A geografia urbana como instrumento da metropolização e da fusão dos estados do Rio e da Guanabara

A atuação de Lysia Bernardes

Urban geography as an instrument of the metropolization and the merger of states of Rio and Guanabara: the work of Lysia Bernardes / La geografía urbana como instrumento de la metropolización y fusión de los estados de Río y Guanabara: la actuación de Lysia Bernardes

Luiza Ferreira

Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil.

luizacaf@gmail.com

RESUMO

Diferente das outras oito regiões metropolitanas (RMs) instituídas em 1973, a RM do Rio de Janeiro foi constituída separadamente, dois anos mais tarde, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Para examinarmos as mudanças e ajustes no discurso técnico sobre a metropolização do Rio de Janeiro e suas implicações, neste artigo enfocaremos a atuação da geógrafa Lysia Bernardes.

Palavras-chave: fusão; regiões metropolitanas; geografia urbana; política urbana.

ABSTRACT

Unlike the other eight metropolitan regions (MRs) established in 1973, the MR of Rio de Janeiro was constituted separately, two years later, after the merger of the states of Rio de Janeiro and Guanabara. To examine the changes and adjustments in the technical discourse on Rio de Janeiro's metropolization and its implications, we will focus on the work of geographer Lysia Bernardes in this article.

Keywords: merger; metropolitan regions; urban geography; urban politics.

RESUMEN

Diferente de las otras ocho regiones metropolitanas (RMs) establecidas en 1973, la RM de Río de Janeiro se constituyó separadamente, dos años después, tras la fusión de los estados de Río de Janeiro y Guanabara. Para examinar los cambios y ajustes en el discurso técnico sobre la metropolización de Río de Janeiro y sus implicaciones, en este artículo nosotros nos centraremos en la actuación de la geógrafa Lysia Bernardes.

Palabras clave: fusión; regiones metropolitanas; geografía urbana; política urbana.

Introdução: aspectos da urbanização brasileira

Essencialmente agrícola e, portanto, rural até parte da primeira metade do século XX, o Brasil viveu forte urbanização no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Contudo, esse fenômeno não se deveu unicamente ao evento histórico-político em questão. Foi determinante para tal o crescimento demográfico resultante da baixa mortalidade que se conheceu nas primeiras décadas desse século. O progresso sanitário e a melhoria das condições de vida da população foram fatores significativos para esse processo, assim como a atuação do Estado no sentido de uma industrialização.

Conforme indicaram os estudos de diferentes estudiosos da cidade, sistematizados pelo geógrafo Milton Santos (2013),

se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%. A população passa de 4.552 milhões de pessoas em 1920 para 6.208.699 em 1940. (Vilela; Suzigan apud Santos, 2013, p. 25)¹

Santos (2013) destaca que até a Segunda Guerra o Brasil era um “arquipélago” formado por “polos dinâmicos internos” que cresciam cada um com sua própria lógica e em razão da sua conexão com o exterior. Essa característica se modifica a partir da segunda metade do século XIX, com a preponderância de São Paulo no setor cafeeiro, fazendo com que esse raio de alcance fosse maior. Certamente essa mudança também se inscreve nas transformações da engenharia no período, culminando na melhoria dos portos, na implantação de novas estradas e nos avanços dos meios de comunicação.

Nos anos 1930, o Estado passa a cumprir um papel de indutor da industrialização e, assim, com o avanço do mercado interno, cria-se uma nova lógica econômica e territorial. Não mais apenas centros administrativos, as principais cidades viveriam a explosão da industrialização, tendo como motivação de sua ocupação o lugar que desempenhavam no âmbito capitalista, pautado na lógica do desenvolvimento e no fortalecimento do mercado interno. Para Santos, o termo industrialização deve ser conceituado e tratado de forma ampla, como um “processo social

¹ O autor reflete sobre o número e a qualidade dos recenseamentos gerais realizados desde 1872, quando se deu o primeiro deles no Brasil. Segundo indica, a princípio não havia uma separação clara entre população urbana e rural que habitava o mesmo município. Essa contagem só veio a acontecer em 1940.

complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado” (Santos, 2013, p. 30).

Sobre o processo que culmina no surto demográfico mundial vivido a partir do século XIX, Lewis Mumford (1982) faz um comparativo acerca da realidade ocidental dos anos 1800 – na qual nenhuma cidade havia alcançado a cifra de um milhão de habitantes – com o princípio do século XX, quando onze delas tornam-se metrópoles.² Como Santos, Mumford atribui essa alteração à “febril concentração de capital e direção financeira, justamente com os lucrativos meios mecânicos de congestionamento e ampliação urbana”. Refletindo sobre o caso estadunidense, o autor traz importantes números, interessantes em termos de comparação.

Em 1930, quase metade da população dos Estados Unidos vivia dentro de um raio de trinta a oitenta quilômetros de cidades com uma população superior a cem mil; ao passo que, em 1950, podia-se encontrar essa população em 168 áreas urbanas com 50.000 ou mais pessoas: ao todo 83.929.863. Tendências semelhantes prevalecem em toda parte: em 1950, 13,1 por cento da população mundial vivia em cidades de 100.000 ou mais habitantes, em confronto com 1,7 em 1800. (Mumford, 1982, p. 571)

Essa transformação acarretaria uma situação exposta por William Cronon (1991) em seu estudo sobre a cidade de Chicago: o triunfo de uma *hierarquia urbana* baseada na relação de rede estabelecida entre os grandes e pequenos centros. Essa interlocução não estaria pautada na diferença populacional, mas seria motivada pelo sistema capitalista e alcançaria novas proporções ao longo dos séculos (p. 279).

Considerando o binômio *industrialização-urbanização* no Brasil, Santos reitera que o crescimento que se experimentou entre 1920 e 1940 seria irrisório frente àquele vivido nos quarenta anos que se seguiram até 1980. Enquanto a população total brasileira triplicou nesse período, a população urbana foi multiplicada por 7,5. Se analisarmos o período específico entre 1960 e 1980, os números são ainda mais incríveis: a população urbana é praticamente a total brasileira em 1950 (Santos, 2013, p. 31-32).

Diante dessa situação demonstrada em números por Santos (2013), é possível compreender a razão pela qual os objetos de estudo das mais variadas ciências passaram a se aprofundar nos dilemas que assolavam o dia a dia das grandes

² São algumas das cidades destacadas pelo autor além de Paris e Londres, que já haviam alcançado a cifra em 1850: Berlim, Chicago, Nova Iorque, Filadélfia, Moscou, São Petersburgo, Viena, Tóquio e Calcutá.

idades. Sobretudo as ciências humanas buscaram compreender as origens, transformações e estratégias criadas para lidar com as novas necessidades de seus habitantes.

Dentro desse contexto, os geógrafos, que tentavam consolidar a geografia enquanto ciência, encontraram na geografia urbana um novo campo conceitual. Nesse processo, que acompanha a evolução da questão metropolitana no país, esses profissionais passaram a questionar os rumos da disciplina e da profissão.

Se por um lado a academia passava a lidar com temáticas e recursos que diziam respeito ao universo da administração pública, utilizando números verificados por órgãos de Estado para atingir objetivos de pesquisa e alcançar conclusões satisfatórias sobre a cidade, também o Estado passava a depender mais desses técnicos – geógrafos – e de seus saberes científicos para refletir sobre o espaço urbano e suas transformações. Extrapolavam-se assim as fronteiras entre o setor técnico e a academia.

Este artigo busca compreender essa fase de intersecção, investigando a trajetória profissional da geógrafa Lysia Bernardes e o seu papel nos rumos da compreensão sobre o fenômeno da metropolização e suas implicações para o Rio de Janeiro.

Da formação do campo geográfico aos anos 1970

A geografia foi uma das disciplinas com maior inserção na administração pública no período do pós-guerra. Para que seja possível entendermos como e quando os estudos da cidade ganham relevância para a área, é preciso atentarmos para a formação do campo geográfico no Brasil.

No livro *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*, organizado por Ana Fani Alessandri Carlos, o geógrafo Maurício de Abreu (1994) chama a atenção para os marcos que normalmente pautam a formação da moderna geografia brasileira. A fundação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e a vinda de professores franceses para lecionar na recém-criada instituição refletem fortemente a intensificação dos estudos no país.³

Em sua tese de doutoramento, a historiadora Patrícia Marinho Aranha (2017) contempla a formação do campo geográfico entre 1930 e 1956. A baliza temporal escolhida pela autora diz respeito ao período de criação e consolidação

³ Abreu considera que essa baliza põe em segundo plano o papel desempenhado por profissionais que já atuavam no país, como Carlos Delgado de Carvalho, que a partir de 1910 pode ser considerado o precursor da escola francesa no Brasil.

de importante “aparato institucional” e a sua separação do curso de história, sedimentada em 1956. Além das primeiras cátedras da disciplina, foram fundados na década de 1930 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1936), o Conselho Nacional de Geografia – CNG (1936), a Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB (1934) e a *Revista Brasileira de Geografia* – RBG (1938).

Segundo Maurício de Abreu (1994), ainda que houvesse um fazer geográfico anterior aos primeiros espaços dedicados à disciplina, o estudo sobre a cidade no país tardou a ser iniciado, já que “é somente a partir da década de 20, [...] que a cidade passa a ser um objeto sistemático de investigação da geografia. No Brasil, serão necessários ainda mais quinze anos para que o mesmo possa vir a acontecer” (p. 201).⁴

Em depoimento publicado no mesmo livro, a geógrafa Lysia Bernardes, que atuou entre as décadas de 1940 e 1980, teceu considerações que dizem muito sobre o espaço dedicado à cidade nessa disciplina. Segundo relata, ao iniciar a sua carreira como uma geógrafa humana no pós-guerra, pouco havia lido dos clássicos que, como em outros campos do saber, chegavam principalmente da França. Conforme analisa, a partir de 1939 alguns poucos trabalhos já citavam a geografia urbana, como os que foram publicados no antigo boletim da AGB, na *Revista Brasileira de Geografia* ou como aqueles submetidos ao IX Congresso Brasileiro de Geografia, cujos anais tardaram a ser publicados. O boom da temática, entretanto, aconteceria na década seguinte, com o aumento de eventos sobre o tema, assim como a publicação, ainda incipiente, de textos sobre o urbano.

O francês Pierre Monbeig⁵ escreveu um dos principais trabalhos a figurarem nos anais do IX Congresso Brasileiro de Geografia, que aconteceu em Florianópolis, em 1940, obtendo patrocínio da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro e do CNG. Maurício de Abreu (1994) afirma que o artigo “era o resultado da aplicação do método da geografia regional à cidade [...] pela integração de dados físicos e humanos, objetivando com isso demonstrar a individualidade do ‘fato’ geográfico à cidade” (p. 208). Dessa maneira, Monbeig é tido pelo autor como o primeiro geógrafo a elaborar um trabalho metodológico e didático sobre o tema no Brasil, utilizando como referência autores como Ratzel, Vidal de la Blache e Brunhes.

4 Um dos precursores da temática em nível internacional teria sido o geógrafo e etnólogo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), que já em 1870, junto de outros poucos geógrafos, teria tomado a cidade como objeto em sua obra *Anthropogeographie*.

5 Geógrafo vidaliano francês que chegou ao Brasil nos anos 1930, compondo a missão francesa estabelecida para a formação da USP. Chegando na universidade em 1935, permaneceu na instituição por 11 anos, sendo o responsável pela cátedra de geografia humana, antes pertencente ao seu compatriota Pierre Deffontaines, que havia se transferido para a Universidade do Distrito Federal (UDF).

Dali por diante, o trabalho de Monbeig, que inicialmente apresentava uma dimensão espacial, onde o social importava quando tratado em cifras, foi aos poucos apropriando-se de experiências da ecologia humana,⁶ passando a lidar muito mais com o processo social e as relações entre os próprios homens.

Além dos estudos de geógrafos paulistas inspirados nas pesquisas de Monbeig, que foram submetidos ao congresso, Aranha (2017) lembra que personalidades de outras áreas foram essenciais para a formação do campo de estudo da cidade. Nesse primeiro momento, foram citados como importantes referências os trabalhos de Caio Prado Jr. sobre São Paulo, a introdução de Gilberto Freyre, intitulada de “Geografia Urbana”, e os trabalhos de urbanismo e saneamento escritos pelo engenheiro Jerônimo Cavalcanti.

Sobre o conteúdo da *Revista Brasileira de Geografia*, criada em 1938 e publicada a partir de 1939 sob o comando de Christóvam Leite de Castro, a autora verifica que os assuntos tratados pelo periódico “validavam e estimulavam um tipo específico de geografia – mais técnico e voltado para a prática de conhecimento territorial com serviços definidos, uma ciência a serviço do Estado” (Aranha, 2017, p. 173). Esse modelo buscava dar crédito às pesquisas produzidas pelo IBGE, órgão que teve como premissa, em seus anos iniciais, dar subsídio técnico às ações de planejamento do governo federal.

Os artigos que se debruçaram sobre a geografia urbana, colocando a cidade no centro das discussões, começaram a ser publicados a partir do segundo ano do periódico. Num primeiro momento, em 1940, o tema foi tratado pelo engenheiro Jerônimo Cavalcanti e pelo geógrafo Aroldo de Azevedo. Os números seguintes não mostraram uma preocupação excessiva com a questão. Aranha (2017) destaca que o tema só seria retomado a partir da década seguinte, quando a geografia passou a dominar as publicações, antes escritas, em sua maioria, por profissionais engenheiros e militares.

Em um dos textos publicados na revista em 1946, o geógrafo Aroldo de Azevedo discorreu sobre os erros e acertos que pautaram os primeiros dez anos do ensino superior da geografia. Entre os problemas encontrados estavam questões internas à própria grade:

Falta, por exemplo, numa cadeira que poderá denominar-se de Geografia Regional (ou que poderá ter outro nome talvez mais expressivo), dentro da qual o professor, com plena liberdade, estudará aspectos significativos da geografia regional – todo

6 Estudo que relaciona o homem ao meio ambiente em que habita.

um continente ou alguns tipos de regiões geográficas, por exemplo. Atualmente, tais estudos são feitos pelos professores de São Paulo, mas um tanto deslocadamente, dentro das cadeiras de Geografia Física e de Geografia Humana. Seria útil reconhecer a necessidade de tal estudo e dar-lhe autonomia através de uma cátedra ou disciplina à parte. (Azevedo, 1946, p. 63)

Já o geógrafo Maurício de Abreu (1994), ao analisar o programa das Assembleias Gerais da AGB,⁷ realizadas entre 1945 e 1969, concluiu que muito se produziu em “monografias urbanas” durante esses anos. O período foi marcado pela realização de trabalhos de campo que tiveram importância fundamental para o desenvolvimento da geografia brasileira, que nesse momento dedicava-se aos aspectos que reforçassem os contornos científicos e empiristas da disciplina.

Após as primeiras experiências, as “monografias urbanas” tiveram na década de 1950 o seu grande desenvolvimento, até mesmo pela maior autonomia conquistada pela geografia no período. Sempre fruto de um trabalho conjunto, estas contavam, ao fim, com o poder de síntese de um único profissional. Para a reflexão, formavam-se grupos que eram divididos em temas como geomorfologia, geografia agrária e geografia urbana. Esta última possuía como regras as determinações de Monbeig, nas quais os grupos subdividiam-se em “sítio e posição”, “evolução histórica” e “funções urbanas” (Abreu, 1994, p. 219-220).

Mas nem sempre os trabalhos compunham uma verdadeira “monografia urbana”. Muitas das vezes estes pautavam-se em estudos regionais, análise de estruturas urbanas ou monografias parcialmente urbanas, apresentando algum conteúdo que poderia ser considerado como tal.

O ano de 1956 representaria um novo marco para os estudos geográficos, quando foi realizado o XVIII Congresso Internacional de Geografia, no Rio de Janeiro. Além de frisar a maturidade adquirida pela disciplina nos anos anteriores, o evento promoveu amplo intercâmbio de experiências científicas, resultando na renovação dos métodos utilizados.

Também a XII Assembleia Geral da AGB, realizada em 1957, em Colatina (ES), teria forte relevância para o avanço da monografia urbana pelo seu modelo organizacional, no qual os palestrantes debateram sobre um tema central, nesta ocasião o “habitat rural no Brasil”. Apesar da temática, alcançou-se um novo patamar nos estudos interurbanos. O esforço e a iniciativa da geógrafa Lysia Bernardes, que passou a tratar de temas mais complexos e gerais, como o grau de centralidade

7 Encontros anuais que selaram a integração dos grupos do Rio de Janeiro e de São Paulo.

urbana e a área de influência das cidades, abriram portas para o estudo das metrópoles e das áreas metropolitanas, firmando novos debates conceituais.

Esses novos temas apareceriam dois anos mais tarde nos debates da XIV Assembleia Geral, realizada em Viçosa (MG). Abreu (1994) apresenta algumas das questões que guiaram essas discussões:

- 1) Qual o critério de definição de metrópole? Seria ele quantitativo, como sugeria Aroldo de Azevedo (1958-1959) – ou seja, metrópoles seriam as cidades de mais de cem mil habitantes – ou deveriam optar por um critério funcional, limitando, ademais, esse conceito às cidades “cabeças de rede urbana”, como sugeria Geiger. (Melo, 1958-1959 apud Abreu)
- 2) Quais os tipos de metrópole? Houve consenso em que haveria dois tipos de metrópole: nacionais e regionais. (Abreu, 1994, p. 226)

Reiterando essa compreensão, Bernardes (1994) afirma que a década de 1960 fez crescer o interesse em estruturas internas das grandes metrópoles. A área acabou por impulsionar Bernardes e outros geógrafos para o planejamento. Junto de outros técnicos, compondo a Divisão de Geografia do CNG, realizaram a divisão regional do Brasil em microrregiões homogêneas e em regiões polarizadas (1966-1967). O caso de Bernardes é bastante representativo, já que dali a geógrafa foi trabalhar diretamente no Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea),⁸ cuidando da criação de regiões metropolitanas e do delineamento de uma política urbana, caminho bastante conhecido pelos geógrafos que atuaram profissionalmente na década de 1970 (Bernardes, 1994).

Sobre o que chamou de revolução quantitativa, Maurício de Abreu (1994) analisou o contexto dos estudos geográficos na segunda metade da década de 1960. O fenômeno já ganhava força há pelo menos dez anos em lugares como Estados Unidos e Reino Unido. Abreu atribui o desenvolvimento dessa vertente no Brasil à intensificação das atividades de planejamento, sobretudo territorial, levadas a cabo pelos governos militares.

O processo teria ganhado força com a chegada ao Brasil do economista e planejador John Friedmann, contratado como consultor especializado do Ipea. De acordo com Abreu (1994), três diferentes razões atuaram no desenvolvimento

⁸ Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, posteriormente nomeado Instituto de Planejamento Econômico e Social (1969). Órgão instituído em 1967, pelo decreto n. 60.457, de 13 de março de 1967.

dos métodos quantitativos no país: o discurso neopositivista⁹ trazido por Friedmann, Brian Berry e John P. Cole; o modelo de políticas públicas e pesquisas insufladas pela ditadura; e as preocupações quanto ao caráter científico do campo geográfico no período. Segundo afirma,

nesse projeto assumiu lugar de destaque a atividade de planejamento, que, inicialmente restrita às esferas setoriais, logo se espalhou também para a escala territorial, trazendo consigo toda a ideologia tecnocrática, toda a crença na supremacia do discurso técnico sobre a prática política. Afinal, se no nível setorial era possível intervir na economia e colher “milagres econômicos”, o mesmo poderia ser feito no nível territorial. (Abreu, 1994, p. 236)

Em artigo publicado na coletânea *Cidade: história e desafios*, Abreu (2002) pondera que as demandas do planejamento orientaram os estudos em direção a tudo que era geral e comum a todas as cidades. Assim, nesse momento, ou os estudos geográficos se dividiram entre trabalhos que procuravam por padrões especiais ou que buscavam estabelecer relações entre processos e padrões. Na excessiva busca por congruências, não houve a construção de um aporte teórico, e assim a geografia foi buscar referências em outras ciências, como a sociologia e a economia.

Diante das grandes transformações que afetavam as estruturas sociais do mundo capitalista, o neopositivismo daria espaço para um novo tipo de análise, exigindo novas respostas da geografia. Ao se repensar a cidade, antigas teorias também foram repensadas. Das perspectivas fundamentadas no liberalismo econômico e na teoria econômica neoclássica, caminhou-se no sentido de uma maior participação do Estado na garantia de funcionamento do mercado e na sua regulação. É nesse momento que a geografia crítica ganha importantes contornos. Sob essa perspectiva, não haveria autonomia entre o espaço e o social, dado que a cidade seria o produto da sociedade, e não o contrário.

A crise que levou a essa mudança de paradigma culminou na reflexão de que a geografia não estaria preparada para lidar com as grandes mudanças vivenciadas nos anos 1970. Ao buscar a norma que conduzia as sociedades, a geografia não pôde dar respostas aos novos fenômenos dessa época. Assim, conforme destaca Abreu, “a geografia neopositivista privilegiou a construção de um arcabouço normativo do mundo que estudava, e não de teorias explicativas da realidade” (2002, p. 4).

⁹ Movimento nascido em Viena, na Áustria, que se pautava no empirismo como bandeira, estendendo-se sobre todos os domínios do pensamento.

Dessa forma, a geografia que se fez a partir da década de 1970 operou uma revisão de seus parâmetros, realizando uma autocrítica e se posicionando de maneira verdadeiramente engajada com o social. No entanto, esse era um movimento que poderia ser observado quanto à filosofia do campo, ainda que date dessa mesma década o avanço de estudos demográficos e mecânicos por parte de órgãos governamentais.

É imprescindível considerar que muitos dos intelectuais geógrafos nesse período tiveram a sua produção aniquilada pela vigência dos governos autoritários, que desarticularam qualquer tipo de pensamento que pudesse ter no marxismo a sua força teórica hegemônica. A experiência e trajetória do geógrafo Milton Santos, por exemplo, diz muito sobre a problemática do urbano para a geografia crítica dos anos 1970 e as implicações que governos antidemocráticos trouxeram para tal.¹⁰

A partir dessa breve análise dos caminhos da disciplina pela ótica de Maurício de Abreu (1994, 2002) é possível reconhecer que, apesar da renovação do campo, houve um verdadeiro descompasso entre a geografia acadêmica e aquela que era apropriada para fins técnicos.

A atuação profissional de Lysia Bernardes

Lysia Bernardes foi um dos importantes nomes a figurarem nesses dois espaços de atuação. Após formar-se em geografia e história na década de 1940 pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), a carioca Lysia Bernardes (1924-1991) foi geógrafa do IBGE, onde ingressou em 1944 e permaneceu até 1968. Daí até 1974, exerceu a função de técnica de planejamento do Ipea, no Ministério do Planejamento. Por um período de quase dez anos esteve envolvida concomitantemente em duas atividades profissionais, unindo o trabalho como técnica do governo federal ao acadêmico, já que foi também professora nos cursos de graduação e pós-graduação da UFRJ entre 1959 e 1977 (Nacif, 2014).

A sua atuação não parou por aí e a partir de meados dos anos 1970 Bernardes alçou novos voos na administração pública, sendo nomeada superintendente de planejamento do estado do Rio de Janeiro em 1975 e alcançando outros cargos dali por diante. Continuou imbuída das questões do planejamento até o fim

¹⁰ Exilado por 13 anos, Santos retornou ao Brasil em 1977 carregado de novas ideias que tiveram inflexão sobre a reformulação da geografia no país e fez grandes contribuições à disciplina, que só puderam ser sentidas a partir da publicação de *Por uma geografia nova*, em 1978.

da sua vida, tendo passado também pela Secretaria da Região Sudeste (Serse) do Ministério do Interior, permanecendo no órgão até que fosse extinto pelo governo José Sarney, em 1989.

Apesar da rigidez das datas aqui apresentadas, desde a década de 1940, quando a sua produção e atuação como geógrafa se iniciam, Lysia Bernardes nunca esteve afastada da pesquisa acadêmica, sendo a autora de inúmeros trabalhos de referência, sobretudo no campo da geografia urbana. Dos muitos artigos que escreveu para a *Revista Brasileira de Geografia*, parte relevante teve o Rio de Janeiro como enfoque.¹¹

Na década de 1960, Lysia Bernardes aprofundou seu conhecimento sobre a cidade do Rio de Janeiro, dedicando-se a conhecer a documentação histórica e cartográfica existente. Influenciada por Michel Rochefort, Bernardes passou a se preocupar com temas mais complexos e gerais. Esse novo enfoque abriu portas para o estudo das metrópoles, gerando novos debates conceituais (Nacif, 2014).

Foi apenas no final da década, após a publicação da “Divisão regional do Brasil em microrregiões homogêneas e em regiões polarizadas (1966-1967)” para o Ipea, que Lysia Bernardes ressalta que “além de geógrafa voltada para estudos urbanos, fui passando a ser profissional de planejamento urbano e regional, diversificando mais minhas atividades” (Bernardes, 1994, p. 389).

A sua atuação no Ipea (1968-1974), na área de desenvolvimento regional e social, onde cuidou de assuntos como o da criação das regiões metropolitanas e da elaboração de uma política urbana, foi fundamental para os novos voos no executivo do estado do Rio de Janeiro.

É por ter exercido uma dupla função em sua vida profissional, tanto no campo da administração pública como técnica quanto mantendo um importante trânsito na academia, que Lysia Bernardes tem papel de destaque neste artigo.

Os documentos que avaliaremos a seguir dizem respeito a essa nova fase da carreira de Bernardes. Trata-se de contribuições da geógrafa tanto no âmbito estadual quanto federal. Os aspectos ressaltados podem nos dar uma diretriz sobre as principais questões que envolveram a metropolização do Rio de Janeiro desde as primeiras discussões técnicas e políticas sobre o tema.

¹¹ “A pesca no litoral do Rio de Janeiro” (1950), “Tipos de clima do estado do Rio de Janeiro” (1952), “Pescadores da Ponta do Caju: aspectos da contribuição de portugueses e espanhóis para o desenvolvimento da pesca na Guanabara” (1958), “Expansão do espaço urbano do Rio de Janeiro” (1961), “Considerações sobre a região do Rio de Janeiro” (1971).

O planejamento urbano e o princípio da formação da RMRJ

Desde o início dos anos 1960 o planejamento assumia relevância econômica, social e política. Praticamente ao mesmo tempo em que se criava no governo federal, em 1962, uma estrutura como o Ministério Extraordinário do Planejamento, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, refletia sobre o déficit habitacional e sobre uma política integrada para o território. Paralelamente, no Congresso também tramitavam leis que tinham como intuito a criação de órgãos voltados à política urbana, como, por exemplo, o Conselho de Política Urbana (Conpurb), que, proposto pelo arquiteto Arthur de Lima Cavalcanti (PTB-PE), flertava com as reformas de base defendidas por João Goulart (Fridman, 2014).

Diante da situação social que se instalava, mesmo após o golpe civil-militar que freou as promessas feitas por Goulart no comício da Central do Brasil em março de 1964, também os militares se voltaram à questão habitacional. Neste mesmo ano, instituíram na estrutura do Ministério do Planejamento o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, criados pela mesma lei, apresentavam funções complementares (Jahn-Verri, 2014).

Poucos anos mais tarde, em 1968, foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (Chisam). O “programa de desfavelamento”, que assumiu o controle de diversos órgãos do estado da Guanabara, conforme destaca Lúcia Silva (2017), deu inteligibilidade ao território identificado como Grande Rio, já que avaliava áreas pertencentes a toda a região de influência da Guanabara, lançando as bases para o que viria a ser sua fusão com o estado do Rio de Janeiro.

Além das instituições citadas, todos os governos militares que assumiram a presidência durante a ditadura contaram com planos de governo para sustentar suas gestões. Os mais conhecidos foram intitulados de Planos Nacionais de Desenvolvimento, os PNDs. A sua primeira versão foi apresentada durante o governo de Emílio Médici (1969-1974), o II PND, no período assumido por Ernesto Geisel (1974-1979) e o III PND, na gestão de João Figueiredo (1979-1984). Os dois primeiros PNDs representaram os planos mais importantes da série, refletindo sobremaneira na consolidação das políticas de planejamento integrado, mesmo porque foram apresentados no período mais próspero da ditadura, identificado por seus partícipes como “milagre econômico” (Steinberger; Bruna, 2001).

Ainda durante a gestão de Médici, em 1971, quando se tinham os primeiros movimentos rumo à consolidação de uma diretriz para a questão metropolitana,

o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República encomendou um documento buscando uma solução para a metropolização do país. Denominado “Institucionalização de Regiões Metropolitanas”, o documento destacou que o ministério já havia pensado sobre a matéria “de forma genérica”, considerando “a sugestão de uma lei complementar de caráter normativo”.¹² No entanto, estudiosos da pasta que analisaram o tema concluíram que cada aglomerado urbano deveria contar com uma legislação própria.

Para avaliar a situação da região do Grande Rio, foi formada uma equipe composta por nomes como o da geógrafa Lysia Bernardes e do arquiteto Maurício Nogueira Batista; a coordenação ficou a cargo de Vinícius Fonseca.

Por conta da especificidade da região, esses técnicos consideraram que o Grande Rio necessitava de atenção especial para a sua formação. Diferentemente de outras regiões, naquela encontravam-se dois núcleos urbanos, um localizado na cidade do Rio de Janeiro, então estado da Guanabara, e outro em Niterói, capital do estado do Rio de Janeiro. De acordo com o entendimento da equipe, uma região metropolitana significava “uma unidade de área que se impõe como região de planejamento. Esse planejamento tem um alcance local, intrametropolitano, traduzido no ordenamento do espaço metropolitano, na melhor articulação entre as unidades que o compõem na sua melhor integração funcional”.¹³

Esses técnicos constataram duas principais razões para a maior urgência diante daquele conglomerado:

A primeira vincula-se à *perda de dinamismo* da metrópole e de sua área de influência, em decorrência da desaceleração de crescimento que vem apresentando nos últimos quinze anos, em contraste com a rápida expansão da economia paulista. A segunda razão é a *falta de integração* administrativa entre o núcleo central – a cidade do Rio de Janeiro – e sua região metropolitana, o que dificulta sobremodo o equacionamento das soluções aos problemas metropolitanos e a propagação de impulsos renovadores partidos da metrópole em sua região de influência.¹⁴

¹² Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 187.

¹³ Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 191-192.

¹⁴ Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 192. Grifos nossos.

A partir de então, o documento passa a dar conta da necessidade de se criar um órgão metropolitano capaz de conduzir as questões relativas à metropolização e ao planejamento integrado dessa área. Essa entidade teria um poder específico de interlocução com os demais entes da federação.

Deverá o órgão referido promover a compatibilização dos planos e programas de órgãos estaduais e municipais, juntamente com os órgãos federais. Através desse planejamento conjunto, em que se articulam as iniciativas dos três níveis do governo, será possível criar bases seguras para reforçar as atividades produtivas e as funções externas do agregado metropolitano e facilitar a maior integração com o conjunto da região que gravita em torno do mesmo, evitando iniciativas conflitantes e dispersão de esforços e congregando todos os que, nas várias unidades político-administrativas que compõem a região metropolitana, cuidam de promover o seu desenvolvimento.¹⁵

Dois anos antes, em 1969, no âmbito do governo do estado da Guanabara, a Secretaria de Economia havia encomendado um documento para pensar a delimitação da região metropolitana tendo como ponto de partida a Guanabara. A geógrafa Lysia Bernardes também foi um dos nomes a compor a equipe e, junto de Pedro Geiger, avaliou os aspectos geográficos da proposta do que ficou conhecido como “documento básico de 1969”. Outros técnicos compunham o grupo coordenado pelo economista João Paulo de Almeida Magalhães, como Armando Aoad, que tratou dos aspectos financeiros e econômicos, Wit O. Prochnik e Theodoro Schmidt, que juntos refletiram sobre os aspectos urbanísticos, e Arthur Rios, que considerou os aspectos sociológicos (Silva, 2017).

Lúcia Silva (2017) afirma que, em 1969, o grupo concluiu que das diversas formas de proceder a metropolização, a cooperação entre os dois estados sob a tutela do primeiro (Guanabara) seria a melhor maneira de realizar a empreitada. A escolha fazia transparecer um fato que a autora destaca: “A maturidade da discussão feita na antiga Guanabara acerca do que seria a sua região metropolitana foi atravessada pelo imaginário da capitalidade da cidade” (p. 50). Apesar da opção pela cooperação, o documento definia a fusão como a forma ideal de lidar com aquele caso. De todo modo, essa não era uma decisão que estivesse ao alcance da equipe naquele momento.

Já o documento solicitado pelo governo federal em 1971 possuía um caráter mais efetivo, embora ainda se pautasse na criação de um órgão capaz de controlar

¹⁵ Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 193.

os diferentes interesses dos dois estados. Segundo a justificativa para o projeto de lei complementar que criaria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), o grande aglomerado partia de uma “formação urbana bipartida” que se fez a partir de dois focos urbanos: Rio e Niterói. Desse modo, o documento expressa que “a integração quotidiana entre os dois núcleos de aglomeração torna-se solidária e soluções que pretendam atender separadamente aos problemas de cada uma das subunidades metropolitanas estarão prejudicadas”.¹⁶

Esse argumento introduz a possibilidade de uma “união, mediante lei complementar”. A necessidade específica denotaria uma situação atípica: “A instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por lei complementar específica, sem aguardar uma lei complementar normativa que discipline a instituição de todas as Regiões Metropolitanas se impõe por constituir essa aglomeração um caso único”.¹⁷

No entanto, a união de que se fala na proposta de 1971 acompanharia em parte a decisão do grupo que, em 1969, elaborou o documento encomendado pelo estado da Guanabara. Embora também optasse pela cooperação, na justificativa de 1971 os dois núcleos – Niterói e Rio – teriam paridade.¹⁸ De acordo com o anteprojeto da lei que trataria apenas o caso do Grande Rio, apartado das demais Regiões Metropolitanas (RMs) que seriam criadas, o estado da Guanabara teria sua representação no conselho metropolitano equiparada, na sua sub-região ocidental, aos municípios da mesma, assim como Niterói na sub-região oriental.¹⁹

Por fim, junto à proposta de 1971 havia um item intitulado “Delimitação da Região Metropolitana”, definindo que a fusão não seria uma possibilidade real nesse momento, ao menos do ponto de vista dos técnicos que consolidaram o documento. De acordo com o mesmo, “à pretendida fusão dos dois Estados, a mais radical das medidas preconizadas, sucedeu a proposição de medidas tendentes à integração econômica das duas unidades estaduais, ou, simplesmente, à criação de uma entidade metropolitana com jurisdição sobre o Grande Rio”.²⁰

16 Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 195.

17 Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 195.

18 O Conselho seria formado por dois representantes da União (Ministérios do Planejamento e Interior), um representante de cada estado envolvido e um representante de cada sub-região.

19 O estudo considerava a existência de duas sub-regiões, uma ocidental e uma oriental, considerando a posição de cada cidade diante da localização física da Baía de Guanabara, estando o Rio de Janeiro (estado da Guanabara) a oeste e Niterói a leste.

20 Arquivo Nacional, Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2., p. 209. Grifos nossos.

Apesar da sugestão da equipe para que se criasse uma legislação especial para o caso do Grande Rio, a lei complementar normativa para as outras RMs precedeu a organização de uma lei específica para o Rio. A sua consolidação se deu a partir da lei complementar n. 14, aprovada em novembro de 1973, criando as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Em lugar de se criar um dispositivo particular para o Grande Rio, respaldado pelo artigo 164 da Constituição,²¹ como proposto no documento de 1971, fez-se também a fusão por lei complementar, gerando um grande alvoroço nas casas legislativas diretamente envolvidas – Rio de Janeiro e Guanabara – e um debate, que não se pode chamar de efetivo, entre a oposição e os governistas na Câmara Federal (Ferreira, 2021). A partir da lei complementar n. 20, aprovada em 1º de julho de 1974, fez-se então a fusão e, por conseguinte, criou-se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Lysia Bernardes e a consolidação do novo estado

Importante personagem até aqui, tendo publicado reconhecidos trabalhos de geografia urbana e participado da elaboração de pelo menos dois documentos técnicos sobre o caso específico da metropolização do Grande Rio, Lysia Bernardes não cessou por aí. A partir de 1974 ela seria ainda mais marcante e ativa, já que neste ano assumiria novas funções ao ingressar na equipe da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU).

A CNPU foi instituída no dia 6 de junho de 1974, a partir do decreto federal n. 74.156, na estrutura da então Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República²² (Seplan-PR). Sua criação ocorreu enquanto se debatia no Congresso a lei complementar que faria a fusão dos estados. Esses acontecimentos não foram aleatórios, já que a CNPU teria importante papel na organização do novo estado formado a partir da fusão.

De acordo com o decreto que instituiu o órgão, sua finalidade seria a de acompanhar a implantação das RMs, além de propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. No caso do Rio de Janeiro, a CNPU foi bastante

21 Segundo o documento, o artigo “autoriza a União, mediante lei complementar, a estabelecer regiões metropolitanas constituídas de municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica” (Brasil, 1971, p. 195).

22 A partir de 1974, a pedido do ministro João Paulo dos Reis Velloso, titular da pasta desde a gestão anterior, o Ministério do Planejamento é transformado em secretaria diretamente ligada à Presidência da República, dispondo assim de maior poder diante de outros ministérios.

ativa, incidindo sobre os órgãos que iriam compor a administração pública do novo estado antes mesmo que se realizasse a fusão, em 15 de março de 1975.

É interessante notar que o órgão criado para acompanhar as RMs apenas teve caráter efetivo quando da criação da 9ª RM, a RMRJ. Após a aprovação da lei que instituiu as primeiras RMs, passou-se mais de um ano sem grandes avanços nesse campo, até que, em 1975, houve uma movimentação de fato relevante para levar a metropolização adiante. Mais do que uma região com especificidades que foram “resolvidas” pela fusão, a nova metrópole era um polo de interesse econômico e, sobretudo, político para o governo federal. A Guanabara era reduto da oposição e um território a se conquistar (Ferreira, 2006). A busca por um espaço de atuação, uma vitrine, parece ter motivado o governo de Ernesto Geisel nesse sentido, formalizando e intensificando mecanismos de integração entre o município (antes estado da Guanabara), o estado do Rio de Janeiro e a União (Ferreira, 2021).

Diversos foram os documentos tramitados entre as equipes da CNPU e o grupo de trabalho que pensava o planejamento do novo estado, formado por nomes que mais tarde assumiriam o primeiro escalão da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do estado (Secplan). Todos os estudos produzidos por esses grupos com a missão de organizar o novo estado passavam antes pelo crivo da Secretaria-Executiva da CNPU.

Desses, o subgrupo de Política Urbana,²³ coordenado por Lysia Bernardes, era responsável por pensar uma estrutura preliminar para a Secplan com relação às atividades gerais de planejamento urbano do novo estado. Sendo assim, o grupo definiu a necessária criação de órgãos técnicos de direção, de execução, de pesquisa, de supervisão e o órgão metropolitano (Ferreira, 2021).

Nos meses de janeiro e fevereiro de 1975, portanto antes da instituição do novo estado do Rio de Janeiro, Bernardes se reportou em diferentes situações a Ronaldo Costa Couto,²⁴ então coordenador do grupo de trabalho Planejamento e futuro secretário da pasta em questão. Em um documento datado de 14 de fevereiro encaminhado a Couto, Lysia Bernardes dava conta das atividades já realizadas e daquelas que ainda estavam em execução. De acordo com a geógrafa, havia sido firmado

23 O subgrupo coordenado por Bernardes (UFRJ) era formado pelos arquitetos Almir Fernandes, Hélia Nacif Xavier, Luiz Carlos Barbosa Moares, Alexandre Carlos Albuquerque e Marlice Nazaré Soares de Azevedo (BNH).

24 Além de secretário de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, Ronaldo Costa Couto era irmão de Elcio Costa Couto, presidente da CNPU e secretário-geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A relação de parentesco destaca a importância do planejamento para o governo federal e ressalta a necessária integração, conduzida de forma específica no caso do Rio de Janeiro.

um termo de referência solicitado pelo secretário-executivo da CNPU, o arquiteto Jorge Guilherme Francisconi, no qual Bernardes se comprometeu a elaborar um documento de diretrizes para a política de desenvolvimento urbano do estado do Rio de Janeiro até 1º de março. Além dessa atividade, ela destacou outros estudos isolados em fase de elaboração, relacionados ao subgrupo que coordenava: “Apreciação do planejamento urbano no estado”, “Estrutura espacial da administração estadual” e “Estrutura espacial da urbanização no novo estado”.

Bernardes informou ainda que, além das atividades listadas, o subgrupo dava conta de outras paralelamente. Conforme descreveu, seriam elas “além dos contatos com a própria Secretaria-Executiva da CNPU, contatos com membros de grupos de trabalho setoriais (Transportes, Educação, Comércio, Indústria e Turismo) e encontros com técnicos de outras entidades que estão trabalhando sobre temas correlatos (do Ibam e do Ideg)”.²⁵ Por fim, Bernardes destacou que o grupo também acompanhou algumas atividades destinadas ao município do Rio de Janeiro junto ao grupo de trabalho Transportes, que seria a crítica à estrutura administrativa proposta pelo subgrupo Urbanização, e também ao grupo de trabalho Planejamento, tratando-se de uma justificativa para uma Companhia de Desenvolvimento Municipal.

Lysia e sua equipe avaliavam a organização total da Secretaria de Planejamento, enquanto o subgrupo Região Metropolitana²⁶ estudava a situação específica do órgão que trataria diretamente da RMRJ. Mesmo com a separação, Lysia Bernardes verificava a configuração do estado como um todo, flertando também com a condição daquela metrópole. Se inicialmente a geógrafa havia composto equipes que deveriam pensar na situação específica do Grande Rio (como em 1969 e 1971), com a fusão sua participação se voltava ao restante do estado, verificando uma maneira de integrá-lo aos municípios que compunham a RMRJ. Assim, ao defender uma “regionalização administrativa”, Bernardes averiguava a possibilidade de descentralizar a metrópole como principal eixo do estado:

Por se tratar de um estado marcado por uma primazia tão acentuada da metrópole, essa regionalização administrativa, fortalecendo centros de apoio regionais, poderá

25 Arquivo Nacional, Fundo PR-Seplan. Trabalhos Secretaria Executiva CNPU para fusão RJ-GB, 1975, cx. 72/78.

26 O grupo era coordenado pelo arquiteto Ricardo Pontual (BNH) e composto pelos arquitetos Affonso Accorsi, Hélio Modesto (Sec. Planejamento da GB), Maria Elisa Canedo, Mihai Cauli (Serfhou), Milton de Melo Bastos, Angela Maria T. de Souza, pelo advogado Manoel André da Rocha, pelo engenheiro Paulo Avelino (Cepal) e pelo economista Paulo Buarque (Geipot). As equipes dos dois subgrupos eram mistas, formadas principalmente por técnicos da Secplan, mas também por técnicos da Guanabara e contratados.

vir a ser um mecanismo de compensação para o predomínio excessivo da metrópole, induzindo, inclusive, uma regionalização das programações dos vários órgãos fora dos limites da região metropolitana.²⁷

De acordo com a sua percepção sobre o assunto, uma das razões a favor da regionalização administrativa para o estado era que esta poderia

ser instrumento eficaz na consecução de objetivos do desenvolvimento urbano e regional, articulando as diversas atuações na execução de um programa microrregional ou urbano, agregando investimentos municipais e/ou federais à execução de projetos comuns, integrando programas originários dos municípios etc.²⁸

Após assumir a tarefa de projetar uma integração bastante abrangente, em junho de 1975 Lysia Bernardes foi nomeada pelo governador Faria Lima para o cargo de superintendente de Planejamento do estado do Rio de Janeiro, levando adiante uma regionalização de fato.²⁹ Teve, a partir de então, o papel de supervisionar o trabalho da secretaria com relação à questão do desenvolvimento urbano e à articulação entre estado e prefeituras, como braço da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem), órgão federal subordinado à Seplan-PR.

O trabalho que assumiu na Secplan deu corpo ao terceiro capítulo do I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I Plan-Rio), documento publicado em junho de 1976, que se alinhava à política urbana proposta no II PND. Intitulada “Política e programação para o desenvolvimento urbano e regional”, essa parte do plano enfatizou o segmento mais importante para a Secretaria de Planejamento naquele momento – a necessária integração entre os entes da federação com o intuito de uma maior e mais fácil aquisição de recursos para o desenvolvimento urbano (Ferreira, 2021).

Lysia Bernardes permaneceu à frente da Superintendência de Planejamento por todo o governo do almirante Faria Lima (1975-1979). Com a chegada de Chagas Freitas ao estado do Rio de Janeiro, ingressou na Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão vinculado à Secplan, dando continuidade aos estudos sobre planejamento urbano e regional.

27 Arquivo Nacional, Fundo PR-Seplan. Trabalhos Secretaria Executiva CNPU para fusão RJ-GB, 1975, cx. 72/78.

28 Arquivo Nacional, Fundo PR-Seplan. Trabalhos Secretaria Executiva CNPU para fusão RJ-GB, 1975, cx. 72/78.

29 Inicialmente ocupou a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado.

Considerações finais

Conforme visto, a geografia, enquanto disciplina, passou por grandes mudanças no Brasil ao longo do século XX, mais precisamente entre os anos 1940 e 1970. Em um contexto de fortes transformações sociais, com um afluxo cada vez maior de pessoas rumo às cidades, a geografia urbana ganhou espaço como um novo campo conceitual. Nesse período, surgem novas referências na área que se destacam, sobretudo, pelo ineditismo dos assuntos trabalhados. A geógrafa Lysia Bernardes é um desses importantes exemplos. Ao estudar o fenômeno das metrópoles e o seu impacto nas regiões de entorno, impulsionou novos debates na área.

Quando a questão urbana se tornou um problema político-econômico, o governo federal passou a investir em políticas voltadas para esse setor. Assim, cada vez mais o trabalho dos geógrafos tornou-se vital para o dia a dia da administração pública. Contudo, ao longo dos anos 1960-1970, com o golpe civil-militar e a chegada ao poder dos militares, a necessidade de controle sobre a política e a sociedade se intensificou, fomentando um evidente interesse em políticas de integração. Temas como o grau de centralidade urbana e uma organização em rede tornaram-se relevantes ferramentas para os governos autoritários.

Como afirma Maurício de Abreu,

na busca por um pragmatismo rápido, acabou-se por não fazer aquilo que se dizia estar fazendo e, na ânsia de oferecer subsídios ao planejamento, acabou-se por não perceber que, apesar da nova roupagem, e com as exceções de praxe, a pesquisa geográfica pouco mudara de conteúdo quando comparada com aquela que já vinha sendo realizada na fase “tradicional”. (Abreu, 2002, p. 50)

Não podemos, no entanto, afirmar que todos os geógrafos que atuaram na administração pública, subsidiando com seus trabalhos os estudos de planejamento durante a ditadura, o fizeram de maneira automática e/ou irresponsável. Existiram exceções, conforme destacou Abreu (2002). Lysia Bernardes trouxe da academia uma bagagem que não se pode desconsiderar, contudo, seu trabalho pode ter obtido um uso inesperado. Apesar da reconhecida tecnicidade de sua produção, Bernardes acabou fornecendo subsídios ao governo federal para que tornasse efetiva a sua intervenção sobre o Rio de Janeiro.

O novo modelo de integração proposto pela geógrafa possibilitou uma grande conexão entre a União, o estado e o município, dando capilaridade à gestão. Em suma, é possível dizer que o governo Geisel, principalmente, utilizou-se dessa política de descentralização urbana para intensificar a atuação e o

controle especialmente no caso do Rio de Janeiro, que vivia o processo da fusão. A participação da CNPU no assessoramento desse processo, assim como a idealização de um órgão nos moldes da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) para acompanhar a RMRJ também colaboraram para uma maior influência federal sobre o novo estado.

No entanto, foram mais de trinta anos trabalhando e desenvolvendo conceitos que seriam amadurecidos e aprofundados na academia, até serem finalmente experimentados no exercício da atividade executiva. Lysia Bernardes foi essencial para o desenvolvimento das noções sobre metropolização, pois viveu todas as etapas possíveis dessa reflexão enquanto os estudos da geografia urbana e seus conceitos se estruturavam no Brasil.

Como fruto de sua destacada atuação acadêmica, Lysia Bernardes esteve presente nos primeiros movimentos para que se pensasse na criação das Regiões Metropolitanas do país, atuando como consultora na elaboração de diferentes documentos encomendados por órgãos públicos. Definidas as RMs a partir de legislação específica, Bernardes atuou na CNPU, órgão criado pelo governo federal para organizá-las, aproximando-se, assim, do governo da fusão dos estados do Rio e da Guanabara.

Por fim, a geógrafa, agora também profissional do planejamento urbano e regional – conforme ela mesma se identificou em depoimento publicado nos anos 1990 –, assumiu a Superintendência de Planejamento do Rio de Janeiro e pode interferir diretamente nos rumos do novo estado, aliando teoria e prática nas políticas públicas propostas. Após já ter definido uma linha de desenvolvimento para a RMRJ em seus trabalhos anteriores, nessa função pode pensar na totalidade do estado em questão.

Fontes

Arquivo Nacional

Fundo Paulo de Assis Ribeiro. Institucionalização de Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana do Grande Rio de Janeiro, 1971, S7, cx. 211, pt2.

Fundo PR-Seplan. Trabalhos Secretaria Executiva CNPU para fusão RJ-GB, 1975, cx. 72/78.

Referências

- ABREU, Maurício de. A cidade da geografia no Brasil: percursos, crises, superações. In: Lúcia Lippi de Oliveira (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.
- ABREU, Maurício de. O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. In: ALESSANDRI CARLOS, A. F. (org.). *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.
- ALESSANDRI CARLOS, A. F. (org.). *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.
- ARANHA, Patrícia. *Geografia como profissão: campo, autorrepresentação e historiografia (1934-1955)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- AZEVEDO, Aroldo. Dez anos de ensino superior de geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 8, n. 2, abr./jun. 1946. Disponível em: http://www.grupogeobrasil.uerj.br/usuario//lysia_bernardes//lysia_bernardes_geobiografia_4.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.
- BERNARDES, Lysia. Depoimento. In: ALESSANDRI CARLOS, A. F. (org.). *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.
- CRONON, Willian. *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*. New York: W.W. Norton and Company, 1991.
- FERREIRA, Luiza de Cavalcanti Azeredo. *Centralizar o poder para descentralizar regiões: a política urbana do governo Geisel e o seu papel na fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara (1974-1979)*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). *A democratização no Brasil: atores e contexto*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006. p. 163-203.
- FRIDMAN, Fania. Notas sobre o planejamento no período João Goulart. *Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Campinas, v. 6, n. 8, p. 95-128, jan./jun. 2014.
- JAHN-VERRI, Fernanda. *O planejamento urbano integrado e a atuação do Serfhaú no Rio Grande do Sul (1964-1975)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- MUNFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1982.
- NACIF, Cristina Lontra. Os anos de aprendizagem com Lysia Bernardes. In: MACHADO, Mônica Sampaio; MARTIN, André Roberto (org.). *Dicionário dos geógrafos brasileiros*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2013 (1. ed. 1993).
- SILVA, Lúcia. Região metropolitana da Guanabara: planejamento urbano, cidade do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense. *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 43-58, 2017.
- STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. p. 35-77.

Recebido em 29/8/2022

Aprovado em 24/11/2022