da Revolução impôs como sua determinação a mudança de capital, para que ela se tornasse uma realidade. Entretanto, a dificuldade com a transferência da capital do Rio de Janeiro para o interior do Brasil mostrava que não bastava só projetar uma cidade no plano físico espacial, mas que era preciso trabalhar com todos os aspectos da sociedade, sejam políticos, econômicos, sociais, e institucionais,



para seu efetivo funcionamento. Na realidade essas críticas não estavam sendo colocadas somente em relação ao Brasil. Elas vinham da Europa e dos Estados Unidos, referidas não só ao modelo urbanístico utilizado, mas acima de tudo, ao trato da questão metodológica. Profissionais de várias áreas do conhecimento se dispuseram a discutir o problema urbano. Novas idéias emergiam enfocando, não somente o pensamento para um reordenamento espacial da cidade, como também, para a implementação de um processo contínuo e controlável, que pudesse conduzir ao desenvolvimento. O lema era planejar para desenvolver. Assim, as cidades e regiões, de acordo com essas novas ideias que começaram a tomar força, precisavam sofrer outro tipo de planejamento, não só o físico, mas um planejamento integrado, dos vários setores da administração, nas suas três esferas, federal, estadual e municipal e não só urbano, mas também, regional.

O crescimento físico desordenado das cidades passou a ser entendido como resultado de um processo chamado desenvolvimento do subdesenvolvimento, resultado do próprio sistema capitalista. (FRANK,G 1973;p.25). Nesse sentido, as capitais que eram as grandes receptoras de população e indústrias, se expandiam para além de suas fronteiras e as cidades vizinhas cresciam na direção do polo central. Esse crescimento levou a ocorrência, em diversas regiões, da unificação de áreas urbanas, de municípios diferentes, fenômeno que ficou conhecido como conurbação. Foi o que ocorreu com Porto Alegre e os municípios que se localizavam principalmente na direção norte, direção de acesso ao centro do país. A contiguidade e continuidade da malha urbana, que foi se reforçando com o tempo, num processo de integração da região, criou uma área de forte conurbação, e seus municípios vieram a integrar mais tarde, a Região Metropolitana de Porto Alegre, constituída em 1970.

2- A FORMAÇÃO DAS CIDADES CONURBADAS - NOVOS CONFLITOS SOCIO ESPACIAIS

Em 1945, após o término da Segunda Guerra Mundial e o retorno à democracia com o fim do Estado Novo², as cidades brasileiras entraram em nova fase de desenvolvimento. A aceleração industrial, o crescimento populacional surpreendente, em especial nas capitais, alcançaram um inusitado patamar dentro do quadro brasileiro. A ideia de que o crescimento populacional levava ao desenvolvimento, repercutia por toda parte e deixava São Paulo orgulhosa, nos anos 50, por ser considerada a cidade que mais crescia no país. Certamente era também, a que mais tinha problemas!

O período que se segue, agora com maior liberdade e possibilidades de novos avanços, crescem os investimentos nas cidades e em especial no setor de comunicações. Nesse momento, as capitais, como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba se transfiguram em grandes áreas urbanas, com redução de seus territórios rurais.

“O Brasil experimentou na segunda metade do século 20 uma das mais aceleradas transições urbanas da história mundial. Esta transformou rapidamente um país rural e agrícola em um país urbano e metropolitano, no qual grande parte da população passou a morar em cidades grandes”(MARTINE,G. & MACGRANAHAM, G.,2012.p.11,)

O crescimento econômico e demográfico conduziu as cidades brasileiras a novos fenômenos, que foram além da expansão, como o já mencionado processo de conurbação, que marcou

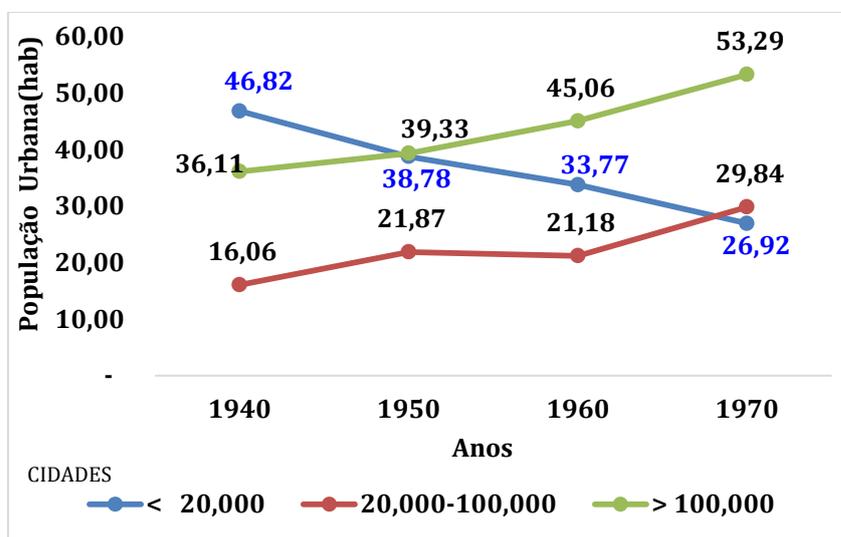
² Ditadura de 1937 a 1945, comandada por Getulio Vargas. Ver in REZENDE,V - “O Urbanismo na Era Vargas”(bibliografia)

profundamente algumas regiões. O processo migratório interno entrou em aceleração como jamais visto no país, vindo não só de suas regiões próximas, rurais e urbanas, mas também de outras regiões distantes, em busca de melhor possibilidade de vida. A principal região de *expulsão*³ (SINGER, P 1975) era a da região do nordeste, do agreste, marcada pela seca e pela pobreza. Esse fluxo se dirigia preferencialmente à Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, regiões com melhores condições de emprego. Até os anos 70 o processo de urbanização brasileira esteve baseado na vertente da concentração: concentração da dinâmica econômica, concentração da população nas grandes metrópoles e concentração das migrações (Baeninger 2012, 209). Com base em levantamento do IBGE, que permite inferir esse crescimento populacional das cidades, entre os anos 1940 a 2000, em uma distribuição relativa da população, segundo tamanho de cidades, foi realizada a tabela a seguir, procurando destacar, esse processo entre os anos 1940 a 1970, e considerando três concentrações urbanas, cidades menores que 20 mil habitantes, cidades entre 20 mil e 100 mil, e com população acima de 100 mil habitantes. A população urbana das cidades menores que 20 mil habitantes, registrava elevado incremento dos anos de 1940 para 1950, de 46,82%, em função da transferência da população rural para o meio urbano. Esta tendência recrudescer nas décadas seguintes. Por outro lado, as cidades com mais de 100 mil habitantes iniciaram uma escalada de crescimento. Na década de 1970, mais de 50% da população urbana total concentrava-se em cidades com mais de 500 mil habitantes, mostrando a face de país urbano.

FIG1 - GRÁFICO

Distribuição da População Urbana (%) de acordo com o tamanho de Cidade :

Brasil 1940-1970



Alto-Uruguai, nas divisas com o rio Uruguai⁴. Se de um lado essa fronteira foi consolidada, por outro essa frente continuou crescendo, saindo do Estado e se dirigindo na direção norte, através de Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, chegando até o Acre. Uma outra parte da população que se deslocou, procurou Porto Alegre e seus arredores.

³ Paul Singer afirmava que mais que um êxodo rural, o processo era de expulsão do campo, devido as suas péssimas condições.

⁴ Sobre a urbanização do Rio Grande do Sul, ver Souza, 2000
 sobre a Evolução urbana de Porto Alegre e sua região, ver Souza&Muller, 2007



Porto Alegre, não fugia à regra, mas não teve seu crescimento caracterizado pela chegada de fluxos migratórios nordestinos. A movimentação migratória interna ao estado do Rio Grande do Sul caracterizou o crescimento populacional da capital. Esse movimento se acentuou em razão do super crescimento das regiões coloniais⁵ levando como consequência uma expansão de minifúndios, que foram se tornando cada vez mais improdutivos, expulsando também seus habitantes. A busca de nova fronteira agrícola levou parte dos antigos colonos para a região do. Nesse contexto a região de Porto Alegre, tem seu desenvolvimento como fruto de dois momentos fundamentais, tanto na fase da chegada dos primeiros imigrantes (1824), como depois, na fase da industrialização, a partir de 1890. Os primeiros colonos que chegaram ao Estado foram os alemães, em 1824 e se estabeleceram exatamente ao longo do Rio dos Sinos ao norte de Porto Alegre. A primeira sede de colônia foi São Leopoldo, e foi nesse eixo que começaram a ocupar a região. As cidades foram surgindo na função de apoio à produção. Vale destacar que seu crescimento foi reforçado e apressado em razão da maior revolução⁶ que eclodiu no Estado, e durou dez anos, de 1835 a 1845, tendo Porto Alegre sido sitiada pelos revoltosos, já que ela como capital de Província, representava o Império do Brasil. Os alemães recém chegados tiveram que produzir para abastecer a cidade, criando desde o início um vínculo muito forte com a capital. A implantação da estrada de ferro nos anos de 1870, veio reforçar essa relação.

A partir de 1890, uma onda de industrialização atinge o Brasil. E essa região colonial nessa fase, já com uma ampla base comercial, voltada para os imigrantes italianos que chegaram a partir de 1875, estava apta a se envolver nesse processo de substituição de produtos importados pelos produzidos na região. Novo Hamburgo e São Leopoldo, se despontavam como pólos, nesse eixo norte, reforçado pela rodovia, implantada na década de 1940, no antigo acesso à capital, consolidando já nos anos de 1950, uma rede urbana bem definida. A rodovia, que ligou o sul do país com São Paulo, teve assim, um papel fundamental para o desenvolvimento da região, permitindo uma acessibilidade maior, tanto para a circulação de mercadorias como de veículos, impulsionando esse avanço.

Integraram a Região Metropolitana de Porto Alegre institucionalizada em 1970, 14 municípios. Desses, oito fazem parte do processo descrito, localizando-se ao longo deste eixo norte ou próximo a ele (Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom, Sapiranga e Estância Velha). Os demais, são Guaíba, Gravataí, Viamão, Cachoeirinha e Alvorada. Os três primeiros fazem parte de um processo histórico mais antigo, ligado as primeiras implantações urbanas na região. E os outros dois foram desmembrados de Gravataí e Viamão, pouco antes da definição legal.

⁵ regiões onde chegaram os colonos alemães, italianos e outros, no século XIX

⁶ Revolução Farroupilha, ou como preferem alguns autores, Guerra dos Farrapos

FIG.2 Mapa da Região Metropolitana de 1972, com 14 cidades

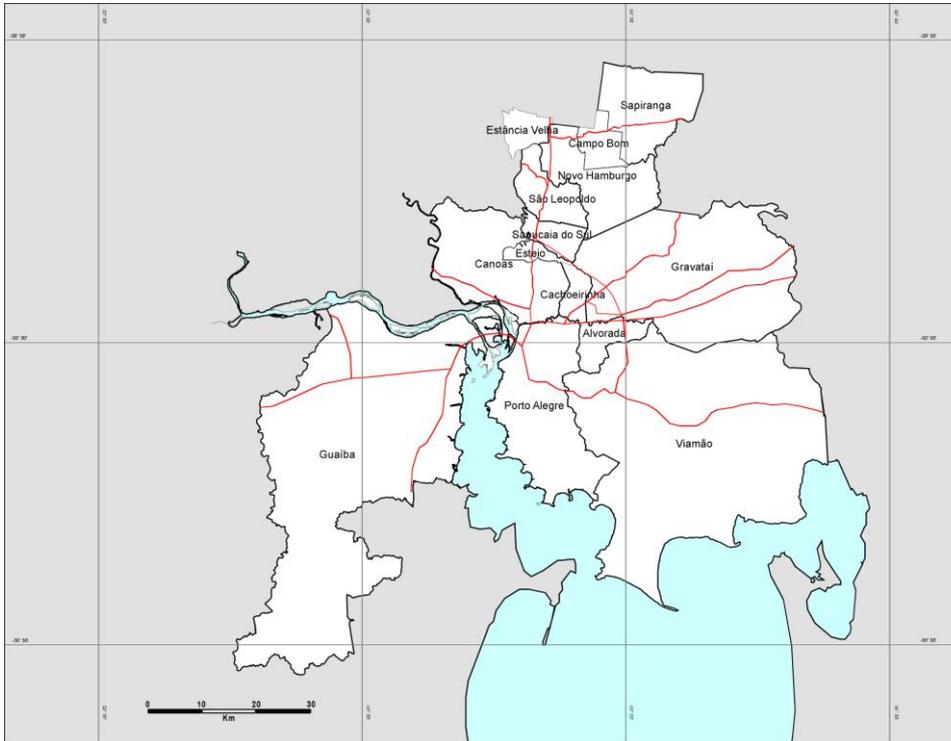
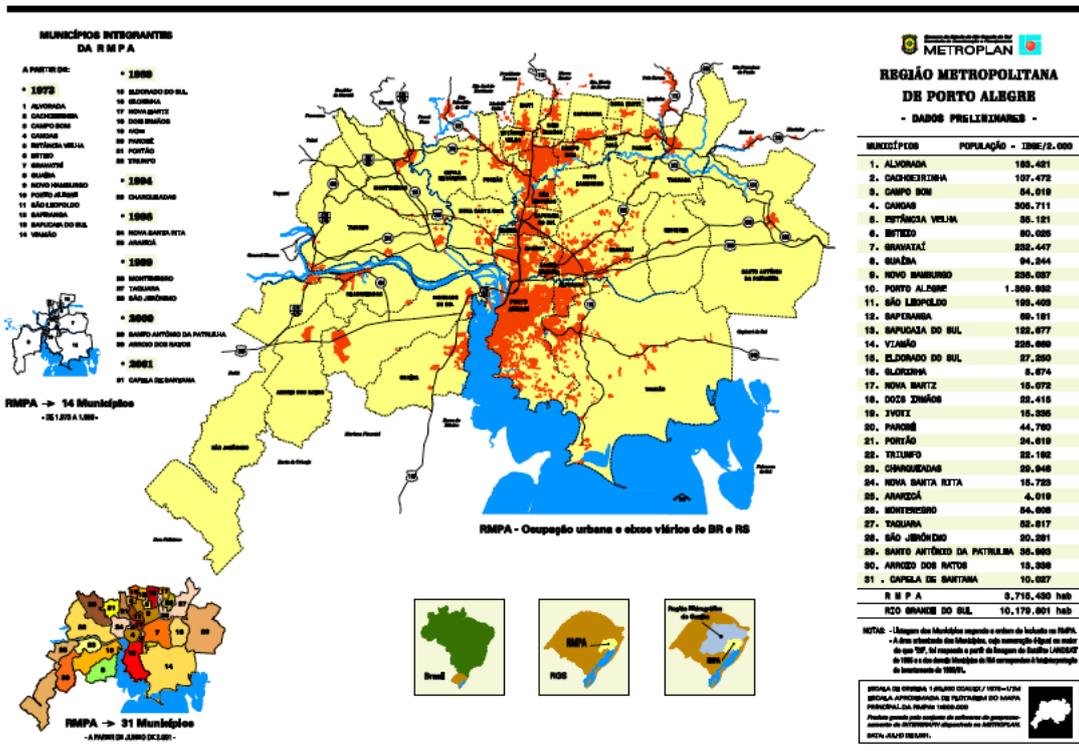


FIG 3 Mapa Atual da Região Metropolitana, com 31 cidades





3. A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE EM PLANEJAMENTO

Desde a década de 1950 estudos já apontavam para a acelerada expansão de Porto Alegre, especialmente na direção norte, área tradicionalmente marcada por centros industriais e, na direção leste área de localização da habitação operária. Nestas duas direções, entretanto, identificam-se dois processos diferenciados de ocupação territorial, como visto acima, decorrentes de processos históricos de ocupação do regional.

Segundo Alonso, a presença de uma metrópole é marcada pela presença da cidade que exerce uma influencia funcional, econômica e social sobre cidades menores; da presença de conurbação entre as cidades; e da intensa presença de fluxos de pessoas e mercadorias entre centros urbanos. (ALONSO, 2008)

Estes requisitos começaram a ser percebidos nas áreas técnicas locais como nos órgãos estaduais (Secretaria de Obras Públicas) e municipais (Divisão de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre) já na década de 1950, mas foi na década seguinte que estes requisitos se consolidaram, quando Porto Alegre já ultrapassava a casa de 600mil habitantes. As maiores metrópoles brasileiras já haviam se antecipado nesse processo, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Entretanto, Porto Alegre se antecipou ao processo de institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras. Um grupo de trabalho constituído por técnicos da Diretoria de Urbanismo da Secretaria de Obras Públicas do Estado e da Divisão de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre promoveu estudos que definiram os primeiros quatorze municípios, que constituíram os limites da Região Metropolitana de Porto Alegre. Quando as leis federais - Lei Complementar nº14 e nº20 de 1973 - institucionalizaram as Regiões Metropolitanas Brasileiras, a Região Metropolitana de Porto Alegre já tinha elaborado o PDM – Plano de Desenvolvimento Metropolitano.

Estruturada a partir dos eixos viários que formavam a rede básica, conectora dos diversos centros urbanos interna e externamente ao limite dos quatorze municípios, o eixo norte-sul a compunha o principal território tributário do desenvolvimento industrial da capital. Outros quatro centros eram os formadores do eixo leste-oeste, já referido, Gravataí, Cachoeirinha, Viamão, Alvorada e Guaíba. Dentre os quatorze municípios da Região, os dois eixos, formavam os territórios significativamente dependentes da vida de relação com a capital. Em 1970, os quatorze municípios detinham uma população total de 1.531.254 habitantes, que representava 23,0% da população total do estado.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO

A questão metropolitana emergiu nos meios técnicos e políticos locais no decorrer da década de 1960. Era evidente a necessidade de institucionalizar um grupo de trabalho capacitado à elaboração de um plano para a região, considerada área de concentração de problemas econômico-sociais de grande relevância para o Estado.

Politicamente as decisões tomadas envolveram o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Obras Públicas e sua Divisão de Urbanismo, e as prefeituras municipais dos quatorze municípios integrantes da região, liderados pelo prefeito da capital. Institucionalizou-se o Conselho de Metropolitano de Municípios – CMM com a tarefa de promoção do Plano Metropolitano, em abril de 1970. Integravam o Conselho o Secretário de Obras Públicas e representante do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; representante da Superintendência da Região Sul – SUDESUL; Prefeito Municipal de Porto Alegre; e os demais



prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana. Para elaboração do Plano, um grupo técnico foi montado, passando a denominar-se Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM. Esse grupo interdisciplinar era composto por técnicos de várias áreas como arquitetos, urbanistas, engenheiros, sociólogos, economistas e administradores.

As idéias em circulação na década, já apontavam para a necessidade de uma visão interdisciplinar na abordagem dos problemas urbanos e as cidades passaram a ser vistas, não mais como estruturas isoladas, mas integradas ao território regional do qual eram dependentes. Ao mesmo tempo, as idéias do planejamento para o desenvolvimento tinham se sobreposto à visão de novas teorias urbanísticas. Preconizava-se a integração planejada envolvendo vários setores, desde o econômico, abrangendo seu campo financeiro, comercial e industrial, o social, como educação, saúde, habitação, cultura, o ambiental, o setor de transporte e outros. Essas propostas eram divulgadas, de um lado, academicamente através dos *comprehensive plan*, que os americanos haviam desenvolvido, e de outro, de experiências locais anteriores, ligadas à Sagmacs⁷, e com participação do Padre Lebre, buscando uma sociedade unida pelo humanismo. A partir de 1964 a estratégia governamental era de absoluta centralização do poder. Porém, deveriam ser estabelecidas políticas urbanas, a partir de uma estrutura de planejamento, dentro da programação administrativa e de ações hierarquizadas, para agir no sentido de dar melhores condições de vida urbanas e regionais. O planejamento urbano passa ser o foco da administração e se insere no Ministério do Interior. Foram criados o Serviço Federal de Habitação, o SERFHAU e o Banco Nacional de Habitação, o BNH e ainda as superintendências regionais, para subsidiarem as ações.

Em busca de alternativas metodológicas para o enfrentamento da complexa tarefa de elaboração de um plano para a Região Metropolitana de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, ao grupo técnico local associou-se a uma equipe técnica alemã, oriunda de parceria institucional montada com a participação internacional, tanto no grupo dirigente, como nas equipes de trabalho. Proveio esta parceria do Acordo Básico de Cooperação Técnica, firmado entre os governos do Brasil e Alemanha, ainda em novembro de 1963, e promulgado pelo presidente do Brasil no dia 30 de julho de 1964. Ajustes complementares foram feitos entre os Governos do Brasil e Alemanha para a elaboração do Plano Integrado para a Região Metropolitana de Porto Alegre, em fevereiro de 1971, entre o ministério das Relações Exteriores do Brasil e o encarregado de negócios da República Federal da Alemanha. Em Abril de 1970 foi assinado convenio entre os municípios integrantes da Região Metropolitana criando o Conselho Metropolitano de Municípios e o Grupo Executivo da Região Metropolitana e aprovados pelas respectivas Câmaras de Vereadores dos municípios.

A missão do grupo misto, com a bi-coordenação entre dirigentes brasileiros e alemães para a elaboração do planejamento metropolitano, foi considerada exitosa. A primeira com o conhecimento da realidade local e a segunda dotada de instrumental metodológico e a visão de país desenvolvido, segundo considerações apresentadas. (PDM, vol. 1, 1973).

O DIAGNÓSTICO

O quadro que se estabelecia, nesse momento, mostrava uma região cujos principais problemas identificados referiam-se a: aumento das taxas de concentração populacional que, em 1970, já

⁷Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicadas aos Complexos Sociais, instituição de estudos e pesquisas com foco no planejamento urbano e regional e no desenvolvimento econômico e social, constituindo um organismo vinculado e influenciado pelo grupo francês *Mouvement Économie et Humanisme*, coordenado pelo Padre Lebre.



atingia 23% em relação à população total do estado; esta população estava esparsamente distribuída na região, configurando áreas residenciais com baixas densidades. 23% da área residencial apresentava uma densidade média de 25 hab/ha, enquanto densidades acima de 200 hab/ha correspondiam a menos de 3% da área ocupada total; a taxa de emprego de 25,24% em relação à população economicamente ativa, demonstrava o alto nível de desemprego e subemprego regional. Em decorrência, a renda média era muito baixa, em especial no setor industrial; a infra-estrutura deficiente era revelada pelos percentuais de áreas atendidas. Porto Alegre era exceção nesse quadro. Entre as redes de infraestrutura básicas, as redes de esgotos atendiam somente 32,3% da capital. Nos demais municípios praticamente inexistiam. Somente a rede de energia elétrica atingia aproximadamente 90% da população.

A localização do emprego industrial, disperso pelo território metropolitano, provocava desconomias, como a dificuldade de melhoria das infra-estruturas necessárias ao processo produtivo e excesso de distancia entre habitação e postos de trabalho; o mercado da habitação não correspondia à demanda, especialmente, considerando as baixas rendas. As causas básicas eram apontadas como referidas a falta de uma efetiva política habitacional para as mais baixas rendas e uma ausência de políticas de acesso a terra urbanizada. Esta afirmação contradizia as diretrizes emanadas da política federal que, desde 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH pretendia a diminuição do déficit habitacional do país. Incluía em sua política programas para população com níveis de renda de até três salários mínimos. A área de transporte recebeu atenção especial, identificado como setor chave para a melhoria das condições de vida da população metropolitana, bem como, para a atividade produtiva.

Este diagnóstico, aqui sucintamente exposto, integrou metodologicamente a primeira fase de elaboração do Plano Metropolitano. A identificação de problemas por áreas e a identificação de suas causas, serviu de base para a tarefa seguinte constituída de montagem de prognóstico, na busca de visualização de uma provável situação futura. A opção adotada foi o estabelecimento de metas que abrangesse um cenário alternativo futuro, para quando a região atingisse três milhões de habitantes. Pelas taxas históricas de crescimento regional a probabilidade mais aceita era que, em vinte anos, aproximadamente, este número fosse atingido.

O MODELO ESPACIAL

Em busca de alternativas metodológicas para o enfrentamento da complexa tarefa de elaboração do plano metropolitano, a equipe técnica alemã propôs a adoção de um modelo espacial que indicassem soluções ótimas aos complexos problemas de distribuição espacial, estabelecendo-se a necessidade de projetar alternativas e determinar suas consequências materiais. Foram montadas e testadas, através da aplicação de modelo matemático, nove alternativas.

“Para possibilitar o teste das relações espaciais entre a distribuição física de locais de trabalho, de residência e de prestação de serviços em dependência de uma rede de transporte a nível regional, utilizou-se o Modelo Lowry⁸ como análise de impacto.” (PDM, Doc. 13, p. 4)

⁸ Consistia o modelo espacial proposto de diretrizes de distribuição de atividades e população no território metropolitano. A descentralização da capital, o reforço de centros secundários, a distribuição equilibrada da população e do emprego, a criação de distritos industriais, cidades novas e uma rede de vias principais interligando centros, eram suas principais diretrizes.



A alternativa escolhida passou a se constituir no cenário desejável para a Região Metropolitana e serviu de base para o detalhamento das diretrizes de desenvolvimento desejável para a metrópole do futuro, quando a região atingisse o horizonte de 3 milhões de habitantes.

O modelo *Lowry* tinha em seus fundamentos teóricos premissas básicas: a escolha individual do local de residência, dependente da localização do emprego e da oferta de terrenos residenciais. O modelo foi utilizado como análise de impacto em dois sentidos: como teste de alternativas para avaliar até onde a respectiva distribuição espacial dos fatores de atração de empregos e residência permitia a distribuição desejada e como determinação das consequências dessas alternativas para a inter-relação entre as diferentes zonas.

Foram montadas nove alternativas que propunham formas de distribuição espacial de atividades no espaço regional. Nove possíveis cenários futuros acompanhados de uma concepção de rede viária que previa as interconexões principais. A alternativa escolhida tinha em sua concepção, pressupostos de promoção de um crescimento regional mais equilibrado quanto à ocupação do espaço regional, interligação de atividades e promoção e desenvolvimento do eixo leste-oeste como área de expansão metropolitana. Dizia a justificativa: "...objetiva-se reduzir as pressões sobre o eixo norte – Br 116 pela estruturação de um eixo complementar ... bem como a instalação de um sistema de transporte interno a região." (PDM, Doc. 13, p.53)

A estratégia principal na busca desse objetivo era a promoção da descentralização do emprego industrial com a previsão da implantação de áreas industriais nesses municípios. Estavam previstas também áreas novas, estruturadas como novos núcleos urbanos, locais de habitação e centros de comércio e serviços associados sempre a novas áreas industriais. A concepção de uma rede de vias estava prevista para assegurar níveis de acessibilidades adequados a cada centro. Baseado nesta diretriz espacial desenvolveu-se, a seguir, o Plano Metropolitano de Transporte, iniciado em 1973 e concluído em 1976, fruto do convenio de intenções e compromissos estabelecido para a integração da Política de Transportes Federal.

Em 1973 e 1974 foram promulgadas as leis Complementares nº14 e nº20, que criaram as nove regiões metropolitanas de forma centralizada, objetivando um maior controle do governo central sobre as áreas de maior concentração de população e atividade econômica do país, controle esse visto como necessário ao sistema político implantado no Brasil desde 1964.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre antecedeu a institucionalização das regiões metropolitanas no país. Se a configuração do eixo norte foi resultado de um processo histórico de ocupação da região, em razão da localização das colônias alemãs ao longo do Rio dos Sinos, ele também, é resultado, de sua forte ligação, das cidades com Porto Alegre e com o centro do país. Inicialmente, foi a estrada de ferro, que aproximou a região, trazendo consigo a localização das primeiras indústrias, mesmo daquelas que saíram da capital para se localizarem em local mais favorável. Com a construção da rodovia, a tendência de acesso mais dinâmico, até 1970, ficou reforçada. Circunstância que trouxe consigo o crescimento de Porto Alegre nessa direção, assim como dos municípios que aí se localizavam, determinando o surgimento da maior área de concentração populacional do Estado, assim como, de cidades conturbadas. Os problemas decorrentes chamaram atenção dos órgãos públicos que se preocuparam em promover estudos e trabalhos sobre esse território. Por essa razão, quando, em 1973, o governo federal instituiu as nove regiões metropolitanas, o Rio Grande do Sul já



havia constituído o grupo de trabalho internacional, teuto-brasileiro, e elaborado o Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Essa ação foi possível dado o interesse político e técnico locais na discussão que se fazia nacionalmente sobre a importância de haver um tratamento supra municipal aos problemas metropolitanos que vinham se agravando intensamente, sem que os municípios tivessem condições, no âmbito de suas fronteiras, de resolvê-los ou encaminhá-los de forma mínima, já que as causas poderiam ocorrer além dos seus limites administrativos.

Essa discussão vinha se fazendo ao longo de toda uma década. A Emenda Constitucional nº1 de 1969, em seu artigo 164, previa os elementos para a criação das Regiões Metropolitanas pela União: “Consideradas como alvos nacionais estratégicos pelos regimes militares desde 1964, a natureza legal deste conceito foi amplamente trabalhada até a sua institucionalização em 1969.” (Schmidt, 1983, p. 162)

O que prevaleceu no texto constitucional foi uma opção pelo centralismo e autoritarismo federal em detrimento de uma política que privilegiasse as instâncias estaduais e municipais. Retiradas estas instâncias do palco de negociações, restou aos municípios o simples papel de entidades com tarefas de discutir os planos e programas a serem efetivados e definidos pelo Conselho Deliberativo e, sugerir medidas, sem poder interferir soberanamente nas decisões. No Conselho Deliberativo tinham assento somente o prefeito da Capital, nomeado pelo governo federal, e um representante dos demais municípios.

“...O interesses nacionais prevaleciam sobre os interesses locais e estava aberta a possibilidade de a União moldar uma estratégia de ação nas áreas de maior concentração de atividades urbanas no País, e assim impor seus objetivos de modernização administrativa, servindo de canal modernizador para a periferia, sem responder às reivindicações de participação ao nível local.” (SCHMIDT, 1983, p. 165)

Essa estratégia, assim montada, veio no Rio Grande do Sul, em 1974, encaminhar a criação de uma fundação – Fundação Metropolitana de Planejamento. A partir desse ano se consolida a implantação de um planejamento centralizado e uma ação descentralizada, com vistas à promoção da construção de infra-estrutura moderna para o desenvolvimento e expansão do capital. Os objetivos de integração social e espacial, presentes, muitas vezes, nas políticas do planejamento formulados com respaldo nas áreas técnicas governamentais, ficaram delegados ao segundo plano, predominando o apoio aos setores industriais monopolistas e exportadores, a concentração espacial de recursos e a produção dos investimentos em infra-estruturas básicas voltadas à produção. (Almeida, 1989, p. 360)

Esse modelo de gestão, entretanto, sempre se contrapôs ao conceito de *local* entendido como o âmbito do *peculiar interesse* municipal como assegura a Constituição de 1988, ora em vigor. Entendido como de interesse do município, as áreas metropolitanas vieram a colocar em cheque este conceito, que para ser efetivo nesses casos, deveria ter sido substituído pelo conceito de *peculiar interesse metropolitano*. (Villaça, 2012, p. 231)

Esta é ainda, uma questão em aberto no Brasil, que envolve, tanto o âmbito das políticas públicas, como da área técnica. Caberá aos urbanistas, nestes tempos de democracia, ampliar este debate e trazer a luz o reconhecimento desta questão. As cidades metropolitanas ou as aglomerações urbanas somente resolverão ou encaminharão os seus problemas através de ações conjuntas que reconheçam as cidades conurbadas, as cidades que ultrapassaram os limites de suas fronteiras municipais.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M.S.- *Políticas Públicas da Habitação e do Transporte: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: <http://www.lume.ufrgs.br>
- BAENINGER, R.- *Crescimento das Cidades: Metrôpoles e Interior do Brasil*, in BAENINGER, R.(org) – *População e Cidades, subsídios para o planejamento e para a políticas sociais*, UNICAMP e UNFRA, 2010
- Conselho Metropolitano de Municípios; Grupo Executivo da Região Metropolitana. “*Plano de Desenvolvimento Metropolitano – Documento 13*”. Porto Alegre: 1973
- Conselho Metropolitano de Municípios; Grupo Executivo da Região Metropolitana. “*Plano de Desenvolvimento Metropolitano – Volume 1*”. Porto Alegre: 1973
- FRANK, G.- *O desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano*, in PEREIRA, L. – *Urbanização e Subdesenvolvimento*, SP, Ed Zahar, 1973
- LOPES, H. B.- *Urbanização como Desafio Brasileiro* in CHAVES BARCELLOS, A. & MULLER, D.M. (orgs) - *Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul - Anais V Semana Social do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 1971 (mimeo)
- MARTINE, G. & MACGRANAHAM, G.- *A Transição Urbana Brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas*, IN BAENINGER, R.(org) – *População e Cidades, subsídios para o planejamento e para a políticas sociais*, UNICAMP e UNFRA, 2010
- REZENDE, V. (ORG) – *Urbanismo na Era Vargas: a transformação da cidade brasileira* Niteroi, Ed. UFF - 2012
- SINGER, P. - *A Economia Política da Urbanização*, São Paulo, Zahar ed., 19788
- SCHMIDT, B. - *O Estado e a Política Urbana no Brasil*, Porto Alegre: UFRGS/LPM, 1983.
- Secretaria de Obras Públicas. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *Delimitação da área metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: Documento. Interno, 1968.
- SOUZA, C.F. – *Contrastes Regionais e formações Urbanas*, Síntese Rio-Grandense, Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS 2000
- SOUZA, C.F. – *Porto Alegre e sua Evolução Urbana*, Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS 2007
- VILLAÇA, F.- *Reflexões sobre as Cidades Brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012