Comunicados do Ipea

Nº 116

Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas

13 de outubro de 2011

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução [1]

Este Comunicado analisa a *metropolização institucional* vivida no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e discute alguns dos elementos relativos à gestão das regiões metropolitanas (RMs) do país, buscando apontar os desafios e as perspectivas relativos à organização destes territórios, expressos nas várias faces da metropolização no Brasil: o avanço do processo socioespacial de metropolização, a ampliação do número de RMs, a fragmentação da gestão metropolitana e o relativo abandono/fragilização dessa questão, ausente da agenda política nacional.

É possível destacar certos parâmetros globais que regem o funcionamento e a evolução das metrópoles, ao mesmo tempo em que cada uma delas tem especificidades, que se devem "à história do país onde se encontram e à sua própria história local[2]". Assim, o que se pretende discutir neste texto são algumas especificidades da questão metropolitana no Brasil, muito particularmente no que tangem à gestão metropolitana *em face* do processo de institucionalização das RMs.

Reconhece-se que a formação das metrópoles decorre da intensificação do processo de urbanização e reflete o desenvolvimento de pelo menos um núcleo urbano (uma cidade nuclear), em torno do qual se desenvolvem outros núcleos a ele articulados, integrados e, finalmente, conurbados[3].

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir da cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilham funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode

---

1. Colaboraram para este Comunicado, pela Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais do Ipea (Dirur), Miguel Matteo e Maria Fernanda Becker; pela Assessoria de Planejamento do Ipea (Aspla), Marco Aurélio Costa; e pela Assessoria Técnica da Presidência do **Ipea** (Astec), Luciana Acioly, Renato Balbim, André Calixtre e Larissa Oliveira. A finalização deste documento contou com o apoio da Assessoria de Comunicação do **Ipea** (Ascom). Este Comunicado é uma versão resumida e atualizada do capítulo 18 do livro do **Ipea** *Infraestrutura Social e Urbana,* sob o título *Faces da Metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas,* de autoria de Renato Balbim, Marco Aurélio Costa e Miguel Matteo.

2. **SANTOS, M.** *Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.

3. A expressão "conurbação" teria sido cunhada por Patrick Geddes, em 1915, para descrever o fenômeno de urbanização e metropolização de Londres e das regiões industriais inglesas.

comandar território maior que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional.

No Brasil, há um conjunto de aglomerações urbanas que não são reconhecidas por todos como metrópoles, ainda que não se ignore que algumas delas, tanto quanto as metrópoles, desempenhem papel importante no desenvolvimento de seus territórios e regiões de influência e sejam polos de desenvolvimento.

Esse descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM tem se aprofundado, desde as alterações trazidas pela CF/88. As metrópoles brasileiras, definidas como tal nos anos 1970, têm seu estatuto de RM acoplado ao processo histórico que levou à produção do espaço metropolitano[4]. No entanto, diversas aglomerações urbanas e um conjunto expressivo de microrregiões, que sequer apresentam a ocorrência de núcleos urbanos conurbados e partilhem um conjunto expressivo de funções públicas de interesse comum, possuem o estatuto de RM, ainda que não constituam territórios reconhecidos como metropolitanos. São regiões metropolitanas sem metrópoles[5].

O descolamento entre o processo metropolitano e seu reconhecimento jurídico-institucional configura elemento chave para: *i*) debater o que são as RMs no Brasil, sua formação e como esse reconhecimento relaciona-se ou não a projetos de desenvolvimento regional e nacional; e *ii*) identificar e caracterizar o que seriam os desafios e as perspectivas para a gestão das RMs legalmente instituídas, o que remete à discussão sobre a questão federativa e a cooperação entre os entes federados.

Na segunda seção, será tratado o quadro atual, em que são reconhecidas 37 RMs e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides)[6], apresentando elementos sobre a gestão das funções públicas de interesse comum nesses territórios e os arranjos e desenhos

4. Não se quer aqui afirmar que isto tenha se dado sem conflitos e assimetrias. A própria regionalização que criou as metrópoles, em 1973, assumiu critérios ao menos bastante flexíveis ao definir Belém entre as primeiras oito RMs. Sobre esse histórico, ver Souza (2006).

5. Vale salientar que a aceleração do processo de metropolização institucional observada nos últimos anos não espelha, de forma acurada, este tipo de processo no país, havendo um claro descolamento entre um e outro. Para ilustrar o descolamento, ver, na seção 3 deste comunicado, quadro que observa a classificação dos principais municípios das RMs atuais no estudo Região Influência das Cidades (REGIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

6. Regiões Integradas de Desenvolvimento, ou Rides, equivalentes à RM quando se abarca municípios de mais de uma unidade da Federação.

institucionais que estão sendo empregados. Será feita ainda uma breve caracterização dessas RMs e Rides, para demonstrar sua grande diversidade, ainda que não se pretenda aqui apresentar um conjunto detalhado das condições sociais e econômicas destes territórios.

Na última seção apresentam-se as considerações finais, que procuram informar acerca dos desafios e das perspectivas da gestão metropolitana no país, em uma discussão que passa, necessariamente, pelo debate em torno do modelo de federalismo brasileiro.

2. Metropolização institucional e processo de formação das metrópoles

2.1. O fenômeno da metropolização institucional no Brasil: criação de regiões metropolitanas em um quadro de esvaziamento institucional e de crise financeira

A partir da vigência da CF/88, a criação das RMs deixa de ser feita pela União e passa para a competência dos estados. Inicia-se, então, o aumento no número de RMs instituídas legalmente no Brasil, um processo de metropolização institucional que culmina, hoje, com a existência de 40 regiões, entre RMs e Rides, que envolvem um total de 482 municípios, além do DF. Comparativamente, em 1973, eram oito RMs, somando 113 municípios[7].

O quadro 1 traz a relação das atuais RMs brasileiras[8]. Nele, consta a referência da lei complementar (LC) responsável pela criação da RM/Ride, o número de municípios relativo à última alteração de sua composição na data de referência (31 de janeiro de 2010) e a legislação que trata da gestão metropolitana, envolvendo a definição das funções públicas de interesse comum, o desenho institucional da gestão metropolitana e seu modelo de financiamento.

7. Essas oito primeiras RMs – a do Rio de Janeiro seria instituída apenas em 1974 – somam, hoje, 177 municípios, resultado da inclusão de novos municípios e da subdivisão de antigos.

8. As informações sobre as RMs existentes no Brasil têm como referência a aprovação de criação e definição de composição e estrutura de RMs em 31 de janeiro de 2010, com exceção dos dados referentes à RM de Feira de Santana (BA), atualizados em 26 de agosto de 2011. Por ser matéria de competência estadual, o acompanhamento da composição atualizada das RMs brasileiras exige a consulta permanente às leis complementares estaduais. Trata-se, portanto, de um dado que varia muito, exigindo um trabalho cuidadoso na produção e na publicação de informações sobre as RMs do país.

Quadro 1 – Caracterização institucional das RMs no Brasil

Regiões Metropolitanas (RMs)	Instrumento legal e data de criação	Número de municípios (31/1/2010)	Lei específica que trata da gestão metropolitana
Região Norte – 3 RMs e 15 municípios			
RM de Belém (PA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	5	LCE[1] nº 27, de 19 de outubro de 1995 (institui a RM e cria conselho e fundo)
RM de Manaus (AM)	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007	8	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007, complementada pelas LCEs nº 60, de fevereiro de 2008, e nº 61, de abril de 2008
RM de Macapá (AP)	LCE nº 21, de 26 de fevereiro de 2003	2	Não há lei específica. Sequer a LCE trata da questão metropolitana
Região Nordeste – 13 RMs, 2 Rides e 172 municípios			
RM do Recife (PE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	14	LCE nº 10, de 6 de janeiro de1994
RM de Salvador (BA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	13	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana
RM de Feira de Santana (BA)	LCE nº 35, de 6 de julho de 2011	6	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana
RM de Fortaleza (CE)	LCF nº14, de 8 de julho de 1973	15	LCE nº 18, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela LCE nº 34, de maio de 2003
RM do Cariri (CE)	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009
RM da Grande São Luís (MA)	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	5	LCE nº 69, de 23 de dezembro de 2003
RM do sudoeste maranhense (MA)	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005	8	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005
RM de Natal (RN)	LC nº 152, de 16 de janeiro de 1997	10	LCE nº 152, de 16 de janeiro de 1997, e alterações posteriores
RM de João Pessoa (PB)	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	13	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003
RM de Campina Grande (PB)	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009	23	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009
RM de Maceió (AL)	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	11	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998
RM do Agreste (AL)	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009	20	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009
RM de Aracaju (SE)	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995	4	LCE nº 29, de 29 de dezembro de 1995 (lista as funções públicas comuns)
Ride do Polo Petrolina e Juazeiro (PE/BA)	LCF nº 113, de 19 de setembro de 2001	8	A LCE nº 113 remete à gestão da Ride à regulação posterior
Ride da Grande Teresina (PI/MA)	LCF nº 112, de 19 de setembro de 2001	13	A LCE nº112 remete à gestão da Ride à regulação posterior
Região Sudeste – 7 RMs e 129 municípios[2]			
RM de São Paulo (SP)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	39	LCE nº 94, de 29 de maio de 1974, complementada pela LCE nº 760, de agosto de 1994
RM da Baixada Santista (SP)	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	9	LCE nº 815, 30 de julho de 1996, e LCE nº 853, dezembro de 1998 – cria

			a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM)
RM de Campinas (SP)	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	19	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000, e LCE nº 946, de setembro de 2003 (cria a AGEMCAMP)
RM do Rio de Janeiro (RJ)	LCF nº 20, de 1º de julho de 1974	17	LCE nº 87, 16 de dezembro de 1997, e alterações posteriores
RM de Belo Horizonte (MG)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	34	LCEs nº 88e 89, de 12 de janeiro de 2006, e LCE nº 107, de janeiro de 2009 (Agência)
RM do Vale do Aço (MG)	LCE nº 90, de 12 de janeiro de 2006	4	LCE nº 88, de 12 de janeiro de 2006 (gestão RMs em MG), e LCE nº 90, de janeiro de 2006
RM da Grande Vitória (ES)	LCE nº 58, de 21 de fevereiro de 1995	7	LCE nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela LCE nº 325, de janeiro de 2005
Região Sul – 12 RMs e 127 municípios			
RM de Porto Alegre (RS)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	31	LCE nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002
RM de Curitiba (PR)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	26	LCE nº 111, de 11 de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR)
RM de Londrina (PR)	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998	8	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão das RMs no PR)
RM de Maringá (PR)	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998	13	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão RMs no PR)
RM da Grande Florianópolis (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	9	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM de Chapecó (SC)	LCE nº 377, de 17 de abril de 2007	16	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM do Vale do Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM de Lages (SC)	LCE nº 495, de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM da Foz do Rio Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM Carbonífera (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	7	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
RM de Tubarão (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	3	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas)
Região Centro-Oeste – 2 RMs, 1 Ride e 39 municípios, além do DF			
RM de Goiânia (GO)	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999	13	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e alterações posteriores
RM do Vale do Rio Cuiabá (MT)	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	4	LCE nº 340, de 17 de dezembro de 2008 (gestão das RMs no MT), e LCE nº 359, de maio de 2009
Ride do DF e Entorno (DF/GO/MG)	LCF nº 94, de 19 de fevereiro de 1998	22 e o DF	A LCF nº 94 remete à gestão da Ride à regulação posterior.

Fontes: CF/88, constituições estaduais e legislações complementares.
Notas: [1] Lei Complementar Estadual. [2]Três *m*unicípios mineiros fazem parte da Ride do DF e Entorno, situada na região Centro-Oeste do país.

A metropolização institucional, intensificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e ao longo da primeira década deste século, dá-se no contexto em que estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais diversos – expressos nas legislações das unidades federativas (UFs) –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana.

A fragmentação ocorre porque a gestão metropolitana apresenta-se de forma dispersa pelas legislações estaduais existentes no país e também porque não há legislação específica, no plano federal, que a oriente e regule.

Outra faceta da fragmentação da gestão metropolitana é que, em virtude da inexistência de um reconhecimento federal, esta obedece exclusivamente aos interesses e motivações dos estados – com exceção às Rides, enfraquecendo o tema metropolitano na agenda nacional.

Quanto à ocorrência de diversos arranjos, modelos e soluções para a gestão metropolitana, e também de omissões, destaca-se que a legislação estadual pode abranger: *i*) o processo de criação e instituição das RMs e sua composição; *ii*) a definição das funções públicas de interesse comum; *iii*) a indicação do modelo e desenho institucional para a gestão metropolitana, de forma articulada a esse modelo; *iv*) a criação de conselhos consultivos ou deliberativos que irão apoiar a gestão; e *v*) o financiamento da gestão metropolitana, que, em alguns casos, passa pela criação de um fundo.

O quadro 2, a seguir, condensa a análise da legislação complementar dos 26 estados brasileiros no que diz respeito à gestão metropolitana[9].

9. A especificidade do Distrito Federal não permite que a legislação distrital seja comparada às legislações estaduais das outras 26 UFs do país. O DF configura um ente singular, ainda que possua *status* equivalente aos estados.

Quadro 2 – Painel comparativo do marco jurídico-institucional da gestão das RMs brasileiras por UF (legislações complementares estaduais em 31 de janeiro de 2010)

UF	Criação/ instituição ou composição das RMs	Definição das funções públicas de interesse comum	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselho(s) específico(s)	Criação de fundo específico
AC	–	–	–	–	–
AL	Sim	Sim	–	Sim	–
AM	Sim	Sim	Sim	Sim	Prevê
AP	Sim	–	–	–	–
BA	Sim	–	–	–	–
CE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ES	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Sim	–	Sim	–
MA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MS	Sim	–	Prevê	Prevê	Prevê
MT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PA	Sim	–	–	Sim	Sim
PB	Sim	–	Sim	Sim	-
PE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
PI	Sim, o poder de instituir	–	–	–	–
PR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
RJ	Sim	Sim	–	Sim	–
RN	Sim	Sim	–	Sim	–
RO	Sim, o poder de instituir	–	–	–	–
RR	–	–	–	–	–
RS	Sim	Revogada	–	Sim	–
SC	Sim	Sim	–	–	–
SE	Sim	Sim	–	–	–
SP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TO	–	–	–	–	–

Fontes: Constituições e legislações complementares estaduais.
Obs.: O símbolo (–) informa que, na legislação analisada, não foi encontrada referência normativa relativa à matéria.

Percebe-se que o quadro institucional da gestão metropolitana no país é de expressiva diversidade. Isso, complementado pela omissão da legislação federal no que diz respeito à matéria, configura territórios institucionalmente muito distintos nas RMs, criados e implementados por meio de práticas e motivações que: *i*) não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação das metrópoles; *ii*) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial – seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional –; e *iii*) não se atrelam, obrigatoriamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.

No que diz respeito ao poder de criação de RMs, a maioria das constituições estaduais contempla esta competência, ainda que apenas formalmente e sem outras diretrizes que indiquem elementos relativos à gestão metropolitana, replicando, apenas, o que foi estabelecido na CF/88.

Nas constituições estaduais, entre os critérios empregados na instituição e na delimitação de uma RM, são citados, com maior frequência, os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica); a ocorrência ou a tendência à conurbação; a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum; e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração. Em alguns estados, os fatores de polarização são citados também como requisitos básicos para a instituição e ampliação das RMs.

Apenas as constituições do Acre, do Amapá, de Roraima e do Tocantins – estados da região Norte do país – não tratam, de forma explícita, da instituição das RMs, o que não configura uma falha legislativa destes estados. O Amapá, por exemplo, ao criar a Região Metropolitana de Macapá, em 2003, remete-se à CF/88 para afirmar seu poder legal de instituir esta que é uma das menores RMs do país.

Por outro lado, estados como o Amazonas e o Ceará vão além da mera reafirmação da atribuição da competência para legislar sobre a questão metropolitana e estabelecem normas gerais sobre a matéria, seja por meio da definição do que deve ser entendido como função pública de interesse comum; seja na definição da forma como a criação das RMs irá ser proposta e validada pelas câmaras municipais; seja no estabelecimento de diretrizes para a instituição de um processo de planejamento e gestão do território metropolitano que promova a articulação das ações das esferas estadual e municipal de governo.

No que diz respeito à definição das funções públicas de interesse comum, observa-se que há um entendimento menos heterogêneo em que o saneamento básico, o uso do solo, o transporte público e o sistema viário constituem funções públicas de interesse comum definidas por todas as normas estaduais consultadas. Contudo, há de se registrar que apenas 15 estados brasileiros explicitam seu entendimento sobre o tema.

Os elementos relativos à caracterização dos sistemas de gestão metropolitana ilustram melhor a diversidade de arranjos, soluções e omissões na gestão metropolitana no país. No quadro 2**,** é possível observar que apenas dez estados brasileiros instituem, por meio de legislação complementar, o que poderia ser qualificado como sendo sistemas de

gestão metropolitana. Estes últimos envolvem a definição das regras para se criar e incorporar municípios às RMs; dos objetivos envolvidos na institucionalização e na implementação das RMs; dos instrumentos de planejamento e gestão; e das competências e instâncias decisórias relativas à gestão metropolitana, abrangendo, por seu turno, a definição, composição e delimitação das atribuições de órgãos deliberativos, consultivos e de execução de políticas, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento metropolitano, assim como de seus modos de financiamento.

Portanto, o que a terceira coluna do quadro informa é que, a despeito da ocorrência de um intenso processo de metropolização institucional, tal processo não se fez acompanhar pela criação de sistemas de gestão metropolitana, ainda que sob formas e arranjos distintos. O caso de Santa Catarina é emblemático: o estado concentra o maior número de RMs do país, mas não possui uma legislação que trate, especificamente, da instituição do sistema de gestão metropolitano. Para além das disputas e tensões políticas locais ou regionais, a motivação para a criação de RMs atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União, em função da compreensão amplamente difundida que associa RMs ao intenso processo de urbanização.

Apesar do reduzido número de estados que propõem ou prevêem a instituição de sistemas de gestão, nota-se que a criação dos conselhos metropolitanos, consultivos ou deliberativos, é uma prática mais disseminada entre os estados, ainda que a observação desse montante não informe muito sobre a estrutura, as atribuições, as atividades e a efetividade destes conselhos.

Ao todo, 16 estados instituíram e um previu a instituição dos conselhos metropolitanos, o que sugere um empenho maior dos gestores e legisladores em criar fóruns consultivos e deliberativos — atendendo à expectativa participativa de atores políticos locais e regionais, que em estabelecer, de forma clara, as regras para a gestão metropolitana.

Observa-se a existência de conselhos descasados da instituição de estruturas mais bem desenhadas de gestão metropolitana. A criação dos conselhos metropolitanos pode refletir a influência da LCF nº 14/1973, que previa conselhos consultivos e deliberativos para a gestão das RMs federais e, de certa forma, responde pelo anseio de atores políticos que se ressentem e, em alguma medida, podem resistir à instituição de outra esfera de

poder, em um quadro institucional marcado por um arranjo federativo tridimensional que apresenta tensões e fissuras.

Quanto ao financiamento do desenvolvimento metropolitano, o **quadro 2** traz a informação de que apenas nove estados instituíram seus fundos metropolitanos, os quais estão associados, na maioria dos casos, mas não necessariamente, à criação dos sistemas de gestão. Para além dos fundos metropolitanos de perfil mais geral, o que se observa nas maiores RMs do país é a existência de alguns fundos e/ou câmaras de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano.

Decerto, arranjos institucionais cooperativos, baseados na Lei dos Consórcios Públicos[10], contribuem para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana. Quanto ao consorciamento intermunicipal, destacam-se as ações concertadas na área da saúde pública, realizadas em 1906 municípios, e que podem ser relacionadas à necessidade de articulação para implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Em segundo lugar, as ações setoriais relacionadas ao meio ambiente contam com 387 municípios consorciados. O Ministério do Meio Ambiente apóia a formação de consórcios para viabilizar as ações de coleta e destinação final de resíduos sólidos, o que pode explicar a importância de tais associações[11].

Nos consórcios entre municípios e estados, destacam-se novamente as ações na área da saúde, em 1167 municípios consorciados, e na área da educação, em 1116 municípios. Pode-se ainda destacar a existência de três consórcios interestaduais, sendo um voltado à promoção do turismo (Ceará, Piauí e Maranhão), outro ao desenvolvimento regional de um trecho do Rio São Francisco (Alagoas e Sergipe), e o último à gestão de um hospital de urgências (Pernambuco e Bahia, e prefeituras municipais de Juazeiro e Petrolina).

As soluções observadas na área dos serviços de transporte em Recife e Curitiba, ou, como se observou no caso do Ceará, a instituição do Consórcio Público de Cooperação entre os municípios de Caucaia, Fortaleza, Maracanaú e Maranguape - que autoriza a

---

10. Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

11. **CUNHA, A. S, MEDEIROS, B. A., AQUINO, L. M.C.** (Org.). *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In*: Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Ipea, 2010, p.177-212.

gestão associada de serviços públicos para desenvolver e controlar as condições de saneamento e uso das águas da bacia hidrográfica do rio Maranguapinho, além da criação do Fundo Intermunicipal do Consórcio do Rio Maranguapinho - são exemplos de soluções que procuram superar as dificuldades e as deficiências do arranjo federativo brasileiro.

Contudo, a fragilização da gestão metropolitana e a ausência desse tema na agenda pública federal e de diversos estados brasileiros configuram elementos graves em face da ocorrência dos processos de fragmentação associada à metropolização institucional, anteriormente descritos.

Ao refletir-se sobre tais processos e avaliar as condições de governança, o planejamento e a gestão metropolitana no país emergem como tema central, seja para as perspectivas do desenvolvimento brasileiro – o papel que as metrópoles podem desempenhar na sua promoção, seja na busca para superar os déficits de infraestrutura social e urbana e melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados para os cidadãos brasileiros, especialmente aqueles que vivem nas atuais RMs do país.

2.2. Perfil demográfico e econômico das regiões metropolitanas do Brasil e classificações dos espaços metropolitanos

A recente urbanização brasileira tem como característica a forte ampliação do número de municípios, a partir de 1988, pela criação de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, e pela consolidação de aglomerações urbanas formadas por diversos municípios autônomos em todas as regiões e estados do país.

As nove regiões metropolitanas federais, que correspondem às primeiras RMs, instituídas durante o regime militar, viram o número de seus municípios integrantes passar de 117, em 1980, para 189, em 2003, alcançando 194 municípios, em 2009. Segundo o Censo Demográfico de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nessa data, existiam 23 RMs estabelecidas. Em 2002, foram criadas mais duas Rides (Petrolina – Juazeiro e Teresina) e Santa Catarina criou mais três RMs. Em 2003, foi criada ainda a RM de João Pessoa, e, em julho de 2011, a RM de Feira de Santana na Bahia. As análises sobre as RMs do Brasil aqui apresentadas serão feitas sempre em dois níveis: um para as de definição anterior a 1988 (chamadas de RMs federais) e outro para seu conjunto.

De maneira geral, as metrópoles concentram parcela importante tanto da riqueza quanto da pobreza do país, ambas as realidades convivendo em única cidade dividida por

várias administrações. No entanto, muitas especificidades do caso brasileiro devem ser destacadas. Os dados que serão apresentados a seguir mostram, de um lado, o peso expressivo das RMs no país e, de outro, a profunda heterogeneidade entre elas.

O país tem hoje 37 RMs, além de três Rides, somando 482 municípios - além do Distrito Federal - ou seja, 8,6% do total nacional. Existem ainda 155 municípios que se encontram em regiões consideradas de expansão ou colar metropolitano, atingindo então 11,4% dos municípios brasileiros.

Se o número de municípios das RMs representa apenas 8,6% do total nacional, a análise de seus dados populacionais mostra como a população está concentrada nessas regiões: representava 41% do total, em 1991, passou para 42,3%, em 2000, e alcançou 42,9%, em 2009. Quando se analisam as RMs federais, contudo, verifica-se que, embora elas sejam apenas nove – contra 27 das criadas posteriormente à CF/88 –, representam 70,1% da população das regiões metropolitanas (71,9% da população urbana).

Essas regiões são bastante heterogêneas, variando de dois municípios – como em Macapá, Norte-Nordeste Catarinense e Lajes – até 39, como no caso de São Paulo. Quanto à configuração das RMs federais – à exceção de Belém, que possui apenas cinco municípios – a diferença entre o número de municípios das demais oito RMs apresenta menor amplitude, variando de 13 (Salvador) a 39 (São Paulo).

A disparidade em termos de população mostra-se acentuada: enquanto a RM de São Paulo tem aproximadamente 20 milhões de habitantes, a de Tubarão abrigava pouco mais de 120 mil habitantes, em 2009[12]. O tamanho médio das cidades que compõem as RMs (população dividida pelo número de municípios) apresenta ainda mais discrepâncias: o tamanho médio das cidades das RMs de Rio de Janeiro, São Paulo e Belém é, respectivamente, 679.427, 507.106 e 421.124 habitantes, enquanto o mesmo indicador para as RMs de Agreste, Campina Grande e Chapecó é de 30.253, 29.893 e 13.913, respectivamente. A relação entre a maior delas (Rio de Janeiro) e a menor (Chapecó) é de quase 49 vezes.

Se forem analisados esses dados somente para as RMs federais, a relação entre a maior (Rio de Janeiro) e a menor (Curitiba, com 127.229 hab./município), é 5,3, ou quase nove vezes menor que a relação anterior, mostrando maior uniformidade.

12. Fontes: IBGE, legislações complementares federais e legislações complementares estaduais.

Em relação à atividade econômica, nota-se que a discrepância aumenta: o PIB da RM de São Paulo é 319 vezes maior que o da RM de Tubarão, em valores correntes de 2007; analogamente para as metrópoles federais, verifica-se que a RM de São Paulo é 29 vezes maior que a de Belém, a que tem o menor PIB[13]. Isto mostra quanto o processo de metropolização está presente nas RMs federais e, pelo contrário, as dimensões de população e de PIB fazem com que, em várias das RMs criadas por lei estadual, o aspecto institucional esteja desvinculado de processos efetivamente metropolitanos.

Outros estudos mais recentes sobre a rede urbana brasileira também atestam a existência do descolamento entre os processos de metropolização socioespacial e institucional que vem sendo apresentado neste Comunicado. Com efeito, o estudo *Região de Influência das Cidades* (REGIC, IBGE, 2008) sustenta, a partir de uma análise das áreas de influência, das interrelações entre municípios, assim como das atividades e funções desenvolvidas em cada um deles, que o país possui 12 metrópoles, sendo uma grande metrópole nacional (São Paulo), duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília) e outros nove espaços metropolitanos: Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Goiânia.[14]

O quadro 3 apresenta uma comparação entre a classificação deste estudo com a institucionalidade das RMs, procurando, assim, verificar o grau de homogeneidade – ou não – entre elas. Observou-se a classificação da principal cidade em termos demográficos das RMs e Rides no estudo REGIC do IBGE.

---

13. A análise se concentrou nos dados provenientes do PIB dos municípios brasileiros, calculado pelo IBGE e por instituições estaduais de estatística, que deriva diretamente do cálculo do PIB nacional, que, após 2002, incorpora um número maior de variáveis, captando mais adequadamente a vida econômica do país.

14. As tipologias da REGIC contam ainda com as capitais regionais (70, divididas em três subtipos), que também são parte do estrato superior da rede urbana e possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, tendo área de influência de âmbito regional e sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios; os centros subregionais (169, subdivididos em dois níveis), configurando centros que possuem atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais; os centros de zona (556, também subdivididos em dois níveis), constituindo-se em cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, em que são exercidas funções de gestão elementares; e, por fim, os centros locais, constituídos pelas demais 4.473 cidades, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

Quadro 3 – Rede urbana, regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento no Brasil

Classificação da REGIC		Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento	Número de ocorrências
Nível	Subnível		
Metrópole	Grande metrópole nacional	São Paulo	1
	Metrópole nacional	Rio de Janeiro e Brasília (Ride)	2
	Metrópole	Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre	9
Capital regional	Capital regional A	São Luís, Teresina (Ride), Natal, João Pessoa, Maceió, Aracaju, Vitória, Campinas, Florianópolis e Cuiabá	10
	Capital regional B	Campina Grande, Londrina, Maringá Blumenau (RM do Vale do Itajaí), Chapecó e Joinville (RM do Norte-Nordeste Catarinense), Feira de Santana	7
	Capital regional C	Santos (RM da Baixada Santista), Macapá, Petrolina-Juazeiro (Ride), Arapiraca (RM do Agreste), Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo (RM do Vale do Aço) e Criciúma (RM Carbonífera), Crato (RM do Cariri) e Imperatriz (RM do Sudoeste Maranhense)	8
Centro sub-regional	Centro sub-regional A	Itajaí (RM da Foz do Rio Itajaí), Lages e Tubarão	3

Fonte: IBGE (2008).

Da leitura desse quadro, observa-se que todas as nove RMs federais encontram-se enquadradas no nível “metrópoles” da REGIC, incluindo-se aí, das demais RMs, apenas as de Goiânia e Manaus e a Ride de Brasília, esta última considerada uma das metrópoles nacionais.

Das demais RMs e Rides, verifica-se que 24 RMs e duas Rides são capitais regionais, das quais dez são de nível “A”, sete de nível “B” e oito de nível “C”. Vale ressaltar ainda que três RMs (Foz do Rio Itajaí, Lages e Tubarão) nem chegam a ser classificadas como capital regional, sendo classificadas como centro sub-regional A.

As informações apresentadas e a análise desse quadro comparativo corroboram para os argumentos desenvolvidos até aqui e reforçam o que pode ser qualificado como um paradoxo da questão metropolitana no país: se, de um lado, se observa a ampliação relativa da importância das RMs federais, de outro, a questão metropolitana encontra-se fragmentada e fragilizada. Ou seja, o avanço do processo socioespacial de metropolização

se faz acompanhar de um intenso processo de metropolização institucional que, contudo, não traduz um efetivo fortalecimento ou valorização da questão metropolitana no país.

Nos atuais 40 territórios metropolitanos, entre RMs e Rides, moram cerca de 88 milhões de pessoas, ou seja, 46% da população brasileira, correspondendo a quase dois terços da população urbana do Brasil. Vale notar, como visto na sessão anterior, que quase 45% da população urbana brasileira vivem nas RMs federais. A participação relativa da população das RMs federais no total da população brasileira registrou avanços – mesmo que pequenos – ao longo das últimas décadas, o que atesta a importância delas para o país, a despeito e apesar do fenômeno da fragmentação institucional da gestão metropolitana e do seu enfraquecimento em termos da agenda política brasileira.

3. Desafios e perspectivas para a gestão metropolitana no Brasil

A constituição e a ampliação das metrópoles configuram um processo vigoroso e dinâmico, baseado na transformação e na construção de espaços urbanos que trazem desafios ampliados para a sociedade e o Estado, à medida que condensam um amplo conjunto de demandas e desafios que expõe a lógica da gestão fragmentada dos territórios – sejam municípios, vilas ou cidades. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território e trazem questões que não são apenas de uma escala ampliada, mas também de um escopo alterado, na medida em que a metrópole é mais do que a soma de suas partes.

Na história brasileira, fortes investimentos foram feitos para a modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles e os conflitos federativos eram amainados pela inexistência de diálogo ou cooperação entre municípios e esfera metropolitana. A política metropolitana era centralizada, partindo das definições da União para o comando dos estados sobre o conjunto de municípios.

O desenvolvimento nacional, portanto, ancorava-se no desenvolvimento dessas metrópoles, o que se traduziu na criação de formas de gestão, chegando a se propor o Sistema de Regiões Metropolitanas, e na alocação de recursos e investimentos, notadamente de infraestrutura econômica, social e urbana, privilegiando as condições de produção e de reprodução nesses territórios.

Após a CF/88, a instituição das RMs é marcada pela redemocratização do Estado e pela descentralização política. A transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo, coincidindo com o enfraquecimento dessa esfera de poder, leva à criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no país. A falta de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RMs, associada ao fortalecimento relativo dos governos municipais, implicou o esvaziamento da questão metropolitana, num momento em que o processo socioespacial da metropolização manteve-se concentrado nas RMs federais, o que se torna ainda mais expressivo caso se inclua a Ride de Brasília.

Identifica-se, portanto, um fenômeno paralelo ao processo socioespacial da metropolização, a saber, a metropolização institucional, que consiste na instituição de RMs, a partir dos estados da Federação, em territórios que não possuem, a rigor, aquilo que pode ser reconhecido como o processo socioespacial da metrópole.

A esfera federal se distanciou da discussão, ainda que continue, em termos de investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiando esse espaço, e que seja exclusivamente competente, segundo o Art. 21 da CF/88, a "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". A União assume um papel protagonista apenas quando se trata de instituir uma Ride, ainda que pouco se tenha avançado, do ponto de vista institucional e gerencial, na gestão destes territórios.

A única iniciativa de regulação da questão metropolitana tomada até o momento é a proposição do Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004, chamado de Estatuto da Metrópole – em tramitação. O PL propõe uma regulamentação das unidades regionais urbanas que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

No entanto, o PL não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se entender que nessa matéria o legislador foi cauteloso ao não avançar na definição de critérios e indicar a necessária elaboração de pesquisas que apontem quais são, efetivamente, as regiões metropolitanas no Brasil. O Art. 5º define como de competência da União a elaboração destes estudos, a serem revisados a cada dez anos, sendo que o

primeiro deveria ser concluído no prazo de três anos após a promulgação da lei em discussão.

No que concerne à gestão do território, o PL não apresenta instrumento que possa colaborar na superação dos impasses metropolitanos amplamente conhecidos no país. Verifica-se, atualmente, que na ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a conceituação de RMs, o governo federal acata a definição feita pelos seus estados-membros, ocasionando dificuldades de adaptação e destinação das ações, políticas e investimentos públicos que tendem a priorizar as RMs em função da importância relativa destes territórios no cenário nacional. Há um distanciamento da União da gestão metropolitana, o que reflete tanto as condicionantes institucionais do federalismo brasileiro quanto a dimensão política da questão.

A questão da autonomia municipal, expressa na CF/88, e o fato de haver um elevado grau de liberdade para a construção de desenhos institucionais de gestão metropolitana, com pouca ou nenhuma interferência do governo federal, condicionou a cooperação dos entes federados que partilham a competência da gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum.

As contradições entre a metropolização e a organização e estrutura político-administrativa do Estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas suas ambivalências e paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários.

Portanto, o maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado é o de natureza política, do ponto de vista do poder e da organização institucional. Afinal, a criação e a gestão metropolitana, conforme o desenho constitucional de 1988, são uma atribuição dos estados que adotaram critérios e modelos distintos para todo o país, sendo que, na maior parte das RMs, a participação estadual está assentada em estruturas "teóricas" de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.

O desenho que surge com a CF/88 de autonomia dos municípios e definição das RMs como incumbência exclusiva dos estados revelou um paradoxal arranjo político que,

necessariamente, deve ser equacionado. Esse paradoxo está assentado em uma ordem política incompleta, marcada pela gestão metropolitana esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; por incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arranjadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados.

Os arranjos que necessariamente devem ser pensados para solucionar os problemas apontados são da ordem da pactuação federativa do país. A gestão de serviços de interesses comuns em territórios compartidos e o próprio planejamento e produção desse território implicam tanto o respeito à autonomia de cada um dos entes, quanto a partilha entre tais envolvidos de responsabilidades e, sobretudo, de poder. Não há, até o momento, qualquer modelo desenhado no país que consiga dar conta dessa dualidade.

O estado lança mão de alguns instrumentos, como os consórcios públicos, para implementar ações setoriais concertadas entre municípios e estado e até mesmo entre estados, sobretudo nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e transportes. Com efeito, recentemente aprovada, a Lei dos Consórcios pode contribuir para a superação de alguns desafios que se colocam para a gestão metropolitana no Brasil atual, pois em tese os consórcios públicos deveriam suprir uma lacuna no que diz respeito à relação de cooperação entre entes governamentais distintos, mesmo que não tenham sido desenhados especificamente para a gestão metropolitana. Exemplos na gestão de algumas funções públicas de interesse comum confirmam esta possibilidade, mas as relativas ao planejamento integrado e à gestão do uso do solo não constituem objeto ideal destes consórcios.

O desafio colocado é contribuir na definição de arranjos institucionais e instrumentos de concertação e cooperação entre os entes federados, possibilitando o efetivo planejamento e a gestão compartilhada de cidades que ocupem o território de mais de um município.

Finalmente, cabe refletir sobre qual papel tem a União nesse processo e qual, em face da situação apresentada, deveria assumir, inclusive no que diz respeito ao eventual papel das RMs na promoção/facilitação dos processos de desenvolvimento regional/nacional.

Nesse sentido, cabe salientar que, a persistir o quadro de multiplicidade de definições de regiões metropolitanas, estruturas e mecanismos de gestão e formas de

organização e ao permanecerem dificuldades e tensões no campo das relações intergovernamentais, é de se esperar o agravamento de alguns problemas sociais, econômicos e ambientais existentes nas RMs e nas metrópoles brasileiras, sobretudo aqueles decorrentes de uma gestão ineficaz das funções públicas de interesse comum, afetando de forma negativa a vida do cidadão metropolitano, ou seja, da maioria dos cidadãos brasileiros que vivem nas áreas urbanas do país.

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República