CAPÍTULO 1

DO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: DOIS BALANÇOS, SUAS EXPECTATIVAS E INCERTEZAS

Marco Aurélio Costa[1]
Cesar B. Favarão[2]
Sara Tavares[3]
Cid Blanco Junior[4]

1 INTRODUÇÃO

Há cerca de oito anos, com o lançamento de um dos volumes do assim chamado *Livro dos eixos* (Ipea, 2010), os estudos sobre a questão metropolitana no Brasil foram retomados. Um dos textos da publicação abordava as diferentes faces do processo de metropolização, identificando a metropolização institucional como uma dessas facetas, expressa na criação de regiões metropolitanas (RMs) em um contexto de fragmentação e fragilização da gestão metropolitana no país.

Somando-se a outros esforços robustos de pesquisa que vinham sendo empreendidos – especialmente em grupos acadêmicos, com destaque para o trabalho do Observatório das Metrópoles –, os estudos do Ipea (2010) contribuíram para pautar a agenda política. Eles também constituem uma das referências utilizadas pelo deputado Zezéu Ribeiro na relatoria e na condução das discussões e dos debates que suscitaram a redação do substitutivo da lei originalmente apresentada pelo deputado Walter Feldman, que viria a ser aprovado como o Estatuto da Metrópole (EM): a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Desde então, encontra-se em curso, em quase todas as Unidades da Federação (UFs) brasileira, um processo de reestruturação, readequação e revisão das RMs existentes e de suas estruturas de gestão e arranjos de governança. O acompanha-

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/IPT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <cesar.favarao@ipea.gov.br>.

3. Pesquisadora do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail*: <sara.tavares@ipea.gov.br>.

4. Diretor de projeto do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ). Coordenador do Observatório Metropolitano para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (MetrODS). *E-mail:* <cidblanco@uol.com.br>.

mento e a análise desse processo vêm sendo feitos pelo Ipea, com a participação de investigadores de entidades parceiras que compõem a Rede Ipea[5] e/ou que colaboram com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/IPT). Esses parceiros têm produzido relatórios de pesquisa que procuram informar sobre o tema e analisar os processos em curso, além de serem responsáveis pelos relatos reunidos na parte 2 deste livro, cujos resultados busca-se apresentar de forma sintética neste capítulo.

Este capítulo introdutório da publicação encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução. Na seção 2, faz-se uma recuperação dos estudos elaborados pelo Ipea há oito anos, buscando identificar e analisar as mudanças ocorridas nas diferentes faces da metropolização. Como se pode observar, o processo de metropolização institucional se aprofundou, em resposta, inclusive, a estímulos originários do próprio governo federal, mas os arranjos de gestão, os instrumentos e os recursos para promoção do desenvolvimento metropolitano não se consolidaram e pouco avançaram, salvo em alguns casos.

Na seção 3, a partir dos relatos apresentados neste livro e nos relatórios de pesquisa consultados, faz-se um balanço geral do processo de implementação do EM nas principais RMs do país, dividindo-as em dois grupos: o grupo das RMs instituídas antes e depois da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A análise dos processos em curso em alguns dos principais espaços metropolitanos do país mostra uma realidade pouco auspiciosa, na qual os destaques positivos, como é o caso da RM de Belo Horizonte, convivem com uma realidade marcada por omissões e conflitos, em que a própria judicialização da gestão metropolitana se faz presente, deixando claro que alguns dos interesses em jogo se alimentam e se beneficiam, ao menos no curto prazo, do quadro de paralisia que constroem. Na seção 4 constam as considerações finais.

Apesar disso, há instituições, entidades e pessoas envolvidas na construção de um futuro melhor para as metrópoles brasileiras e suas populações. Os esforços que vinham sendo empreendidos a partir da sanção do EM – e mesmo antes dele – não

5. A Rede Ipea constitui-se em uma articulação institucional da qual já participaram as seguintes instituições: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp), posteriormente incorporado à Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (Fapespa) (RM de Belém), Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc) (RM da Grande São Luís), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) (RM de Fortaleza), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) (RM do Recife), Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur/BA) (RM de Salvador), Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (RM da Grande Vitória), Fundação João Pinheiro (FJP)/Agência Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) (RM de Belo Horizonte), Fundação Centro Estadual de Estatísticas Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação Ceperj) e Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Estado do Rio de Janeiro (RM do Rio de Janeiro), Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) (RM de São Paulo), Fundação de Economia e Estatística (FEE) (RM de Porto Alegre), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) (RM de Curitiba), Secretaria das Cidades (Secid/MT) (RM do Vale do Rio Cuiabá), Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Sicam/GO) (RM de Goiânia) e Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF).

são poucos nem limitados, além de não se restringirem ao grupo das RMs mais antigas – em que as de Belo Horizonte e São Paulo se mostram mais estruturadas, e as de Salvador e do Rio de Janeiro tentam superar o quadro de estagnação apontado na publicação de 2010. No grupo das RMs mais recentes, casos como o da RM da Grande Vitória ou de Goiânia são portadores de esperança, podem trazer exemplos e propor soluções alternativas para os problemas encontrados nas demais.

Ainda que por vezes os avanços pareçam limitados, este texto dá sequência aos estudos metropolitanos desenvolvidos, agora, no contexto do INCT/IPT, visando não apenas produzir e divulgar conhecimento relevante para as políticas públicas do país, mas oferecer recursos analíticos para governantes, gestores e investigadores que podem contribuir para fortalecer a pauta metropolitana no âmbito da agenda das políticas públicas brasileiras. A realidade do fato metropolitano deveria ser uma evidência suficientemente potente, mas dada a relativa insensibilidade sobre o tema, este e outros esforços correlatos se fazem prementes.

2 UM BALANÇO SOBRE O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL: O QUE MUDOU DE 2010 PARA 2017?

Costa, Matteo e Balbim (2010) empregaram a expressão *metropolização institucional* para se referirem aos diferentes processos legais que culminaram no corrente arranjo metropolitano brasileiro, em que se constituíram, por meio de leis complementares estaduais (LCEs), RMs em estados de norte a sul do país, sem que essas correspondessem, necessariamente, a formações socioespaciais do tipo metropolitano. Todavia, como relatou Souza (2006), a institucionalização de muitas dessas RMs não expressava as demandas e visões de técnicos e gestores envolvidos no tema, pois houve uma metropolização no papel, não baseada em dinâmicas e processos socioespaciais efetivos ou em um processo associado ao ordenamento territorial. A utilização da expressão anteriormente citada justifica-se para que ela seja aplicada em diversos estudos e análises sobre a questão metropolitana no Brasil.

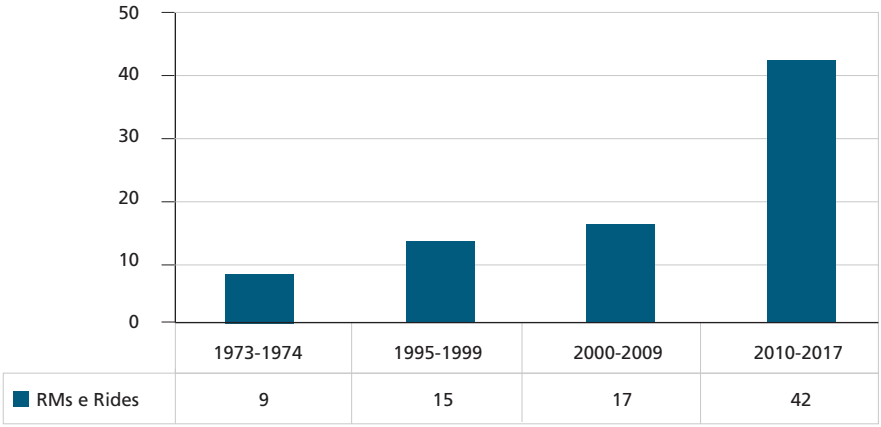
Por duas décadas (entre 1974 e 1995), abarcando tanto o período até 1988 – no qual a delimitação dessas unidades ainda se encontrava a cargo do governo federal – quanto os anos iniciais de vigência da CF/1988 – que viria alterar profundamente o processo de criação de RMs no Brasil, conforme estabelece o § 3º de seu art. 25 –, não houve institucionalização de unidades territoriais metropolitanas no país.

No período inicial da CF/1988, no contexto da democratização, com a forte rejeição ao modelo político centralizador anterior, sobressaiu-se uma certa obsessão pelo localismo como uma espécie de escala ideal para a democracia (Souza, 2007). Foram necessários sete anos para que a institucionalização de outras RMs entrasse em pauta novamente, e, desde então, a institucionalização desses territórios vem

crescendo, com destaque para a década atual, como se pode ver nos gráficos 1 e 2, a seguir, nos quais se observa, por exemplo, que 2012 foi o ano que concentrou o maior número de novas RMs, com a criação de treze delas. É interessante notar que o processo de metropolização institucional, identificado pelo estudo realizado em 2010, acelerou-se nesta década, o que implicou a criação de RMs em espaços que correspondem ainda menos ao que se suporia ser um espaço metropolitano.

GRÁFICO 1

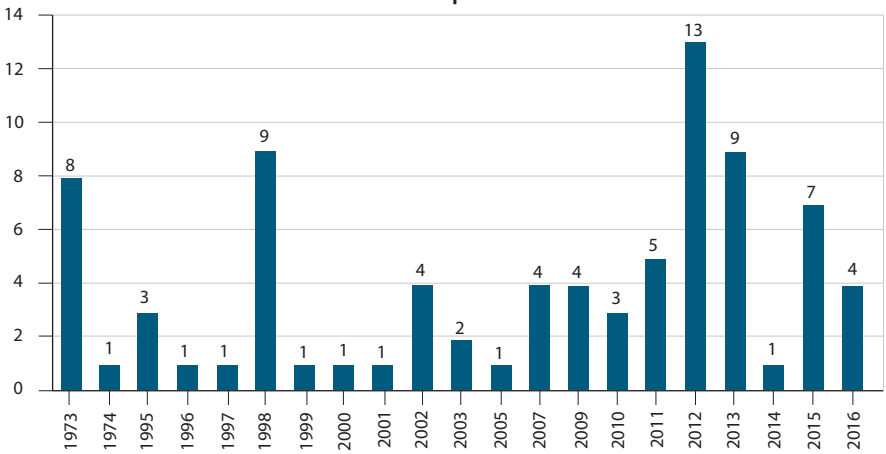
Brasil: RMs e Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) institucionalizadas



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Brasil: RMs e Rides institucionalizadas por ano



Elaboração dos autores.

Das 42 novas RMs criadas a partir de 2010, 21 foram institucionalizadas na região Nordeste, treze na Sul, cinco na Norte e apenas três na região Sudeste, concentradas no estado de São Paulo. Com isso, conclui-se que a região Sudeste, a mais urbanizada e densamente ocupada do país, não foi o principal palco do processo de metropolização institucional: seus principais palcos foram as regiões Nordeste (liderados pelos estados da Paraíba e de Alagoas) e Sul (especialmente Santa Catarina e Paraná).

Segundo Arrais (2012), o arranjo metropolitano brasileiro é tributário de uma cultura político-institucional cuja ambição era reconhecer um conjunto de regiões para fins de políticas territoriais. O mesmo autor reconhece algumas questões gerais que motivaram, e ainda motivam, a metropolização institucional, como: *i)* uma visão polarizante dos processos demográficos e de seus rebatimentos territoriais; *ii)* uma visão de intervenção vertical, marcada pelos diferentes momentos político-institucionais, ora com o protagonismo da União, ora com o protagonismo dos estados; e *iii)* uma visão normativa, a partir da instituição de conselhos consultivos e deliberativos mirados na gestão metropolitana.

No sentido de acompanhar e estudar esse processo, o Ipea vem seguindo, por meio do monitoramento das legislações estaduais, o quadro institucional das RMs brasileiras no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, em conjunto com a Rede Ipea – grupo de instituições estatais parceiras nas discussões e ações no tema. Nesta seção, considera-se o que seria o universo metropolitano oficial, tendo por base a data de referência de 31 de janeiro de 2018. Este monitoramento tem como principal objetivo manter atualizado o universo metropolitano brasileiro a partir da coleta de informações nas assembleias legislativas dos governos estaduais, mais propriamente a consulta direta de LCEs já sancionadas. Faz-se também a identificação das RMs instituídas a partir da pesquisa de LCEs nas assembleias legislativas[6] por UF, dentro da referência temporal estabelecida, com o ano de institucionalização (data referente à LCE), e verifica-se o número de municípios que integram a região criada, bem como as características constantes na lei de criação da RM.

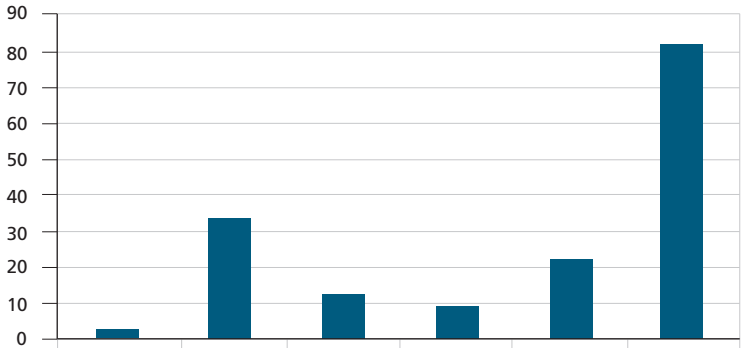
2.1 O Brasil metropolitano em números

Conforme o último levantamento realizado, o Brasil conta com oitenta RMs e três Rides, totalizando 83 regiões delimitadas. Algumas RMs contam ainda com colares, que são áreas de expansão ou entorno metropolitanos definidos em lei. Vale lembrar que a composição das Rides inclui municípios de diferentes UFs, sendo uma região criada por lei complementar federal.

6. A pesquisa foi realizada especificamente no banco de leis disponibilizado via *web* e *sites* dos diários oficiais de cada estado brasileiro. Em alguns casos, foram realizadas comunicações por *e-mail* e telefone com técnicos legislativos para confirmação da aprovação, sancionamento e publicação de algumas legislações.

As 83 RMs/Rides comportam 1.183 municípios e estão distribuídas por 25 UFs nas cinco grandes regiões brasileiras. Os únicos estados que não possuem unidade territorial instituída como RM são Acre (Norte) e Mato Grosso do Sul[7] (Centro-Oeste). Há que se mencionar, também, que no total destes municípios estão inseridos os 154 colares metropolitanos das RMs de Belo Horizonte e Vale do Aço (Minas Gerais), das áreas de expansão metropolitana das RMs Carbonífera, de Chapecó, Norte/Nordeste Catarinense, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí , Lages e Vale do Rio Itajaí (Santa Catarina), e dos municípios do entorno metropolitano da RM do Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso). Quarenta e cinco desses municípios são integrantes de Rides. No gráfico 3, apresentamos as RMs e Rides, segundo as macrorregiões brasileiras.

GRÁFICO 3
Brasil: RMs e Rides segundo as grandes regiões



	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	**Total**
RMs e Rides	3	34	13	10	23	**83**

Elaboração dos autores.

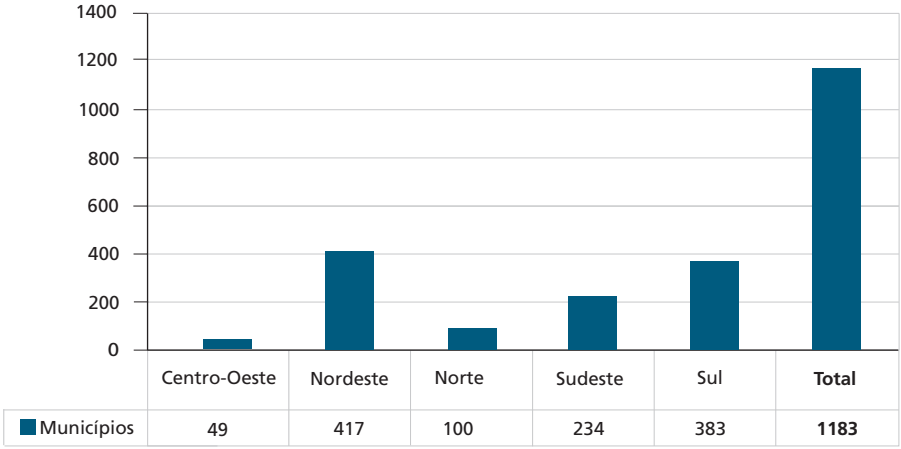
Na região Centro-Oeste, os territórios metropolitanos estão divididos no Mato Grosso, em Goiás e no Distrito Federal – a Ride/DF está contabilizada nesta região, mas ela inclui ainda três municípios mineiros. No Nordeste, destaca-se o estado da Paraíba, que possui doze RMs, e Alagoas, que contém nove RMs institucionalizadas. Na região Norte, Pará e Roraima contam com três RMs, cada, Tocantins possui duas RMs, e Amapá, Amazonas e Rondônia possuem uma, cada. Na região Sudeste, São Paulo tem seis RMs (três delas criadas na última década), Minas Gerais possui duas e Rio de Janeiro e Espírito Santo contam com uma, cada. Por fim, a região Sul, que possui menor número de UFs, apresenta 23 RMs institucionalizadas

7. Existe um projeto de lei em tramitação na assembleia legislativa estadual para institucionalização da RM de Campo Grande, no estado do Mato Grosso do Sul.

por lei complementar (LC), sendo dez delas no estado do Paraná,[8] onze em Santa Catarina e duas no estado do Rio Grande do Sul.[9]

O gráfico 4 apresenta a quantidade de municípios integrantes de RMs e Rides. A região Nordeste conta com o maior número de municípios integrantes de RMs (417), seguida pela região Sul (385). Com apenas duas RMs e uma Ride, a região Centro-Oeste possui o menor número de municípios integrantes dessas regiões.

GRÁFICO 4
Número de municípios integrantes de RMs e Rides por região



Elaboração dos autores.

O total de municípios das RMs no Brasil, em 2017, é de 1.183, correspondendo a 21% dos municípios brasileiros. Este é um quadro jurídico-institucional que aprofundou aquele apresentado no estudo de 2010, quando existiam apenas 33 RMs, além das três Rides, englobando 476 municípios, ou seja, 7,8% do universo total de municípios no Brasil (Costa, Matteo e Balbim, 2010). O processo de metropolização institucional identificado em 2010 teve uma intensificação perceptível.

As RMs brasileiras compõem um quadro bastante heterogêneo. Em termos do número de municípios, há RMs formadas por apenas dois – como a RM Central (Roraima), de Porto Velho (Rondônia), do Norte/Nordeste Catarinense e de Lages, ambas em Santa Catarina –, e há aquelas com até 45 municípios, como é o caso da RM do Contestado (Santa Catarina).

8. Existem quatro projetos de LC no *status* jurídico de diligência na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para a criação das seguintes regiões: Cornélio Procópio, Dois Vizinhos, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Laranjeiras do Sul e Paranavaí.

9. Existem quatro projetos de LC no *status* jurídico de diligência na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para a criação das seguintes regiões: Alto Uruguai, Passo Fundo, Noroeste e Vale do Rio Pardo.

A população dos 1.183 municípios das RMs, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2016, chega a quase 113 milhões de pessoas, o que representa perto de 55% da população do país. Ao mesmo tempo, este conjunto de RMs oficiais comporta realidades demográficas bastante distintas. Há enormes contrastes entre elas, ou seja, esse expressivo número se distribui de maneira bastante desigual entre as 83 RMs/Rides e, por sua vez, nos municípios. Por exemplo, a maior RM em termos populacionais, a de São Paulo (com 39 municípios), tem mais de 21 milhões de habitantes, seguida pela do Rio de Janeiro, com 12 milhões. Por outro lado, temos, no estado de Roraima, a RM Central, que possui população de apenas 31 mil pessoas, e a RM do Sul de Roraima, que apresenta população de 52 mil pessoas. A população de cada RM pode ser encontrada no apêndice, que inclui também o número de municípios que compõem cada uma delas. A tabela 1 traz o número de RMs, a população estimada e o número de municípios para as 83 RMs/Rides do país.

TABELA 1
RMs, população, porcentagem e número de municípios por RM segundo as faixas populacionais (2016)

Faixas	Número de RMs	População (2016)	%	Número de municípios
Até 100 mil	4	232.092	0,2	20
101 mil a 500 mil	37	9.199.967	8,1	460
501 mil a 1 milhão	18	12.288.464	10,9	215
1,001 milhão a 2 milhões	9	13.312.790	11,8	140
2,001 milhões a 3 milhões	5	11.994.890	10,6	106
3,001 milhões a 4 milhões	5	18.480.128	16,7	91
4,001 milhões a 5 milhões	2	8.568.052	7,6	57
Mais que 5 milhões	3	38.851.269	34,4	94
Total	**83**	**112.927.652**	**100,0**	**1.183**

Fonte: IBGE (2016).

Chama a atenção que 34,4% da população metropolitana resida em apenas três RMs: Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, que, por sua vez, são as maiores concentrações urbanas brasileiras, somando 94 municípios. No outro extremo, temos quatro RMs com vinte municípios, que possuem apenas 0,2% da população em áreas metropolitanas oficiais: Central, Sul de Roraima (ambas em Roraima), Araruna e Barra de Santa Rosa (ambas na Paraíba). A maioria das RMs (37) encontra-se na faixa populacional de 101 mil até 500 mil habitantes, totalizando 460 municípios, entretanto, concentram apenas 8,1% da população total. A tabela 2 traz a distribuição demográfica da população de municípios metropolitanos, segundo as faixas populacionais desses municípios.

TABELA 2
Municípios e população, segundo as faixas populacionais (2016)

Faixas	Número de municípios	População	%
Até 100 mil	997	20.746.700	18,4
101 mil a 500 mil	148	32.690.385	29,0
501 mil a 1 milhão	21	14.257.220	12,6
1,001 milhão a 2 milhões	10	13.554.439	12,0
2,001 milhões a 3 milhões	5	13.132.866	11,6
Mais que 3 milhões	2	18.537.012	16,4
Total	**1.183**	**112.927.652**	**100,0**

Fonte: IBGE (2016).

Os municípios metropolitanos apresentam números demográficos variados, que vão desde 1.104 habitantes, em Oliveira de Fátima, na RM de Palmas (Tocantins), até 12 milhões, no município de São Paulo. Quanto à faixa populacional dos municípios, destacam-se aqueles que possuem menos de 100 mil habitantes, com 997 municípios, os quais somam 20 milhões de habitantes. Ou seja, 84,3% dos municípios metropolitanos brasileiros, segundo o atual quadro institucional do país, encontram-se na faixa de até 100 mil habitantes, ainda que correspondam, apenas, a 18,4% da população metropolitana. Esses dados configuram evidências do quadro de fragmentação institucional com o qual têm que lidar a gestão e a governança metropolitanas no país.

2.2 O perfil das LCEs que criam RMs: algo mudou nesse *front*?

No apêndice deste capítulo pode ser encontrada a relação atual do quadro institucional de RMs e Rides do país. Ele traz informações como o ano de criação, o número de municípios que compõem cada RM na data de referência da pesquisa, a LC responsável pela sua criação e, quando existente, cita a lei que trata especificamente da gestão metropolitana.

Segundo Costa, Matteo e Balbim (2010), 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 (FPICs); *iii)* a indicação do modelo e/ou desenho institucional para a gestão metropolitana; *iv)* a criação de conselhos consultivos e/ou deliberativos que irão apoiar esta gestão; e *v)* a questão do financiamento da gestão metropolitana, que, em alguns casos, passa pela criação de um fundo metropolitano.

Tomando essa caracterização como referência, realizou-se a leitura *in situ* da legislação existente e completou-se o quadro respondendo os seguintes questionamentos: A LCE de criação da RM apresenta critérios para institucionalização da

região e justificativa de sua composição proposta? A legislação de criação ou que trata do sistema de gestão define as FPICs? A legislação de criação ou subsequente trata, prevê ou cria um sistema de gestão, visando a governança interfederativa, com a participação dos entes estadual e local? A legislação de criação ou que trata do sistema de gestão metropolitana versa, prevê ou cria conselhos específicos, secretarias, instituições ou grupos de trabalho? A legislação de criação ou que trata do sistema de gestão metropolitana versa, prevê ou cria o fundo metropolitano para projetos e ações na região?

As informações sobre o quadro institucional das RMs no Brasil apresentado têm como referência a aprovação da criação e definição da composição e estrutura institucional dessas regiões, a partir das leis sancionadas até a data de referência desta pesquisa. Por ser uma matéria de competência estadual, o monitoramento e a atualização desse quadro exigem uma constante revisão e consulta às legislações estaduais de todas as UFs. Portanto, esses dados podem variar muito. Existem, por exemplo, leis em andamento, tratando da criação de novas RMs, outras de extinção dessas regiões, leis de adequação do sistema de gestão e, principalmente, um vultoso número de leis que tratam da entrada e saída de municípios na composição das RMs existentes.

O quadro atualizado confirma a fragmentação institucional da gestão metropolitana constatada por Costa, Matteo e Balbim (2010, p. 658) em um "contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos". Optou-se por apresentá-lo por ordem alfabética dos estados, porque, sendo as legislações de âmbito estadual, foi possível observar certas semelhanças no texto escrito da lei, mesmo sendo de distintos anos e, portanto, de diferentes mandatos político-partidários. A partir disso, em uma visão geral, argumentamos que, apesar de os contextos históricos e políticos serem distintos, se vê um banco de leis com textos legais repetitivos (talvez reproduzidos) que alteram a composição municipal da região (quando muito, a sobreposição de municípios) e indicam um nome para a RM. Muitas vezes, as leis desprezam o real processo de formação territorial colado à dinâmica socioeconômica metropolitana; não versam minimamente sobre o processo de participação do poder público, privado e sociedade civil no sistema de gestão, isto quando há criação do sistema de gestão; e dificilmente refletem políticas e estratégias de desenvolvimento urbano-regional (Costa, Matteo e Balbim, 2010, p. 658). O quadro institucional por UFs brasileiras, constante no apêndice, apresenta-se conforme a seguir descrito.

- No estado de Alagoas, as RMs são recentes, pois foram instituídas, em sua maioria, a partir de 2010. O instrumento legal de criação e regulação da gestão metropolitana descreve os critérios para o arranjo territorial indicado, define uma lista de FPICs com poucas variações entre as re-

giões, cria o sistema de gestão com conselho consultivo e deliberativo, e prevê, se necessário, a formação de conselhos específicos ou grupos de trabalho. Entretanto, apenas a RM de Maceió (1998) apresenta o quadro institucional completo, com a criação do fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.

- No Amazonas, a RM de Manaus, além de não apresentar os critérios para o arranjo territorial, não institui o fundo de desenvolvimento.
- No estado da Bahia, na RM de Feira de Santana, instituiu-se o conselho de desenvolvimento como órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento, e deixou-se a cargo desse órgão a definição das FPICs. A legislação da RM de Salvador avançou com a LC nº 14, de 13 de junho de 2014, que criou a Entidade Metropolitana composta por colegiado, comitê técnico e conselho participativo, além de criar três fundos de financiamento, divididos entre transporte (Fundo de Mobilidade Tarifária do Transporte Coletivo da RM de Salvador – FMTC-RMS), saneamento básico (Fundo de Universalização do Saneamento Básico da RM de Salvador – Fusam-RMS) e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Salvador (FRMS).
- No estado do Ceará, a legislação das RMs descreve as FPICs, cria o sistema de gestão com os conselhos e prevê a criação de conselhos específicos e fundo, exceto na RM de Sobral.
- No estado do Espírito Santo, a RM da Grande Vitória avança na gestão a partir da legislação de 2005, que cria o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), as Câmaras Temáticas Especiais (Cates) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fundevit). Além disso, estabelece que a Secretaria Executiva do Conselho seja exercida pelo IJSN.
- Nos estados de Goiás e Maranhão, o quadro institucional deixa de apresentar os critérios para o arranjo territorial das regiões.
- No estado do Mato Grosso, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresenta os critérios de criação da RM e define as FPICs, mas não institui o sistema de gestão.
- O estado de Minas Gerais, a partir de 2006, sanciona uma legislação específica da gestão metropolitana, apresentando avanços no sistema de gestão, tanto para a RM de Belo Horizonte quanto para a RM do Vale do Aço.

- No estado do Pará, em que há três RMs instituídas, em nenhuma se encontra estruturado um sistema de gestão, não havendo também fundo para o desenvolvimento dessas regiões. A inexistência de um quadro institucional mostra a fragilidade jurídico-institucional do tema metropolitano no estado.
- No estado da Paraíba, para todas as doze RMs instituídas, a legislação prevê a criação de sistema gestor, composto por conselhos consultivo e deliberativo.
- No estado do Paraná, a legislação foca na definição das FPICs e estabelece o sistema gestor da RM. Apenas as RMs de Curitiba, Londrina e Maringá possuem fundo.
- A LCE nº 10/1994 dispõe sobre a RM de Recife e apresenta os requisitos básicos para ampliação do arranjo territorial, os campos de atuação referente às FPICs e o sistema gestor metropolitano (SGM), composto por Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm), Fundação de Desenvolvimento da RM do Recife (Fidem) e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Funderm).
- Nos estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, as respectivas LCs de cada RM expõem a definição das FPICs e o sistema gestor.
- No Rio Grande do Sul, a RM de Porto Alegre possui a instituição do sistema de gestão metropolitano a partir da LC nº 273/2011, diferente da Serra Gaúcha, na qual as duas LCs existentes apenas apresentam o nome dos municípios que compõem o arranjo territorial.
- Nos estados de Rondônia e Roraima, observam-se legislações incipientes, que não definem as FPICs e não instituem o sistema de gestão. Apenas a legislação que trata da RM de Porto Velho cria o conselho de desenvolvimento, ainda assim, sem apresentar suas atribuições, funções e objetivos.
- No estado de Santa Catarina há um foco maior na criação do sistema de gestão composto por conselho, mas não há previsão para conselhos específicos e não cria fundo de desenvolvimento, apresenta os critérios para distinguir uma região metropolitana, mas define as FPICs quase que semelhantes em todas as RMs.
- O estado de São Paulo, ao lado de Minas Gerais, apresenta o quadro institucional mais completo, com definição das FPICs, criação do sistema de gestão – com previsão de conselhos específicos – e instituição de fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.

- No estado de Sergipe, a legislação relativa à RM de Aracaju define tão somente as FPICs, diferente do estado do Tocantins, em que tanto a RM de Palmas quanto a de Gurupi descrevem uma longa lista de FPICs, além de criarem o sistema de gestão metropolitana e o fundo de financiamento.

A fragmentação institucional na gestão metropolitana justificava-se pela inexistência de uma legislação específica, no plano federal, para orientar e regular a governança. Entretanto, o que se observa, mesmo nas legislações das RMs pós-EM, é que a existência do EM parece não se traduzir em estruturas mais consistentes de gestão e governança metropolitana. As leis, no geral, se mostram muito variadas e limitadas no tocante à definição dos principais temas e aspectos associados à questão metropolitana. Poucas estabelecem a criação de um sistema de gestão adequado à complexidade da gestão compartilhada ou instituem conselhos específicos e, em sua maioria, são omissas no endereçamento da questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, ainda que se observe um avanço em relação à definição das FPICs, pois nenhuma das LCs de criação de RMs pós-EM deixou de lado esse critério. A tabela 3 mostra a porcentagem de cobertura de conteúdos essenciais da legislação que trata da criação e dos arranjos de gestão metropolitana.

TABELA 3
Conteúdos essenciais da legislação

Elementos-chave da legislação relativa à instituição de RMs	Quantidade de RMs	%
Criação, instituição ou composição das RMs (justificativa tecnicamente embasada)	21	25,3
Definição das FPICs	48	57,8
Instituição de sistema de gestão	67	80,7
Criação de conselho(s) específico(s)	32	38,6
Criação de fundo específico	23	27,7

Elaboração dos autores.

A tabela 3 expõe que, no processo de instituição legal das RMs, poucas normas tratam de explicitar uma justificativa sobre sua instituição e composição: apenas 21 RMs o fazem. Entre os critérios empregados na instituição e 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 FPICs 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/ou ampliação das RMs. Tais justificativas são importantes e dialogam com o que estabelece o EM, mas apenas metade das RMs existentes traz esse conteúdo.

Observa-se que há um entendimento menos heterogêneo do que sejam FPICs, pois saneamento básico, uso do solo, transporte público e sistema viário constituem FPICs definidas por todas as normas estaduais consultadas. Contudo, há de se registrar que apenas 48 RMs citam, descrevem e/ou explicitam seu entendimento sobre quais e o que são estas funções de forma mais acurada.

A instituição de sistemas de gestão configura o conteúdo mais frequente na legislação referente às RMs, ainda que isso apareça sob formas e arranjos distintos nos 80,7% dos casos observados. Em contrapartida, nota-se que a criação dos conselhos metropolitanos, consultivos e/ou deliberativos constitui um elemento menos comum. Menos da metade das RMs em que a lei estabelece a instituição de sistemas de gestão prevê-se a instituição e o funcionamento de conselhos, de modo que pouco mais de um terço tem uma legislação que prevê esse recurso institucional. Nas leis existentes, observa-se também uma variedade de arranjos, com diferentes desenhos de estruturas, atribuições, atividades e poder decisório.

Em relação à questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, a tabela 4 traz a informação de que apenas 23 RMs instituíram seus fundos metropolitanos, os quais estão associados – na maioria dos casos, mas não necessariamente – à instituição dos sistemas de gestão. Para além dos fundos, que continuam sendo pouco alimentados, não há maiores definições sobre as soluções voltadas para enfrentar a questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano. Ela também apresenta o número de RMs e Rides por região, com a indicação do número de RMs por macrorregião que conta com a instituição de fundo específico de financiamento para o desenvolvimento metropolitano. Nota-se que as regiões Nordeste e Sul, que possuem um expressivo número de RMs, têm apenas dez fundos legalmente previstos, ao passo que a região Sudeste, que possui apenas dez RMs, tem fundos metropolitanos previstos/instituídos em 90% dos casos.

TABELA 4
Número de RMs/Rides e previsão de criação de fundos por macrorregião

Macrorregiões	Total de RMs/Rides	Fundos previstos
Centro-Oeste	3	1
Nordeste	34	7
Norte	13	3
Sudeste	10	9
Sul	23	3
Total	**83**	**23**

Elaboração dos autores.

Em certa medida, as omissões e o caráter precário das legislações estaduais parecem refletir o fato de que as RMs não constituem espaços metropolitanos de fato, ou seja, não conformam ainda espaços que possam ser caracterizados dessa forma e que apresentem demandas por soluções de problemas compartilhados. O fato de as RMs do Sudeste apresentarem um quadro institucional mais robusto pode estar relacionado ao fato de que o processo de metropolização institucional foi menos intenso nessa macrorregião e parece evidenciar que a maior parte foi constituída em reflexo da necessidade de se buscar soluções compartilhadas para os desafios que se colocam na escala metropolitana.

Tendo feito esse amplo balanço do quadro jurídico-institucional das mais de oito dezenas de RMs existente no Brasil, em janeiro de 2018, cabe perguntar como anda a gestão e a governança das principais, no contexto da implementação do EM. Ao menos nessas, em que a instituição de RMs corresponde à existência de uma realidade metropolitana, qual o balanço se pode fazer? O EM tem contribuído para avanços na gestão e governança metropolitanas e para instituir a gestão compartilhada das FPICs?

3 UM BALANÇO SOBRE AS EXPERIÊNCIAS MAIS RECENTES NAS PRINCIPAIS RMS DO PAÍS A PARTIR DO EM

3.1 O desafio da construção de novas institucionalidades em tempos de crise e a implementação dos instrumentos do EM: Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI), macrozoneamento e fundos de financiamento na recente experiência brasileira

Os recentes estudos desenvolvidos no Ipea e reunidos neste livro, no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, com destaque para o registro das doze experiências mais recentes em algumas das principais RMs do país, buscam mostrar como cada uma delas vem se adaptando às exigências estabelecidas pelo EM para alcançar a Gestão Plena,[10] cujo reconhecimento permitiria acesso a recursos disponibilizados pelo governo federal.

A recente crise fiscal dos governos estaduais e a ausência de um fundo no nível federal vêm impactando (e pautando) o debate sobre o tema metropolitano. Refletindo esse quadro, o adiamento do prazo de elaboração dos PDUIs[11] e da adequação das legislações estaduais relativas às RMs, previstos no EM, em que pese refletir a própria crise político-institucional atual, ilustra bem como o processo de implementação do EM tem implicado em lidar com desafios de diferentes ordens.

Sobre a questão dos recursos para fazer frente aos desafios do desenvolvimento metropolitano, incluindo o próprio financiamento da elaboração dos PDUIs, é

10. O EM, em seu art. 2º, estabelece que a Gestão Plena é uma condição decorrente do cumprimento de três condições: *i)* formalização e delimitação da RM, mediante LCE; *ii)* estabelecimento de estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do que estabelece o art. 8º da lei; e *iii)* ter aprovado, por meio de lei estadual, o PDUI.

11. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018.

importante ressaltar que, inicialmente, o EM previa a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado.[12] Essa proposta, entretanto, fora vetada[13] pela Presidência da República à época, alegando que:

> a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (Brasil, 2015).

Em um primeiro momento, considerando o prazo inicialmente estipulado pelo EM – janeiro de 2018 –, dada a perspectiva de que governadores e prefeitos de municípios metropolitanos responderiam por improbidade administrativa por não cumprirem esse prazo, diversas RMs buscaram se estruturar no sentido de cumprir os prazos legais. O momento atual, notadamente em um ano de eleições para os Executivos federal e estaduais, pode assistir a um esfriamento dessa agenda. O balanço feito por este capítulo e neste livro reflete, em boa medida, um quadro em que se buscava cumprir os prazos legais iniciais.

As RMs no Brasil podem ser divididas em dois grupos: *i)* criadas pelo governo federal, no período da ditadura militar (1964-1985), ou seja, antes da CF/1988; e *ii)* criadas pelos governos estaduais, após a CF/1988. Essa divisão garante tratamentos bem diferentes para temas como estrutura, governança, gestão, financiamento e atuação, além do fato de que, após 1988, o novo quadro federativo brasileiro garantiu autonomia aos municípios, dificultando o papel integrador e planejador dos governos estaduais.

Como visto na seção anterior, algumas RMs foram criadas nos anos 1990, mas foi no final dos anos 2000 – quando ser RM virou critério de programas federais com grandes vultos de recursos para infraestrutura[14] – que o número de regiões no Brasil começou a crescer. Isso seria intensificado a partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida, resultando na ampliação do processo de institucionalização de novas RMs no país, sem que houvesse um critério claro para além do fato de que podiam ser criadas pelos governos estaduais.

Para apresentar uma breve análise dos relatos aqui reunidos, as experiências pesquisadas serão agrupadas nos dois grupos mencionados anteriormente: antes e

12. Dispositivos 17 e 18 do EM.

13. Segundo Royer (2015), com o veto à proposta de criação de um fundo nacional, existe a possibilidade de não se garantir uma fonte estável de recursos para o financiamento das FPICs. No entanto, existe a argumentação de que um fundo nacional não seria a panaceia para os problemas de financiamento das metrópoles, visto que um fundo dessa amplitude estaria fortemente subordinado às variações do contexto econômico nacional (Frota, 2015).

14. Para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ser um município integrante de RMs era um dos critérios para seleção de projetos.

depois da CF/1988. Dessa maneira, pode-se analisar entre iguais, a partir do olhar da origem da institucionalização de cada região. No primeiro grupo, tem-se as RMs de Belo Horizonte, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre. No segundo, tem-se as RMs de Goiânia, São Luiz, Florianópolis, Natal, Baixada Santista e Vitória. Com exceção da Baixada Santista, todos os casos estudados são referentes a capitais estaduais.

No primeiro grupo, é importante registrar que, entre as RMs criadas entre 1973 e 1974, temos o fato de que Rio de Janeiro e Salvador foram alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)[15], de modo que algumas ações tomadas são anteriores ao EM. O caso da RM de Belo Horizonte, cuja reestruturação iniciou-se em 2006, acabou por inspirar o próprio Estatuto aprovado.

Nesse sentido, a estrutura da RM de Belo Horizonte e os resultados de mais de dez anos de trabalho se destacam no cenário nacional como um exemplo que é sempre citado (e, por vezes, seguido) por todos. Esta estrutura conta com: *i)* instância executiva: a Assembleia Metropolitana, que tem a participação dos chefes do Poder Executivo municipal, do governador e de representantes da sociedade civil; *ii)* instância deliberativa participativa: o Conselho Deliberativo; e *iii)* agência e fundo metropolitanos e do próprio plano, que são sempre inspiração para os debates que ocorreram nos últimos tempos. Sua legislação não necessitou de nenhuma alteração para adaptar-se às exigências do EM e apenas o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RM teve que ser convertido em projeto de lei a fim de ser enviado para a Assembleia Legislativa para aprovação, uma vez que já havia sido aprovado pelas instâncias executiva e deliberativa.

As RMs do Rio de Janeiro e de Salvador tomaram iniciativas para se reestruturarem após os acórdãos, por meio do envio de projetos de lei para suas assembleias legislativas, propondo alterações que viriam a atender as exigências solicitadas pelo EM posteriormente. A RM de Salvador aprovou a LC nº 41, de 13 de junho de 2014, que apresenta uma estrutura de gestão e governança muito próxima à de Belo Horizonte, com exceção da participação da sociedade civil na instância executiva (colegiado metropolitano, conselho participativo, entidade metropolitana e fundo), e seu PDUI foi iniciado parcialmente (diagnóstico), pois a licitação foi embargada por uma ação popular.[16] A situação da RM de Salvador é emblemática na questão das dificuldades em promover a gestão e a cooperação interfederativa, pois seu município-sede, Salvador, apresenta resistência em participar da estrutura metropolitana, acarretando problemas jurídicos no processo de construção de sua gestão.[17]

15. RM do Rio de Janeiro (ADI nº 1.842/RJ) e de Salvador (ADI-Medida Cautelar nº 2.077/BA).
16. Ação Popular nº 0501244-93.2017.8.05.0001.
17. Atualmente corre o processo de ADI nº 5.155, que questiona a criação da entidade metropolitana da RM de Salvador.

O governo do estado do Rio de Janeiro enviou o Projeto de Lei Complementar nº 10/2015 após uma longa discussão interna para atender tanto à ADI quanto ao EM. Ele propôs um arcabouço institucional semelhante ao de Salvador e de Belo Horizonte, com a diferença de que não há participação da sociedade civil na instância deliberativa, que foi integrada à instância executiva no formato único de um conselho deliberativo, e a participação da sociedade civil se dará por meio de um conselho consultivo apenas. Infelizmente, após dois anos e mais de duzentas emendas, o projeto de lei ainda não foi aprovado, nem entrou na pauta para discussão, devido à crise política e financeira em que se encontra o governo do Rio de Janeiro. No entanto, o PDUI vem sendo desenvolvido com recursos oriundos de empréstimo do Banco Mundial e está em fase de finalização, ainda que elaborado no âmbito de uma governança própria estabelecida para o plano, com a participação dos governos municipais e da sociedade civil.

As demais RMs analisadas da primeira fase histórica apresentam situações bem diferentes, apesar de todas terem iniciado discussões para rever suas estruturas. São Paulo tem um histórico contínuo de estrutura de gestão por meio da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) e passou por reestruturações recentes em 2011 e 2013, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (Codesp) e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (FDRMSP), ainda sendo necessários ajustes para atender ao EM, em relação à efetiva participação da sociedade civil. O assunto vem sendo tratado no âmbito das discussões em curso do próprio PDUI da RM de São Paulo, que incluiu a governança como um dos temas a serem debatidos.

A RM de Recife, assim como a RM de São Paulo, manteve sua estrutura original com a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem) durante todos esses anos e está com uma proposta pronta para ser enviada para a Assembleia Legislativa, contemplando todas as exigências do estatuto. Todavia, ainda não iniciou a elaboração do plano.

Por fim, a RM de Porto Alegre, assim como as demais, manteve sua estrutura e vinha trabalhando no seu processo de revisão até que a extinção da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), em janeiro de 2017, como medida de redução de gasto público, paralisou todo o processo, inclusive o início da elaboração do PDUI. Especificamente neste caso, vale destacar a existência de um fundo criado ainda na década de 1970, o Fundo de Investimentos Urbanos (Fundurbano/RS), porém, há alguns anos ele não atende os interesses metropolitanos. O resumo das informações desse primeiro grupo de RMs se encontra no quadro 1.

QUADRO 1

Grupo 1: resumo do estudo Governança Metropolitana – adequação ao EM

Grupo 1		RMs				
1973-1974		I	II	III	IV	PDUI
RM de Belo Horizonte	Situação atual	Assembleia Metropolitana	Conselho Deliberativo	Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (ARMBH)	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM)	Elaborado: PL não enviado
RM de Salvador	Situação atual	Colegiado Metropolitano	Conselho Participativo	EMRMS	FDM	Em elaboração
RM do Rio de Janeiro	Situação atual	Governo do Estado	Conselho Deliberativo	Câmara Metropolitana		Em elaboração
	PLC nº 10/2015	Conselho Deliberativo		AERMRJ	Fundo de Desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro (FDRMRJ)	
RM de São Paulo	Situação atual	Codesp	Conselho Consultivo	Emplasa	Fundo de Desenvolvimento da RM de São Paulo (FDRMSP)	Em elaboração
	Proposta	Em discussão			FDRMSP	
RM do Rio Grande do Norte	Situação atual	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano		Condepe/Fidem	Fudern	Não iniciado
	Proposta	Comitê Interinstitucional	Conselho Participativo	Condepe/Fidem	Fudern	
RM do Pará	Situação atual	Conselho Deliberativo Metropolitano			Fundurbano/RS	Não iniciado

Elaboração dos autores.

Obs.: I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.
II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.
III – Organização pública com funções técnico-consultivas.
IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

O quadro de desigualdades no tratamento dado ao tema metropolitano fica mais evidente quando analisamos o segundo grupo de RMs do estudo, composto pelas regiões criadas após a CF/1988. Nesse grupo destacam-se Vitória, Goiânia e São Luís, cujas estruturas foram atualizadas ou estão em fase de aprovação.

A RM da Grande Vitória, por meio do parecer de sua Procuradoria-Geral, conseguiu confirmação de atendimento às exigências do estatuto, pois sua estrutura atual já previa: *i)* uma instância executiva e deliberativa, com participação da sociedade civil, pelo Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit); *ii)* uma instância de suporte técnico, com o IJSN; e *iii)* um fundo, o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). Ademais, seu plano – desenvolvido por meio de cooperação com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) – já foi concluído, aprovado, encaminhado para apreciação da Assembleia Legislativa e recentemente aprovado.[18]

A RM de Goiânia tem sua estrutura baseada no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) e no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia (Fundemetro), passando por alguns ajustes no decorrer dos anos. Como esta RM conta com uma experiência de metropolização institucional recente, o fundo nunca foi implementado. Para atender às exigências do EM, o Projeto de Lei nº 3.725/2016 foi encaminhado e aprovado pela Assembleia Legislativa,[19] mantendo a mesma estrutura, abrindo a possibilidade para a criação de uma agência e assegurando a participação da sociedade civil, além da criação de câmaras técnicas setoriais e conselhos consultivos temáticos. Seu PDUI, por sua vez, foi iniciado no final de 2016, e ainda está em elaboração.

A RM da Grande São Luís teve, desde sua criação, uma atuação incipiente, pois até mesmo a estrutura inicialmente proposta não foi efetivada. No decorrer dos anos, algumas alterações foram sugeridas, mas foi após o EM que a aprovação da LC nº 174, de 25 de maio de 2015, não somente adequou a RM da Grande São Luís ao estatuto, mas a estruturou efetivamente, à luz das experiências de Belo Horizonte e Salvador, com colegiado metropolitano, conselho participativo, agência executiva e fundo de desenvolvimento. O único ponto que a diferencia neste momento de Vitória e Goiânia é que a elaboração do PDUI ainda não foi iniciada.

As demais três RMs desse grupo analisadas pelo estudo do Ipea possuem situações muito díspares entre si, apresentando tanto estrutura quanto posição atual no que concerne à adequação ao estatuto, muito diferentes e sem perspectivas de alteração no curto prazo. A RM da Baixada Santista possui estrutura consolidada administrada pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), com o Conselho de Desenvolvimento da

18. LC nº 872, de 7 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/RXjEuQ>.
19. LC nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://goo.gl/LvNNCB>.

Baixada Santista (Condesb) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FDRMBS), e até mesmo um plano metropolitano recentemente elaborado (2014), que está sendo revisado para atender ao estatuto. Neste momento, destaca-se o fato de que o Condesb não possui participação da sociedade civil. As câmaras temáticas (consultivas) são as únicas instâncias de participação direta de instituições representativas da sociedade civil. Não há, até o momento, indícios de que isso será revisto.

A RM da Grande Florianópolis – a mais nova RM do grupo, pois foi recriada em 2010, após ter sido extinta – foi estruturada tendo como base a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf). Contando com uma instância executiva (colegiado metropolitano) e um conselho deliberativo com participação da sociedade civil – o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) –, a RM ainda carece de um fundo e do início dos trabalhos de elaboração do PDUI para atingir a Gestão Plena. A licitação do plano foi realizada, mas a efetivação da contratação para início dos trabalhos não havia ocorrido até o fechamento deste estudo.

Para finalizar, a RM de Natal apresenta a situação mais desestruturada de todas as doze RMs estudadas. Desde sua criação, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDMN), sem participação da sociedade civil que, com o apoio técnico do governo do estado, não consolidou a gestão metropolitana, chegando a ficar inativo por um período de cinco anos. Destacam-se as iniciativas da prefeitura de Natal, que por diversas vezes tomou a frente da integração entre os municípios e do debate do planejamento metropolitano por meio do fórum de secretários de planejamento da RM. Apesar da existência do Plano Natal-Metrópole 2020, realizado em 2007, ele encontra-se desatualizado e precisaria, além de ser revisado, ser aprovado pelo conselho – cuja composição precisa ser revista e transformada em projeto de lei. Não há registro até o momento de que essas revisões necessárias serão realizadas e de que o PDUI será iniciado, confirmando a fragilidade institucional presente na RM de Natal. O resumo das informações desse segundo grupo de RMs se encontra no quadro 2.

Assim sendo, neste momento, apenas a RM da Grande Vitória atende as condições para alcançar a Gestão Plena estabelecida pelo EM, seguida pela RM de Belo Horizonte. As RMs de Salvador e Goiânia já se adequaram a ele, faltando apenas terminarem a elaboração de seus PDUIs e enviá-los às casas legislativas. A RM do Rio de Janeiro, ainda que esteja com o plano em fase de finalização, não conseguiu aprovar o projeto de lei que a reestrutura. A RM da Grande São Luís, apesar de ter sido uma das primeiras a se adequar ao estatuto, precisa, todavia, iniciar a elaboração do seu plano.

QUADRO 2

Grupo 2: resumo estudo governança metropolitana – adequação ao EM

Grupo 2		RMs				
1995/2017		I	II	III	IV	PDUI
RM da Grande Vitória	Situação atual	Comdevit		IJSN	Fumdevit	Aprovado
RM de Goiânia	Situação atual	Codemetro		Secretária do Estado	Fundo de Desenvolvimento da RM de Goiânia (FDRMG)	Em elaboração
RM da Grande São Luís	Situação atual	Colegiado Metropolitano	Conselho Participativo	Agem da Grande São Luís	FDM	Não iniciado
RM da Baixada Santista	Situação atual	Condesb		Agem	FDRMBS	Em elaboração
RM de Florianópolis	Situação atual	Colégio Superior	Coderf	Suderf	–	Não iniciado
RM de Natal	Situação atual	CDMN		Governo do Estado	–	Não iniciado

Elaboração dos autores.

Obs.: I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.
II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.
III – Organização pública com funções técnico-consultivas.
IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Todas as demais seis RMs estudadas ainda precisam propor adequações em suas estruturas atuais para atender às exigências do estatuto, sendo que algumas ainda nem começaram a elaboração de seus planos, com destaque para as RMs de Natal e Porto Alegre, as mais desestruturadas no momento. Com exceção da RM de Recife, que já possui uma proposta, e da RM de São Paulo, que está discutindo as alterações nas audiências do PDUI, as demais não possuem nenhuma proposta ou iniciativa em curso para adequação ao EM, ainda que não se façam necessários grandes ajustes, como no caso da Baixada Santista (participação da sociedade civil) e de Florianópolis (fundo e iniciar o plano).

3 NOTAS SOBRE A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO METROPOLITANO

No caso específico do financiamento das questões metropolitanas, na maioria dos casos analisados, a estrutura e a composição dos fundos estão definidas, atribuindo-se aos estados e municípios papel central no aporte de recursos financeiros. No entanto, como a adesão dos municípios à estrutura de financiamento é uma prática discricionária, não existem garantias de recursos para efetivar as ações previstas na agenda das RMs.[20] De maneira geral, pode-se dizer que os fundos de financiamento das RMs analisadas ainda são frágeis e precisam de soluções para superar os impasses políticos e a instabilidade financeira dos entes envolvidos. Ainda que em alguns casos os fundos estejam definidos institucionalmente e com atribuições claramente definidas, as transferências de recursos não são estáveis e não apresentam montantes suficientes para atender as demandas metropolitanas.[21]

Problemas políticos na relação entre os entes federados – como é o caso de Salvador, onde se observa a resistência do município-sede em participar do arranjo metropolitano – representam um problema central para viabilizar a questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano. Sem a cooperação entre todos os entes é difícil que se garanta uma partilha de recursos justa. Nesse sentido, é importante que se discutam formas de neutralizar o poder de veto do município-polo e mecanismos que atenuem os efeitos das mudanças no contexto político. Mais que isso, tal como se propõe no capítulo 4 deste livro, é importante pactuar uma matriz interfederativa de responsabilidades que sirva de base para soluções voltadas para o financiamento metropolitano, sobretudo de sua infraestrutura.

Esse debate é fundamental, sobretudo, diante da realidade da alta dependência financeira e da incapacidade de angariar recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano de grande parte dos municípios brasileiros, o que configura um quadro

20. Atualmente, existe a Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014, de autoria do senador Aloísio Nunes (PSDB), que intenta alterar o modelo de repasse da União aos municípios, de forma a reter a parte relativa à participação no planejamento metropolitano. Do ponto de vista dos municípios, entretanto, esta medida é problemática, pois a maioria deles é altamente dependente de repasses da União.

21. Sobre o tema do financiamento metropolitano, ver capítulo específico desta publicação.

problemático, pois as transferências da União representam 70% das receitas correntes de 94% dos municípios. No atual contexto de retração econômica, em 2013, por exemplo, quase 800 municípios superaram o teto de 60% da receita corrente líquida – limite definido para gastos com o funcionalismo –, ao passo que somente 9% dessa receita foram destinados a saúde, educação e infraestrutura urbana (Firjan, 2015).

Portanto, um dos principais desafios é superar esse quadro de dependência de recursos e a difícil situação fiscal na qual se encontra grande parte dos municípios e estados brasileiros para, assim, poderem construir seus PDUIs e financiar o desenvolvimento urbano-metropolitano nas áreas que apresentaram pouca evolução no quadro da infraestrutura ao longo das últimas décadas (Costa *et al.*, 2017).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação aqui apresentada, ainda que retrate uma amostra um pouco maior que 10% da totalidade de RMs no país, traz informações sobre as principais e expõe por que nenhuma delas foi capaz de cumprir o prazo inicial estabelecido pelo EM, o que acabou sendo revisto. Na verdade, apenas uma tem chances de cumpri-lo, trazendo uma série de questões que vão desde o pouco tempo dado para os ajustes necessários, até a ausência de um papel mais ativo do governo federal na orientação desse processo.

A experiência mineira demonstra que três anos é muito pouco tempo para a reestruturação e o planejamento de uma RM. Os resultados da campanha do Plano Diretor, realizada em 2005 pelo Ministério das Cidades, comprova que capacitação e orientação são imprescindíveis para que os resultados esperados pelo EM sejam alcançados conforme a nova legislação propõe.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://goo.gl/wEjSco>.

COSTA, M. A. *et al.* A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Enanpur, 2017.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: recorte municipal. Abrangência nacional. Rio de Janeiro: Sistema Firjan, 2015.

FROTA, H. B. **Estatuto da metrópole**: o gargalo do financiamento. São Paulo: Observasp, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/uFre78>. Acesso em: 22 nov. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas Populacionais**. [s. l.]: IBGE, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/QacfnJ>. Acesso: 21 out. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

ROYER, L. **Estatuto da Metrópole e seu financiamento**. São Paulo: Observasp, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/6zBn8w>.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 235-326.

SOUZA, M. A. A. de. Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. *In*: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Orgs.). **Metrópole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A Editora/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2006. p. 27-40.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas**. Brasília: Ipea, 13 out. 2011. (Comunicados do Ipea, n. 116).

APÊNDICE

TABELA A.1
Número de municípios e população total das RMs instituídas (2010-2016)

Unidade da Federação (UFs)	Regiões metropolitanas (RMs)	Número de municípios (31 maio 2017)	2010	2016
Roraima	RM Central	2	27.094	31.129
Roraima	RM do Sul de Roraima	4	45.912	52.219
Paraíba	RM de Araruna	6	64.572	67.571
Paraíba	RM de Barra de Santa Rosa	8	77.573	81.173
Paraíba	RM de Sousa	9	112.217	117.121
Paraíba	RM do Vale do Mamanguape	9	113.446	120.994
Paraná	RM de Cianorte	9	114.432	125.772
Santa Catarina	RM do Alto Vale do Itajaí	4	118.038	129.288
Maranhão	RM de Grande Pedreiras	8	129.796	130.721
Alagoas	RM do São Francisco	5	124.552	132.067
Paraíba	RM de Itabaiana	12	131.992	136.220
Santa Catarina	RM de Tubarão	3	129.544	138.969
Paraíba	RM de Esperança	9	134.085	141.185
Paraíba	RM do Vale do Piancó	17	140.761	143.328
Alagoas	RM do Médio Sertão	9	143.628	151.440
Alagoas	RM de Palmeira dos Índios	7	151.725	159.347
Alagoas	RM do Sertão	7	151.869	162.139
Santa Catarina	RM de Lages	2	171.512	172.211
Paraíba	RM de Cajazeiras	15	167.971	176.608
Santa Catarina	RM do Extremo Oeste	21	184.073	191.551
Tocantins	RM de Gurupi	18	179.628	192.937
Alagoas	RM do Vale do Paraíba	13	202.726	210.985
Alagoas	RM de Caetés	5	205.331	226.505
Paraíba	RM de Patos	24	224.550	236.741
Paraná	RM de União da Vitória	13	223.717	237.803
Paraíba	RM de Guarabira	21	254.868	260.781
Piauí	RM de Picos	31	260.284	267.639
Paraná	RM de Apucarana	23	289.457	298.144
Pará	RM de Marabá	5	333.160	304.304
Paraná	RM de Umuarama	24	299.447	314.787

(Continua)

(Continuação)

Unidade da Federação (UFs)	Regiões metropolitanas (RMs)	Número de municípios (31 maio 2017)	2010	2016
Pará	RM de Santarém	3	313.884	327.140
Alagoas	RM da Zona da Mata	16	315.128	333.583
Paraná	RM de Campo Mourão	25	335.233	339.787
Santa Catarina	RM Carbonífera	7	331.281	350.817
Maranhão	RM do Sudoeste Maranhense	8	345.873	353.428
Roraima	RM da Capital (Boa Vista)	5	340.398	387.449
Santa Catarina	RM de Chapecó	17	348.358	387.553
Paraná	RM de Toledo	18	358.660	389.128
Tocantins	RM de Palmas	16	400.092	463.562
Minas Gerais	RM do Vale do Aço	4	451.670	489.668
Ceará	RM de Sobral	18	460.463	498.265
Santa Catarina	RM da Foz do Rio Itajaí	5	439.520	522.503
Paraná	RM de Cascavel	24	488.181	523.339
Santa Catarina	RM do Contestado	45	500.298	528.140
Roraima	RM de Porto Velho	2	448.306	535.938
Santa Catarina	RM do Vale do Itajaí	5	486.379	548.733
Maranhão	RM do Leste do Estado do Maranhão	7	535.418	560.562
Ceará	RM do Cariri	9	564.478	598.107
Amapá	RM de Macapá	3	516.498	599.736
Santa Catarina	RM do Norte/Nordeste Catarinense	2	540.098	603.512
Alagoas	RM do Agreste	20	601.049	642.926
Paraíba	RM de Campina Grande	21	628.491	660.625
Bahia	RM de Feira de Santana	6	673.637	751.375
Bahia	Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Polo Petrolina e Juazeiro	8	668.410	770.832
Paraná	RM de Maringá	26	716.918	790.904
Rio Grande do Sul	RM da Serra Gaúcha	13	735.276	804.045
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	6	857.103	911.617
Sergipe	RM de Aracaju	4	833.816	938.550
Santa Catarina	RM de Florianópolis	9	877.116	997.020
Piauí	Ride da Grande Teresina	14	876.628	1.004.819
Paraná	RM de Londrina	25	1.000.062	1.085.479
Paraíba	RM de João Pessoa	13	1.198.576	1.313.054

(Continua)

(Continuação)

Unidade da Federação (UFs)	Regiões metropolitanas (RMs)	Número de municípios (31 maio 2017)	2010	2016
Alagoas	RM de Maceió	12	1.210.941	1.327.930
Rio Grande do Norte	RM de Natal	13	1.398.580	1.565.042
Maranhão	RM da Grande São Luís	13	1.492.370	1.605.305
São Paulo	RM de Ribeirão Preto	34	1.511.176	1.662.645
São Paulo	RM da Baixada Santista	9	1.664.136	1.813.033
Espírito Santo	RM da Grande Vitória	7	1.687.704	1.935.483
São Paulo	RM de Sorocaba	27	1.871.162	2.066.986
Pará	RM de Belém	7	2.275.032	2.422.481
Goiás	RM de Goiânia	20	2.173.141	2.458.504
São Paulo	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	2.264.594	2.475.879
Amazonas	RM de Manaus	13	2.210.647	2.571.040
São Paulo	RM de Campinas	20	2.808.906	3.131.528
Paraná	RM de Curitiba	29	3.223.836	3.537.894
Ceará	RM de Fortaleza	15	3.615.767	3.885.667
Pernambuco	RM do Recife	14	3.690.547	3.940.456
Bahia	RM de Salvador	13	3.573.973	3.984.583
Rio Grande do Sul	RM de Porto Alegre	34	4.032.062	4.276.475
Distrito Federal	Ride do Distrito Federal e Entorno	23	3.724.181	4.291.577
Minas Gerais	RM de Belo Horizonte	34	4.883.970	5.278.144
Rio de Janeiro	RM do Rio de Janeiro	21	11.945.532	12.330.186
São Paulo	RM de São Paulo	39	19.683.975	21.242.939

Elaboração dos autores.

TABELA A.2
Caracterização institucional das RMs no Brasil

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Alagoas	RM do Agreste	2009	20	Lei Complementar Estadual (LCE) nº 27, de 30 de novembro de 2009	–	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Alagoas	RM de Maceió	1998	12	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	–	Sim	Sim	Sim	Sim	–
Alagoas	RM do Médio Sertão	2013	9	LCE nº 39, de 8 de agosto de 2013	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM de Palmeira dos Índios	2012	7	LCE nº 32, de 5 de janeiro de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM do Vale do Paraíba	2011	13	LCE nº 30, de 15 de dezembro de 2011	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM da Zona da Mata	2011	16	LCE nº 31, de 15 de dezembro de 2011	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM de Caetés	2012	5	LCE nº 35, de 26 de julho de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM do São Francisco	2012	5	LCE nº 33, de 11 de maio de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Alagoas	RM do Sertão	2012	7	LCE nº 39, de 26 de julho de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Amapá	RM de Macapá	2003	3	LCE nº 21, de 26 de fevereiro de 2003	–	–	–	–	–	–
Amazonas	RM de Manaus	2007	13	LCE nº 3, de 11 de maio de 2007	–	–	Sim	Sim	Sim	–

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Bahia	RM de Feira de Santana	2011	6	LCE nº 35, de 6 de julho de 2011	–	–	–	Sim	–	–
Bahia	RM de Salvador	1973	13	Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973	41/2014	–	–	Sim	Sim	Sim
Ceará	Ride do Polo Petrolina e Juazeiro	2001	8	Lei Complementar (LC) nº 113, de 19 de setembro de 2001	–	–	Sim	Sim	–	–
Ceará	RM do Cariri	2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	Sim
Ceará	RM de Fortaleza	1973	15	LCF nº 14/1973	34/2003	–	–	Sim	–	Sim
Ceará	RM de Sobral	2016	18	LCE nº 168, de 27 de dezembro de 2016	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Distrito Federal/ Goiás /Minas Gerais	Ride do Distrito Federal e Entorno	1998	23	LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998	–	–	Sim	Sim	–	–
Espírito Santo	RM da Grande Vitória	1995	7	LCE nº 58, de 23 de fevereiro de 1995	325/2005	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Goiás	RM de Goiânia	1999	20	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Maranhão	RM de Grande São Luís	1998	13	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	69/2003	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Maranhão	RM do Sudoeste Maranhense	2005	8	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005	–	Sim	Sim	Sim	–	Sim

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Maranhão	RM do Leste do Estado do Maranhão	2016	7	LCE nº 180, de 5 de janeiro de 2016	–	–	Sim	Sim	Prevê	–
Maranhão	RM de Grande Pedreiras	1995	8	LCE nº 26, de 21 de fevereiro de 1995	–	–	Sim	Sim	–	–
Mato Grosso	RM do Vale do Rio Cuiabá	2009	6	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	–	Sim	Sim	–	–	–
Minas Gerais	RM de Belo Horizonte	1973	34	LCF nº 14/1973	89/2006	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pará	RM do Vale do Aço	1998	4	LCE nº 51, de 30 de dezembro de 1998	90/2006	–	Sim	Sim	–	Sim
Pará	RM de Belém	1973	7	LCF nº 14/1973	27/1995	–	–	Sim	Sim	Sim
Pará	RM de Marabá	2013	5	Sem localização	–	–	–	–	–	–
Pará	RM de Santarém	2012	3	LCE nº 79, de 17 de janeiro de 2012	–	–	–	–	–	–
Paraíba	RM de Araruna	2013	6	LCE nº 119, de 21 de janeiro de 2013	–	–	–	–	–	–
Paraíba	RM de Barra de Santa Rosa	2012	8	LCE nº 110, de 13 de julho de 2012	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Cajazeiras	2012	15	LCE nº 107, de 8 de junho de 2012	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Campina Grande	2009	21	LCE nº 92, de 11 de dezembro de 2009	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Esperança	2012	9	LCE nº 106, de 8 de junho de 2012	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Paraíba	RM de Guarabira	2011	21	LCE nº 101, de 12 de julho de 2011	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Itabaiana	2013	12	LCE nº 118, de 21 de janeiro de 2013	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de João Pessoa	2003	13	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Patos	2011	24	LCE nº 103, de 27 de dezembro de 2011	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM de Sousa	2013	9	LCE nº 117, de 21 de janeiro de 2013	–	Sim	Sim	Sim	Prevê	–
Paraíba	RM do Vale do Maman-guape	2013	9	LCE nº 116, de 21 de janeiro de 2013	–	–	–	Sim	–	–
Paraíba	RM do Vale do Piancó	2012	17	LCE nº 109, de 6 de julho de 2012	–	–	–	–	–	–
Paraná	RM de Apucarana	2015	23	LCE nº 440, de 27 de agosto de 2012	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Campo Mourão	2015	25	LCE nº 479, de 10 de novembro de 2010	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Cascavel	2015	24	LCE nº 402, de 08 de agosto de 2012	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Curitiba	1973	29	LCF nº 14/1973	111/2005	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Paraná	RM de Londrina	1998	25	LCE nº 357, de 11 agosto de 1997	111/2005	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Paraná	RM de Maringá	1998	26	LCE nº 253, de 24 de junho de 1998	111/2005	Sim	Sim	Sim	–	Sim

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Paraná	RM de Toledo	2015	18	LCE nº 5, de 10 de abril de 2013	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Umuarama	2012	24	LCE nº 898, de 17 de novembro de 2011	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de Cianorte	2015	9	LCE nº 7, de 4 de fevereiro de 2015	–	–	Sim	Sim	–	–
Paraná	RM de União da Vitória	2015	13	LCE nº 12, de 24 de fevereiro de 2015	–	–	Sim	Sim	–	–
Pernambuco	RM do Recife	1973	14	LCF nº 14/1973	34608	Sim	Sim	Sim	–	Sim
Piauí	RM de Picos	2016	31	LCE nº 04, de 22 de março de 2016	–	–	Sim	Sim	–	–
Piauí/Maranhão	RIDE da Grande Teresina	2002	14	LC nº 12, de 19 de setembro de 2001	–	–	Sim	Sim	–	–
Rio de Janeiro	RM do Rio de Janeiro	1974	21	LCF nº 14/1973	87/1997	–	Sim	Sim	–	–
Rio Grande do Norte	RM de Natal	1997	13	LCE nº 6.998, de 16 de janeiro de 1997	485/2013	–	–	Sim	–	–
Rio Grande do Sul	RM de Porto Alegre	1973	34	LCF nº 14/1973	273/2011	–	–	Sim	–	–
Rio Grande do Sul	RM da Serra Gaúcha	2013	13	LCE nº 21, de 29 de agosto de 2013	39/2015	–	–	–	–	–
Roraima	RM de Porto Velho	2015	2	LCE nº 3.654, de 9 de novembro de 2015		–	–	Sim	–	-

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Rondônia	RM da Capital (Boa Vista)	2007	5	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	–	–	–	–	–	–
Rondônia	RM Central	2007	2	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	–	–	–	–	–	–
Rondônia	RM do Sul de Roraima	2007	4	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM Carbonífera	2002	7	LCE nº 221, de 09 de janeiro de 2002	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM de Chapecó	2010	17	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Contestado	2012	45	LCE nº 571, de 24 de maio de 2012	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Extremo Oeste	2012	21	LCE nº 571, de 24 de maio de 2012	–	–	–	-	–	–
Santa Catarina	RM de Florianópolis	1998	9	LCE nº 162, de 06 de janeiro de 1998	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM da Foz do Rio Itajaí	2002	5	LCE nº 221, de 09 de janeiro de 2002	523/2010	-	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM de Lages	2010	2	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Norte/Nordeste Catarinense	1998	2	LCE nº 162, de 06 de janeiro de 1998	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM de Tubarão	2002	3	LCE nº 221, de 09 de janeiro de 2002	523/2010	–	–	Sim	Sim	–

(Continua)

(Continuação)

UF	RM – Brasil	Ano de instituição	Número de municípios	Instrumento legal e data de criação	Outro instrumento legal	Criação, instituição ou composição das RMs	Definição de funções públicas de interesse comum (FPICs)	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselhos específicos	Criação de fundo
Santa Catarina	RM do Vale do Itajaí	1998	5	LCE nº 162, de 06 de janeiro de 1998	–	–	–	–	–	–
Santa Catarina	RM do Alto Vale do Itajaí	2010	4	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	523/2010	–	–	Sim	Sim	–
Santa Catarina	RM da Baixada Santista	1996	9	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM de Campinas	2000	20	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM de Ribeirão Preto	2016	34	LCE nº 1.290, de 06 de julho de 2016	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM de São Paulo	1973	39	LCF nº 14/1973	760/1994	Sim	Sim	Sim	–	Sim
São Paulo	RM de Sorocaba	2014	27	LCE nº 1.241, de 8 de maio de 2014	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2012	39	LCE nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012	–	–	Sim	Sim	Sim	Sim
Sergipe	RM de Aracaju	1995	4	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995	86/2003	–	Sim	–	–	–
Tocantins	RM de Palmas	2013	16	LCE nº 90, de 30 de dezembro de 2013	–	–	Sim	Sim	–	Sim
Tocantins	RM de Gurupi	2013	18	LCE nº 93, de 3 de abril de 2014	–	–	Sim	Sim	–	Sim

Elaboração dos autores.
Obs.: 1. O quadro foi completado de acordo com a última legislação correspondente indicada.