

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 4 – (RE)ARRANJOS E INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO NA ESCALA SUPRAMUNICIPAL
<b>Autores</b>	Bárbara Oliveira Marguti Marco Aurélio Costa
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo4">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2/capitulo4</a>

<b>Título do livro</b>	DIÁLOGOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESCALAS, AGENDAS E ASPECTOS FEDERATIVOS NO URBANO BRASILEIRO
<b>Autor</b>	Marco Aurélio Costa
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-062-2
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-062-2</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## (RE)ARRANJOS E INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO NA ESCALA SUPRAMUNICIPAL

Bárbara Oliveira Marguti<sup>1</sup>  
Marco Aurélio Costa<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo sintetiza e dá continuidade aos argumentos desenvolvidos na nota técnica *A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas*, elaborada no âmbito do apoio dado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ao processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).<sup>3</sup> As reflexões aqui trazidas dizem respeito à agenda urbana na escala supramunicipal e procuram analisar os *arranjos institucionais* existentes no Brasil. Dessa forma, reúnem-se informações e elementos analíticos que apoiam a proposição de tipologias e instrumentos necessários para gestão, governança e financiamento urbano, conformando uma *agenda urbana* para essa escala.

O fenômeno supramunicipal pode ser caracterizado pelas relações de complementaridade e (inter)dependência entre municípios limítrofes. Ocorre quando as competências dos municípios se complementam, ou quando há uma assimetria de capacidades geradora de redes e fluxos em direção ao município com maior e/ou melhor oferta de serviços. Quando suas malhas urbanas se conurbam, formam um único “corpo” urbano no território, o qual o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) designa como *cidade*.<sup>4</sup>

1. Pesquisadora do subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea). *E-mail*: <barbara.marguti@yahoo.com.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. O apoio deu-se no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019, firmado entre o Ipea e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – atualmente Ministério das Cidades (MCidades) –, para apoiar o processo de construção da PNDU. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19V53dRvHynXStla8B5b8PPcl72IjHvD6/view> (versão *pre-print*).

4. Na Região de Influência de Cidades (Regic), a “unidade urbana” de análise, independentemente dos limites administrativos existentes, é a cidade, entendida como a unidade formada pela mancha urbana conurbada de dois ou mais municípios, “ou que possuam forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana” (IBGE, 2020, p. 11).

Nem sempre o “fato” do fenômeno supramunicipal encontra reconhecimento em um arranjo institucional formal, enquanto este nem sempre expressa uma forma urbana de escala supramunicipal. Isso gera certa confusão entre o que se observa em termos de relações socioespaciais e a forma institucional de lidar com elas.

Esse desalinhamento entre o evento/processo socioespacial, bem como sua expressão institucional, reflete, por um lado, a ação de alguns governos estaduais em implementar arranjos institucionais do tipo metropolitano, envolvendo municípios que não formam um arranjo populacional (AP). Por outro lado, há a própria atuação da União, ao indicar essas vantagens quando valoriza investimentos de forma prioritária em regiões metropolitanas (RMs).

Tendo esse quadro de dissonâncias como pano de fundo, a primeira seção deste capítulo busca resgatar o contexto histórico, as possíveis motivações políticas e os instrumentos legais que deram vida aos diferentes arranjos institucionais existentes no Brasil, englobando as RMs, as aglomerações urbanas (AUs) e as regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides). Para apoiar as análises e sustentar os argumentos desenvolvidos neste texto, a seção traz também as definições associadas aos APs e à hierarquia de cidades, desenvolvidas nas recentes edições da pesquisa Regic, do IBGE (2018; 2020).

A segunda seção apresenta a comparação entre os arranjos institucionais e os APs, tal como propostos pelo IBGE. A partir dessa comparação, propõe-se o uso de categorias de arranjos institucionais, visando aclarar a confusão existente entre sua nomenclatura e o fenômeno urbano-metropolitano que os configura.

Uma vez estabelecidas as tipologias, estas devem dialogar com as agendas programáticas de uma PNDU. Nessa direção, a última seção resgata brevemente os resultados do estudo que mensura as fragilidades de APs – relativas a aspectos institucionais, instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais – e realiza uma primeira aproximação com os instrumentos de desenvolvimento urbano pensados para a escala supramunicipal.

Considerando-se os anos de acúmulo e experimentações de instrumentos voltados para a promoção do desenvolvimento urbano e metropolitano, reunidos no Estatuto da Cidade (EC) e no Estatuto da Metrópole (EM), tanto a seção 3 quanto as considerações finais do capítulo problematizam a aplicação dos dispositivos, sua importância em propor uma nova ordem jurídico-urbanística no país e os principais desafios e entraves para sua aplicação na escala supramunicipal.

Com isso, os autores apontam para a necessidade de repensar os arranjos supramunicipais do país em suas diversas tipologias, de forma a endereçar corretamente a política urbana federal. Esta já conta com extenso arcabouço legal e dispositivos operacionais para sua realização, que são, ao mesmo tempo, campo

de disputas entre as intenções políticas mais progressistas e as forças liberais, que têm nas cidades um terreno fértil para acumulação.

## 2 OS ARRANJOS SUPRAMUNICIPAIS NO BRASIL: ENTRE O REAL E O FORMAL

A análise dos arranjos supramunicipais considera dois tipos de arranjos no Brasil: os arranjos institucionais formalmente instituídos pelos governos estaduais e pela União e os arranjos populacionais, expressões de fenômenos urbanos/supramunicipais reconhecidos por estudos desenvolvidos pelo IBGE<sup>5</sup> a partir de determinados critérios metodológicos.

Há, portanto, uma primeira e fundamental distinção entre arranjos supramunicipais, que norteia a estrutura e os debates deste estudo. Denominaremos como *tipos supramunicipais “de fato”* os arranjos populacionais definidos pelo IBGE, os quais delimitam o fenômeno das relações entre centros urbanos, por meio da observação dos APs e das grandes e médias concentrações urbanas, bem como por intermédio de sua hierarquização como metrópole, capital regional, capital sub-regional, centro de zona e centro local (as categorias da Regic).

Em contrapartida, nomeamos como *tipos supramunicipais formais* as regiões e os conjuntos de municípios consorciados ou associados, instituídos por meio de instrumentos legais federais, estaduais ou interfederativos. Aqui, serão tratados os seguintes tipos supramunicipais formais: as RMs, as AUs e as Rides.<sup>6</sup> Trataremos desses “tipos” com o objetivo de caracterizar as motivações para sua concepção e as intenções por trás da institucionalização desses espaços.<sup>7</sup>

O ordenamento jurídico brasileiro relativo à política urbana – notadamente, a CF/1988, o EC e o EM – não distingue de forma adequada as características singulares e heterogêneas dos 5.570 municípios brasileiros e dos vários arranjos existentes entre eles. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a política urbana – incluindo-se a metropolitana – e seus instrumentos tendem a não considerar as diversas realidades locais/regionais. Ou seja, as diferenças socioespaciais dificilmente são consideradas quando da definição e/ou aplicação de instrumentos disponíveis

5. São considerados, em especial, o estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), o qual foi utilizado como subsídio para o mais recente estudo da Regic (IBGE, 2016).

6. Há outros formatos de arranjos, como as microrregiões, previstas na CF/1988, que não vêm sendo experimentados.

7. Resta ainda tratar de outros dois tipos supramunicipais formais, que são os consórcios públicos intermunicipais e as associações de municípios, experiências que passam a ser comuns a partir das décadas de 1990, como forma de resolver principalmente demandas relacionadas à saúde, e 2000, quando os consórcios se estendem para políticas de meio ambiente, resíduos sólidos, desenvolvimento rural, segurança, defesa civil, entre outros temas. Por sua vez, as associações de municípios (entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio) representam um canal de cooperação intermunicipal e, assim como os consórcios públicos, podem colaborar com a PNDU. As especificidades de consórcios públicos e associações de municípios são tratadas em outro capítulo deste livro, *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: notas para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, assim como em dois capítulos dedicados a esses tipos de arranjos supramunicipais, compilados no segundo volume desta série, denominado *Financiamento do Desenvolvimento Urbano e Governança Interfederativa*.

na política urbana-metropolitana, e tanto os municípios quanto alguns arranjos supramunicipais formais tendem a ser tratados como homogêneos.

Se, por um lado, todos os municípios apresentam as “mesmas necessidades” (abastecimento de água e energia elétrica; serviços de coleta e tratamento de esgoto; oferta habitacional; rede de transportes e mobilidade; segurança; equipamentos de saúde; educação e assistência social; empregos; entre outros), por outro lado, seu porte, o nível de integração regional, sua posição na rede de cidades, a relação de oferta ou dependência de serviços, a região à qual faz parte, sua vocação econômica, entre inúmeras outras características fazem de cada município um território único que demanda soluções particulares, podendo exigir adaptações no que diz respeito aos instrumentos existentes ou até mesmo a criação de outros tipos de instrumentos ainda não existentes no conjunto de dispositivos da política urbana/metropolitana atual.

Observar a correspondência entre os fenômenos da conurbação, do compartilhamento de serviços e as relações de dependência e cooperação entre os centros urbanos é um exercício imprescindível para compreender as necessidades que se impõem em termos sociais, econômicos, institucionais, financeiros e de desenvolvimento urbano. É fundamental também para que o desenho das políticas públicas seja coerente com a realidade e seja eficiente no atendimento das necessidades concretas e na condução do desenvolvimento dos diferentes agrupamentos de municípios.

Na tentativa de melhor compreender os encaixes e os desencaixes existentes entre o “real” e o “formal”, busca-se, nesta seção, caracterizar os tipos de arranjos supramunicipais formais (RMs, AUs e Rides) e os tipos de arranjos supramunicipais “de fato” (metrópoles e outros APs que aqui serão discutidos).

### 2.1 Tipos supramunicipais formais: os arranjos institucionais

Fazem parte deste grupo as RMs, as AUs, as Rides, os consórcios intermunicipais e as associações de municípios. Parte-se de uma contextualização do momento/cenário político em cada caso para compreender as motivações por trás da concepção de cada um desses espaços. Ou seja, o que a legislação de criação aponta como características, atribuições, funções e objetivos pertinentes a cada um dos tipos supramunicipais formais? Ou, ainda, a delimitação de conjuntos de municípios responde a quais tipos de demandas? Envolve quais tipos de interesses? E em que medida a institucionalização do arranjo é necessária, ou suficiente, para o atendimento das demandas daquele território?

Os marcos legais que trazem as diretrizes para a criação dos tipos supramunicipais formais têm, em qualquer caso, a gestão de uma ou várias funções públicas de interesse comum (FPICs) como principal motivação para a formação de arranjos de gestão entre municípios. A necessidade da unificação da execução e

do planejamento integrado dos serviços comuns é uma das razões que ensejaram a criação das primeiras RMs na década de 1970 – LC nº 14/1973 (Brasil, 1973). O rol de temas que pode ser eleito quando da definição das FPICs é bastante vasto, indo de serviços estruturantes, como o saneamento, o transporte/mobilidade, a habitação, o uso do solo, o desenvolvimento econômico até quaisquer outros temas de relevante interesse para o conjunto de municípios, como saúde, segurança pública, defesa civil, turismo etc.

### 2.1.1 O arranjo institucional das RMs

Cada um dos tipos supramunicipais formais aqui assumidos tem em sua origem diferentes mecanismos de institucionalização. A criação das regiões metropolitanas pode ser dividida em quatro momentos, conforme uma periodização que considera as principais mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, a saber: 1973-1987; 1988-2008; 2009-2015; e 2016 até os dias atuais. O período 2009-2015, ainda que não tenha ocorrido nenhuma inovação ou acréscimo ao arcabouço legislativo sobre o tema, conforma um importante ponto de inflexão na criação de RMs, quando grandes investimentos em infraestrutura urbana fomentaram o aumento na institucionalização de RMs pelos estados brasileiros, como se verá adiante.

O primeiro momento (1973-1987) engloba as RMs institucionalizadas por meio das Leis Complementares (LCs) federais nºs 14/1973 e 20/1974.<sup>8</sup> Estas abarcam o conjunto de nove RMs criadas durante o regime militar, a saber: RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro.

A criação desse primeiro grupo de RMs deu-se no contexto em que a Constituição Federal vigente (CF/1967) atribuía à União a competência da criação de RMs, que seriam constituídas por municípios integrantes de uma “mesma comunidade sócio-econômica”, tendo como motivação os “serviços de interesse comum” (Brasil, 1967, art. 157, inciso VI, § 10) crescentes, em uma realidade em que o processo de metropolização ganhava impulso. Além da institucionalização, a União era também responsável pelo financiamento das RMs criadas, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

O segundo período de criação de RMs (1998-2008) tem como ponto de partida a CF/1988,<sup>9</sup> a qual redefiniu as atribuições dos entes federativos e concedeu aos

8. Além das RMs, a LC nº 14/1973 definiu a estrutura institucional para a governança metropolitana, que deveria ser composta por um conselho deliberativo, um conselho consultivo e um órgão de gestão ligado ao governo estadual. Aos estados caberia a gestão das RMs, o que se deu por meio da atuação das entidades metropolitanas responsáveis pela execução dos serviços de interesse comum e a elaboração dos planos metropolitanos.

9. “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988).

estados o poder de criação, por intermédio de LC, de RMs, AUs e microrregiões. A nova distribuição de papéis deixou à União a tarefa de definir as diretrizes e bases nacionais para o planejamento, além da definição de políticas nacionais.

Se a “dança” federativa já é suficientemente desafiadora com a designação dos municípios como entes autônomos da Federação, a partir da CF/1988, a entrada das RMs na equação torna ainda mais complexo o “quebra-cabeça” de interesses (econômicos, sociais e políticos) que convivem e conflitam no espaço metropolitano. Do ponto de vista das relações interfederativas, a CF/1988 acabou por ampliar as competências concorrentes, marcando as relações entre os entes pela competição e pelo conflito. Durante a constituinte, não houve incentivo às práticas cooperativas, em uma provável herança do período militar, quando os municípios estavam subordinados às decisões da União e dos estados. Ao contrário, a nova correlação de forças tornou o ambiente mais propício à competição, configurando aquilo que Abrúcio (2000) e Daniel (2001) chamam de “municipalismo autárquico e isolacionista”, que tem como uma de suas formas a guerra fiscal.

No novo arranjo federativo, o tema metropolitano, sua gestão e sua governança ficaram “sem lugar” (Souza, 2003). O casamento entre a competência dos estados para criar RMs e a autonomia municipal na gestão do próprio território geraram um *vazio institucional* para a gestão das metrópoles e um ambiente nada favorável para a cooperação interfederativa: “no debate sobre a governança, a região metropolitana ficou ‘órfã’ no pacto federativo brasileiro” (Klink, 2013, p. 83).

No decorrer desse segundo período de institucionalização das RMs (1988-2008), foi sancionado o EC, Lei Federal nº 10.257/2001, que avançou ao tornar obrigatória a elaboração do plano diretor a outras categorias de municípios,<sup>10</sup> e não somente àqueles com mais de 20 mil habitantes, como definido de maneira genérica pela CF/1988. Além dessas menções, não há no EC nada mais que diferencie os 5.570 municípios brasileiros. O porte dos municípios, a região administrativa em que se encontram, as relações que estabelecem com outros municípios, sua relevância na hierarquia dos centros urbanos e sua posição na rede de cidades não foram critérios tomados em conta para a definição dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana.

Qualquer mediação ou interação entre a escala urbana e a escala supramunicipal, entre o urbano e o regional ficou de fora do escopo do EC. No que diz respeito à *gestão metropolitana*, a questão mal aparece no EC, ainda que o tema

---

10. Municípios integrantes de RMs e AUs; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídos no cadastro nacional de municípios, com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Brasil, 2001a, art. 41).

tenha figurado em versões prévias da redação que deu origem à essa norma. Sem desconsiderar sua importância em inaugurar uma nova ordem urbanística para as políticas de desenvolvimento urbano,<sup>11</sup> o EC reforçou o papel do município de legislar em matéria urbana, o que implicou soluções circunscritas aos limites municipais. Ainda que a questão urbana seja, de fato, um tema de interesse local, um olhar mais atento para as relações socioespaciais e para o território apontaria para a necessidade de alguma mediação e soluções transescalares.

Da mesma maneira, a estrutura do Ministério das Cidades (MCidades), criado em 2003, não contemplava o planejamento metropolitano, que permaneceu completamente órfão e sem diretrizes nacionais até 2015. Alguns passos nesse sentido foram dados com a promulgação da Lei dos Consórcios (Lei Federal nº 11.107/2005), que, com outras leis federais da década de 2000, conferiram maior substância à ordem jurídico-urbanística.

O cenário descrito nos parágrafos anteriores, somado aos vultuosos investimentos em infraestrutura urbana aportados pelo governo federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>12</sup> e do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV),<sup>13</sup> a partir de 2007 e 2009, respectivamente, formaram o ambiente propício para a propagação de RMs em todo o país.

O ano de 2009 marca o começo do terceiro período, quando tem início a “explosão” da chamada *metropolização institucional*,<sup>14</sup> cujo pico acontece entre 2011 e 2013, com a institucionalização de 25 RMs apenas nesses dois anos. O saldo total do período é de 42 RMs criadas, conformando um universo metropolitano de 72 RMs e 1.208 municípios metropolitanos no final de 2015 (gráfico 1).

11. Para uma discussão mais aprofundada sobre o contexto e as implicações da política urbana brasileira a partir da década de 2000, consultar Costa *et al.* (2021) e Marguti, Costa e Galindo (2016).

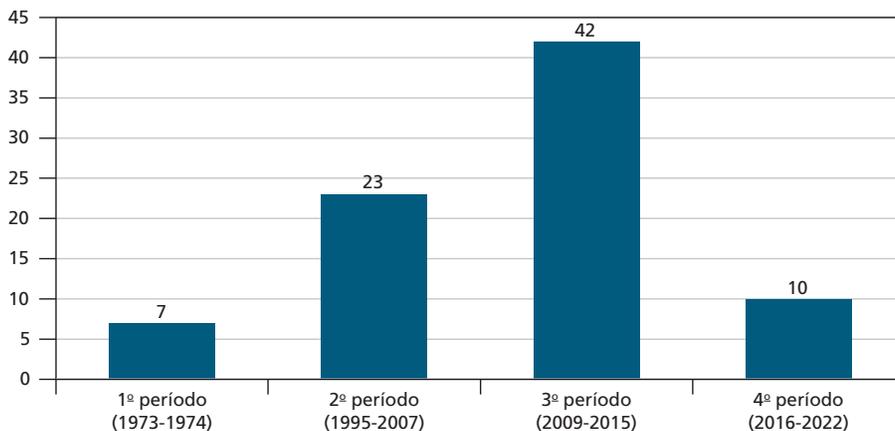
12. “O PAC representou a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o aumento da oferta de empregos e geração de renda, ampliando o investimento público e privado em obras fundamentais para o desenvolvimento do país. O Programa teve importância fundamental no enfrentamento da crise financeira mundial entre 2008 e 2009, prevendo inicialmente investimentos de R\$ 503,9 bilhões em obras nos quatro primeiros anos” (Martins *et al.*, 2021).

13. “Em abril de 2009, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que apresentava um novo patamar de investimentos públicos no setor habitacional (R\$ 34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil, com vistas à produção de um milhão de novas moradias em sua primeira fase” (Martins *et al.*, 2021).

14. O termo *metropolização institucional* foi cunhado por Costa, Matteo e Balbim (2010) com o objetivo de designar os diferentes processos legais que formataram o atual arranjo metropolitano brasileiro, em que, por meio de LCs estaduais, foram institucionalizadas RMs em todo o território nacional sem que estas correspondessem, necessariamente, ao “fato metropolitano” como fenômeno urbano.

GRÁFICO 1

## Número de RMs criadas (1973-2022)



Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

Obs.: Os anos entre períodos que não constam no gráfico são aqueles em que não houve criação de RMs.

As RMs, criadas institucionalmente por LC estadual, não correspondem necessariamente a espaços caracterizados por uma *metropolização de fato*, baseada em dinâmicas e processos socioespaciais e que tenham como motivação o planejamento e a gestão compartilhada das FPICs. A distinção entre as “metrópoles de fato” daquelas que não o são é o primeiro passo para a diferenciação desse tipo supramunicipal, sobre o qual deverão incidir políticas e programas governamentais distintos, tendo em vista suas dinâmicas espaciais e seus processos de ordenamento territorial que as caracterizam ou não como metrópoles.

A partir de 2015, com a sanção do EM (Lei Federal nº 13.089/2015), houve uma desaceleração da metropolização institucional. Nesse ano, houve um *sprint* final na corrida para a criação de RMs que já estavam previstas, diante da expectativa de que o estatuto traria critérios que pudessem dificultar a definição/criação de RMs. Na véspera da sanção do EM, em 12 de janeiro de 2015, o governo do Paraná aprovou a criação de quatro novas RMs (Apucarana, Campo Mourão, Cascavel e Umuarama). Em maio, foi criada a RM da Grande São Luís; em novembro, a RM de Porto Velho.

Pelo exposto anteriormente, consideramos que, a partir de 2016, se inicia um quarto momento no processo de criação de RMs no Brasil, pós-EM, com a brusca desaceleração da institucionalização desses espaços. Ao mesmo tempo, algumas RMs “de fato” foram arrancadas da inércia e deram início à corrida para atender às disposições do EM.

O EM buscou preencher as principais lacunas abertas do planejamento metropolitano, ao estabelecer as medidas resumidas a seguir.

- As diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs.
- O regramento sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa.
- Os critérios para o apoio da União às RMs que alcançarem, no prazo legal, as condições necessárias à gestão plena.

O estado da arte da movimentação das RMs entre 2015 e 2018 (Marguti, Costa e Favarão, 2018) revelou grandes esforços de pactuação entre os entes, buscando alcançar a cooperação interfederativa, apesar da coexistência de numerosas dificuldades e desafios ao longo do processo. Não por acaso, as RMs que se mobilizaram a partir das diretrizes do EM são aquelas em que o *fato metropolitano* se impõe e que, para além da pressão exercida pelas sanções impostas pelo art. 21, já possuíam estrutura de governança capaz de dar início às providências de adequação dessa mesma estrutura e orquestrar todos os labirínticos processos para a contratação e/ou elaboração de seus PDUIs.

Na trajetória descrita, ressalta-se, por um lado, o papel proeminente desempenhado pelos governos estaduais na condução desses processos, com, em geral, menor participação dos municípios e da sociedade civil. Por outro lado, foi notória a lacuna deixada pelo governo federal ao longo desses três anos, quando não prestou orientações nem apoio aos estados e municípios em seus esforços em direção à governança cooperada e interfederativa.

Três anos após a sanção do EM, uma série de alterações<sup>15</sup> na lei original trouxe novos elementos e entendimentos para a instável e incerta cooperação interfederativa para a governança metropolitana. Com as modificações, tanto os critérios técnicos para definição de RMs quanto os mecanismos de *enforcement* foram retirados da lei, o que levou, em alguns casos, à desaceleração de processos de adequação ao EM que se encontravam em curso.

A falta de critérios para a definição do que é uma RM e quais conformações de APs poderiam tornar-se RMs pode impactar diretamente a ação de apoio da União, sobretudo se não há, por parte do governo federal, a adoção de uma tipologia que permita dar tratamento diferenciado aos vários tipos de arranjos institucionais existentes. A versão original da lei definia critérios técnicos para a criação de uma RM (Brasil, 2018, art. 2º), qual seja, a área de influência de uma capital regional. As alterações promovidas pela Lei nº 13.683/2018 retirou essa definição e incluiu que a definição de RMs, AUs e microrregiões “deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial” (Brasil, 2018, art. 3º, § 2º).

15. A íntegra das alterações realizadas no EM pela Lei nº 13.683/2018 foi apresentada e problematizada em detalhes por Marguti *et al.* (2021a).

Também ocorre a substituição do entendimento de RM como “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (Lei nº 13.089/2015) por “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Lei nº 13.683/2018)” (Brasil, 2018, art. 2º). A nova redação reafirma o entendimento presente na CF/1988 e deixa aberta a via da *metropolização institucional*.

Ainda que o ajuste da lei defina o conceito de área metropolitana (Brasil, 2018, art. 2º, inciso VIII) como “área conurbada da malha urbana da metrópole”, esse conceito não compõe a definição de RM, o que resulta na aparente inutilidade do termo área metropolitana, o qual, aliás, não é mencionado em nenhum outro trecho da lei. Assim, pode-se dizer que houve uma grande confusão de relatores e revisores da lei ao tratarem dos termos *metrópoles*, área metropolitana, *contiguidade territorial*, *aglomeração urbana*, área de influência etc.

Novamente, a ausência de critérios e o uso de conceitos e definições mais “abertos” ressaltam as possibilidades de descolamento entre os fenômenos reais e os arranjos formais. Isso torna premente a adoção de uma tipologia que favoreça um olhar adequado da União para essa realidade, contribuindo para que as políticas públicas sejam mais aderentes ao território.

### 2.1.2 As aglomerações urbanas e as Rides

Os outros tipos de arranjos supramunicipais formais previstos na CF/1988 e no EM são as AUs e as Rides. Da mesma forma que as RMs, as AUs são instituídas por LCs estaduais. O universo de AUs é muito menor que o das RMs, contando com apenas cinco arranjos institucionalizados em apenas dois estados da Federação: São Paulo e Rio Grande do Sul, que envolvem 74 municípios, de acordo com levantamento do Ipea.<sup>16</sup>

O tipo supramunicipal formal das AUs, previsto tanto na CF/1988 quanto no EM, não foi utilizado pela maioria dos estados brasileiros. Em proporção inversa, foram criadas RMs em locais onde as dinâmicas próprias do fenômeno da metropolização são embrionárias, ou até mesmo inexistentes.

A opção pela criação de RMs em vez de AUs pode não apenas ter a ver com expectativas em torno de acesso a recursos orçamentários da União, mas também dizer respeito a um certo fetiche pelo pertencimento a uma RM. A opção por produzir um recorte do território estadual utilizando-se a figura das RMs pode ainda ser entendida como parte da estratégia de desenvolvimento regional dos es-

16. Dados sobre RMs e AUs atualizados trimestralmente na planilha População, PIB, IDH e estrutura das RM – Brasil – atualizada – database: 30/6/2022. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 20 nov. 2022.

tados que trilharam esse caminho, mas parece não haver evidências nesse sentido. De todo modo, o fato é que as AUs – que poderiam ter sido adotadas como o formato institucional mais adequado à realidade socioespacial e econômica de muitas RMs que foram instituídas neste século – constituem exceções no cenário nacional.

As Rides, por seu turno, não são arranjos criados pelos estados, sendo criadas a partir de LC federal, por envolver áreas de mais de uma Unidade da Federação (UF). Diferentemente das RMs, cujo foco diz respeito ao compartilhamento de FPICs, as Rides têm como foco a promoção do desenvolvimento econômico da região. Estas são arranjos que se fundamentam na necessidade de solucionar problemas em comum, em regiões que se articulam em centros urbanos que podem possuir intensas relações e fluxos entre si, mas que apresentam a particularidade de encontrarem-se em diferentes estados. Ao envolver duas ou mais UFs, compete à União definir e integrar esse arranjo, estabelecer as competências de órgão colegiado para a governança, assim como promover incentivos e elaborar planos para o desenvolvimento das Rides.

A partir da CF/1988, três Rides foram criadas no país, a saber: a Ride do Distrito Federal (Ride-DF) e entorno, em 1998; e as Rides da Grande Teresina e do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA, criadas em 2001, com a finalidade de articular e orquestrar a atuação dos três níveis de entes da Federação na efetivação do desenvolvimento econômico em regiões consideradas estratégicas. A criação dessas três Rides demonstra, em tese, o interesse no desenvolvimento do interior do país como contrabalanço ao originário e histórico favorecimento concedido às áreas litorâneas.

A Ride-DF foi criada pela LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, como única alternativa para a questão da governança de uma região em franco crescimento, tendo-se em vista que a CF/1988 não prevê a constituição de RMs interfederativas. O crescimento da região esteve marcado por profundas desigualdades, e as iniciativas de investimentos para dirimir a progressiva disparidade socioeconômica entre Brasília e as cidades da região remontam à década de 1960, com os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – Fundefe (Souza, 2017).

É apenas no final da década de 1990 que a Ride-DF é institucionalizada para, na esfera administrativa, enfrentar as questões regionais que envolvem municípios goianos e mineiros bem como o Distrito Federal. Dessa forma, os temas próprios da dinâmica metropolitana, já consolidada entre o Distrito Federal e um número menor de municípios – tal como caracterizado academicamente desde meados da década de 1980 (Paviani, 1985) –, permaneceram desatendidos, enquanto se aprofundou o abismo social entre o Distrito Federal e os municípios vizinhos, conformando o que Sasse (2020) chama de “cinturão de pobreza, desemprego, violência e serviços públicos precários”.

As ponderações a respeito da atual conformação da Ride-DF como tipo supramunicipal formal têm relevância, na medida em que há um conjunto de municípios com fortes relações e fluxos com o Distrito Federal, o qual deveria estar contemplado nas ações das políticas de maneira mais efetiva e de forma aderente à real conformação desse AP. A atenção à Ride-DF não pode estar restrita ao planejamento de caráter regional; há pungentes situações de precariedade, desigualdade e vulnerabilidade nas escalas metropolitana, municipal e intraurbana que clamam por instâncias e instrumentos adequados ao seu enfrentamento.

A Ride da Grande Teresina (Ride-GT), criada pela LC nº 112, de 19 de setembro de 2001 (Brasil, 2001b), e regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.367/2002, engloba quatorze municípios do estado do Piauí e apenas um município do estado do Maranhão, Timon, município com intensa relação com Teresina, além de sede de uma das RMs do estado (RM leste do estado do Maranhão).

De maneira divergente da dinâmica metropolitana apontada para a Ride-DF, a Ride-GT apresenta características de macrocefalia urbana, visto que a região é marcada pela conurbação das duas cidades principais, Teresina-PI e Timon-MA, enquanto os demais municípios contam com baixa urbanização, baixa densidade demográfica, ausência de conurbação e de continuidade da malha viária, além de apresentarem indicadores econômicos e sociais característicos de baixo desenvolvimento humano e alta vulnerabilidade social.

Se o arranjo institucional das Rides fosse entendido como equivalente às RMs, com a particularidade de se encontrarem em UFs limítrofes, possivelmente a Ride-GT não se enquadraria nesse tipo de arranjo. Observando de outra perspectiva, a polaridade exercida por Teresina, notadamente pela busca por serviços de saúde e educação, torna vital a necessidade de desenvolvimento de seu entorno e de sua região de influência.

Por sua vez, a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA foi criada em 2001, pela LC nº 113 (Brasil, 2001c), abarcando quatro municípios do sudoeste do estado de Pernambuco e quatro municípios do norte do estado da Bahia, tendo como principais motivações a resolução compartilhada de temas caros à região, tais como: irrigação, recursos hídricos, turismo, reforma agrária e meio ambiente.

Ao analisar o período 2001-2010, Oliveira (2016) concluiu que a arquitetura institucional pensada para a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA não foi suficiente para estabelecer cooperação e diálogo entre os entes envolvidos. Assim sendo, predominaram interesses individualistas, isolacionistas e privatistas, que suplantaram a integração necessária para a colaboração e a cooperação entre os entes envolvidos e demais atores-agentes, com vistas ao desenvolvimento da Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA.

## 2.2 Tipos supramunicipais “de fato”: os arranjos populacionais

Os APs, entendidos para efeitos do argumento aqui desenvolvido como tipos supramunicipais de fato, são definidos pelo IBGE (2016) com base na integração entre centros urbanos, medida a partir de três fatores, conforme descrito a seguir.

- 1) Intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo.
- 2) Intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo igual ou superior a 10 mil pessoas.
- 3) Contiguidade das manchas urbanizadas – quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km.

Essa quantificação resultou na identificação de 294 APs no país, compostos por 953 municípios, reunindo 55,7% (cerca de 106,247 milhões em 2010) da população brasileira.

Uma vez definidos os APs, o IBGE toma-os como ponto de partida para a definição da região de influência de cidades (IBGE, 2020), ampliando o próprio conceito e entendimento sobre *cidade*. Na Regic, a *unidade urbana* de análise, independentemente dos limites administrativos existentes, é a *cidade* – entendida como a unidade formada pela mancha urbana conurbada de dois ou mais municípios “ou que possuam forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana” (*op. cit.*, p. 11).

Dessa feita, o estudo da Regic torna os APs equivalentes ao que passa a chamar de *cidades* e, para o estudo da hierarquia dos centros urbanos e da região de influência das cidades, toma como nós da rede tanto os APs (*cidades*) quanto os chamados *municípios isolados*.

A Regic hierarquiza os centros urbanos em cinco níveis – com subdivisões internas, a saber: metrópoles, capitais regionais, centros sub-regionais, centros de zona e centros locais – e define as regiões de influência a partir das cidades de menor hierarquia para as de maior hierarquia, resultando nas metrópoles como “elo final” de cada rede, “para onde convergem as vinculações de todas as Cidades presentes no Território Nacional” (IBGE, 2020, p. 11).

**TABELA 1**  
**Distribuição regional dos níveis de cidades – Grandes Regiões (2018)**

Grande Região	Distribuição regional dos cinco níveis de hierarquia urbana									
	Metrópole		Capital regional		Centro sub-regional		Centro de zona		Centro local	
	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)
<b>Brasil</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>100</b>	<b>352</b>	<b>100</b>	<b>398</b>	<b>100</b>	<b>4.037</b>	<b>100</b>
Norte	2	13,3	11	11,3	27	7,7	21	5,3	373	9,2
Nordeste	3	20	21	21,7	88	25	135	33,9	1.436	35,6
Sudeste	5	33,3	38	39,2	120	34,1	107	26,9	1.074	26,6
Sul	3	20	21	21,7	83	23,6	90	22,6	819	20,3
Centro-Oeste	2	13,3	6	6,2	34	9,7	45	11,3	335	8,3

Fonte: IBGE (2020).

A tabela 1 detalha a distribuição de cada nível de cidade na hierarquia urbana nas Grandes Regiões do país. Essa hierarquização é ponto-chave para os argumentos desenvolvidos neste texto, posto que embasa tecnicamente tanto os questionamentos acerca da *metropolização institucional* quanto a proposta de redefinição dos tipos supramunicipais, de maneira que representem os reais processos que se passam no território. Isso permitirá definir e ajustar o foco de endereçamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

### 3 ARRANJOS POPULACIONAIS: BALIZADORES PARA A DEFINIÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS?

Um dos efeitos esperados do EM, a partir de 2015, era o de conter a multiplicação de RMs pelo país. De acordo com o último levantamento realizado pelo Ipea,<sup>17</sup> existem 82 RMs institucionalizadas no país, conforme legislação complementar das 27 UFs. Houve redução no ritmo de criação de novas RMs após o EM, mas a metropolização institucional não foi completamente contida.

Ainda que conter, ou ordenar, esse fenômeno seja um dos elementos motivadores do EM, em nossa avaliação, após muitos anos acompanhando a questão metropolitana, o problema não reside no fato de os estados decidirem criar várias RMs ou até mesmo dividir todo o território estadual em RMs. Isso não é inconstitucional, não gera nenhuma consequência que contrarie a ordem jurídico-normativa e não produz nenhum tipo de efeito pernicioso em termos das políticas públicas, do ponto de vista das RMs criadas/instituídas. Esse seria um falso problema.

Qual então seria o problema associado ao fenômeno da metropolização institucional? Considerando-se que as RMs criadas pelas diferentes UFs formam um conjunto bastante heterogêneo, a questão que demanda um olhar cuidadoso do ponto de vista da esfera federal é similar ao que se passa com o universo dos municípios brasileiros: trata-se de um conjunto heterogêneo, diverso em muitas dimensões, que não deve ser tratado de forma homogênea quando se trata de pensar e implementar as políticas públicas em escala nacional, a partir da esfera federal.

Ainda que, constitucionalmente, seja atributo dos estados a criação de RMs e AUs e que a institucionalização de RMs sem o *fato metropolitano* não seja um problema em si – podendo inclusive colaborar com o planejamento regional dos estados –, a questão posta é que a criação indiscriminada de “RMs fantasmas” obstaculiza o endereçamento correto das ações da União, tendo-se em vista que, na “categoria” RM, cabe atualmente qualquer configuração.

Por essa razão, a primeira proposta deste estudo é alinhar a hierarquia de cidades (APs e municípios isolados) proposta pela Regic aos tipos supramunicipais

17. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

formais, de maneira a propor tipologias a partir das quais seja possível o estudo e a reflexão sobre instrumentos de desenvolvimento urbano adequados para cada configuração de cidade.

Dessa forma, retoma-se o argumento central de que o tratamento isonômico e igualitário não necessariamente resulta em abordagem justa para cidades desiguais – ao contrário, pode reforçar as injustiças e as desigualdades socioespaciais. Assim sendo, a proposição de tipologias para a escala supramunicipal permitirá a qualificação do papel ativo da União em sua tarefa de fomentar e apoiar o desenvolvimento urbano-metropolitano, de maneira a equalizar as disparidades intrarregionais e entre arranjos supramunicipais nas diferentes regiões do país.<sup>18</sup>

Ressalta-se que o estudo não pretende propor tipologias finalísticas, mas sim reunir os elementos necessários para que seja possível compreender e refletir sobre os “tipos” existentes e as incoerências do processo de institucionalização. Além disso, pretende apontar a dimensão das questões supramunicipais que precisam ser enfrentadas por uma política federal.

Sendo assim, não se trata de criar uma tipologia supramunicipal – a partir da qual seja possível definir *agendas urbanas personalizadas* –, tendo-se em vista que o primeiro degrau para a definição dessas tipologias já está pronto. Resta, então, realizar o exercício de identificar o que no campo institucional corresponde a cada nível na hierarquia de cidades e, assim, propor definições mais objetivas dos espaços metropolitanos, para que, finalmente, se possa produzir uma efetiva política de desenvolvimento (urbano-)metropolitano no país.

### 3.1 Características das RMs e hierarquização de cidades

Tal como apresentado na primeira seção deste capítulo, a *metropolização institucional* foi intensa na última década (2010), resultando em 82 RMs contabilizadas até o final de 2022. A tabela 2 apresenta o número de municípios e da população que vive em RMs (2020), em cada uma das macrorregiões do país.

Os dados mostram uma concentração dos arranjos institucionais do tipo metropolitano nas regiões Nordeste e Sul, com o Nordeste apresentando a média de 3,8 RMs por estado e o Sul mostrando a média de 7,6 RMs por estado. É justamente nas UFs dessas duas macrorregiões que há maior número de municípios “metropolitanos”: 395 e 536 municípios, respectivamente.

---

18. Apenas para não passar despercebido, a questão dos arranjos institucionais metropolitanos, na perspectiva do governo federal, não diz respeito apenas à diversidade de RMs instituídas; muitas destas sem o “fato” metropolitano. Há de se destacar também a necessidade de adoção de abordagens interescales que promovam a mediação entre a política urbano-metropolitana e a política regional, de modo que as metrópoles possam exercer também um papel na promoção do desenvolvimento nacional.

TABELA 2  
Número de municípios metropolitanos – Grandes Regiões (2022)

Grande Região	Número de RMs	Número de municípios em RMs	População (2020)
Centro-Oeste	2	34	3.704.172
Nordeste	34	394	26.223.458
Norte	10	73	8.082.725
Sudeste	13	342	58.515.656
Sul	23	536	19.996.532
<b>Total geral</b>	<b>82</b>	<b>1.379</b>	<b>116.522.543</b>

Fontes: MDR e IBGE, 2020; Plataforma Brasil Metropolitano, 2023. Disponível em: [brasilmetropolitano.ipea.gov.br](http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br).

Ao menos institucionalmente, 24,8% dos municípios do país fazem parte de alguma RM. Com isso, temos mais da metade da população brasileira vivendo em regiões metropolitanas criadas por LCs estaduais. São, ao todo, 1.380 municípios, que somam cerca de 116,5 milhões de habitantes (tabela 2).

Um cenário realista do fenômeno da metropolização no Brasil contaria, a princípio, com quinze metrópoles, tal como consta na Regic 2018. Quando aplicado o filtro de *municípios pertencentes às metrópoles da Regic 2018*, o universo de municípios metropolitanos, além de expressar o real fenômeno da conurbação e da articulação/integração entre os municípios, se reduziria de 1.380 para 206 municípios, com a diminuição de 40,9 milhões de habitantes *metropolitanos*. Isso resulta em 17,6% da população brasileira vivendo de fato em metrópoles, e não 52,8%, como aponta o cenário institucional.

TABELA 3  
População em arranjos populacionais do tipo metrópole na Regic-2018, que são também RMs e Rides institucionalizadas (2020)

RMs/Ride	Número de municípios em metrópoles da Regic 2018	População (2020)
Centro-Oeste	23	3.474.537
Nordeste	32	11.523.469
Norte	5	4.400.364
Sudeste	93	43.671.963
Sul	52	8.498.198
<b>Total geral</b>	<b>206</b>	<b>74.583.799</b>

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano, 2020 – disponível em: [brasilmetropolitano.ipea.gov.br](http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br) – e IBGE (2020).  
Elaboração dos autores.

Tomando-se o inciso V do EM como parâmetro para a definição de uma metrópole, é possível simular quais capitais regionais poderiam ser consideradas

como tal para fins de apoio da União. Assim, associando-se os parâmetros técnicos aos critérios institucionais existentes, além das três categorias de metrópoles definidas pela Regic 2018 (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópole), é possível propor a quarta categoria de metrópole, advinda dos arranjos institucionais (RMs) que possuem como sede uma capital regional e contiguidade do espaço urbano.

À essa quarta categoria daremos, deste ponto em diante, o nome de metrópoles regionais. Isso significa a inclusão de mais 34 APs – que são também RMs institucionalizadas – ao conjunto das quinze já existentes. Outras seis RMs possuem capitais regionais como sede, porém não atendem ao critério de “espaço urbano com continuidade territorial”, tal como apresentado no EM. São estas: RM do Agreste (AL); RM de Feira de Santana (BA); RM de Santarém (PA); RM de Boa Vista (RR); RM de Palmas (TO); e RM de Lajes (SC). De acordo com a Regic (2018), suas sedes são consideradas *municípios isolados*.

A região Norte contaria com mais duas RMs (Macapá e Porto Velho). A região Sudeste teria outras oito RMs, sendo uma em Minas Gerais – correspondente à já existente RM do Vale do Aço –; quatro em São Paulo, além das três AUs de São Paulo (AU de Franca, AU de Jundiaí e AU de Piracicaba), passíveis de serem convertidas em RMs, tendo-se em vista suas sedes serem capitais regionais C. Por fim, a região Sul contaria com o reconhecimento técnico de mais onze RMs, já institucionalizadas pelos estados, sendo três no Paraná, sete em Santa Catarina e uma no Rio Grande do Sul, além da AU do Sul, com sede em Pelotas, uma capital regional C.

Considerando-se as capitais regionais que restam no país, que fazem parte de arranjos populacionais e que, até o momento, não foram formalizadas como regiões metropolitanas – mas que, segundo os critérios do EM, poderiam ser consideradas metrópoles –, percebe-se que na região Sudeste existem treze arranjos populacionais e na região Sul, outros cinco.<sup>19</sup> A hipotética transformação desses APs em RMs ou AUs agregaria 1.348 municípios ao universo metropolitano, o que corresponde a 6,5 milhões de habitantes.

O exercício aqui empreendido não busca propor a criação de novas RMs, mas sim dar destaque para as cidades que poderiam, a partir de critérios técnicos e por interesse dos estados, ser institucionalizadas como RMs ou AUs. Independentemente de sua efetivação ou não como RM, são arranjos que fazem parte do mesmo grupo a que chamamos de *metrópoles regionais*.

19. Na região Sudeste, os APs de Juiz de Fora-MG; de Cabo Frio-RJ; de Campos dos Goytacazes-RJ; de Macaé-Rio das Ostras-RJ; de Petrópolis-RJ; de Volta Redonda-Barra Mansa-RJ; de Araraquara-SP; de Bauru-SP; de Catanduva-SP; de Marília-SP; de Presidente Prudente-SP; de São Carlos-SP; e de São José do Rio Preto-SP. Na região Sul, os APs de Ponta Grossa-PR; de Foz do Iguaçu (Brasil)-Ciudad del Este(Paraguai); de Lajeado-RS; de Santa Cruz do Sul-RS; e de Santa Maria-RS.

Resta ainda olhar para as capitais regionais que não conformam APs. Mesmo sendo municípios isolados – ou seja, sem conurbação de sua malha urbana com municípios limítrofes –, possuem área de influência de uma capital regional. Segundo o IBGE, Manaus, ainda que seja um *município isolado*, configura-se como uma metrópole na rede de cidades, uma vez que atrai população de mais de setenta municípios com finalidades diversas, tais como negócios, serviços públicos e compras.

Com exceção das capitais estaduais (Campo Grande-MS, Rio Branco-AC, Boa Vista-RR e Palmas-TO), o olhar e as ações propostas por uma PNDU para esses municípios isolados, que são também capitais regionais e potenciais RMs – em consonância com a Lei nº 13.089/2015 –, não deve ser da mesma natureza daquele dirigido às três primeiras categorias de metrópoles (grande metrópole nacional, metrópole nacional e metrópoles).

Nesse grupo, apenas Campo Grande, capital do estado do Mato Grosso do Sul, é classificada como capital regional A. Entre as oito capitais regionais B, está Palmas, capital do estado do Tocantins. O maior conjunto é o de capitais regionais C, com 31 cidades, entre as quais estão Rio Branco e Boa Vista, capitais dos estados do Acre e Roraima, respectivamente, ambas com população aproximada de 400 mil habitantes. A distribuição dessas capitais regionais aponta maiores ocorrências no Sudeste e no Nordeste do país. Em Minas Gerais, existem duas capitais regionais B (Montes Claros e Uberlândia) e sete capitais regionais C, com populações que variam de 691 mil habitantes, em Uberlândia, a 140 mil, em Teófilo Otoni. O estado de São Paulo conta com três capitais regionais C (Barretos, Araçatuba e Jaú), com média populacional de 156,4 mil habitantes.

No Nordeste, a Bahia conta com seis capitais regionais, sendo três destas do tipo B: Itabuna, Vitória da Conquista e Feira de Santana, esta última com aproximadamente 615 mil habitantes. Pernambuco também conta com uma capital regional B, Caruaru, com 361 mil habitantes.

Na sequência, a região Norte apresenta uma capital regional B (Palmas-TO) e outras oito capitais regionais C, com populações que variam de 407 mil habitantes (Rio Branco-AC) a 85 mil (Cacoal-RO). A região Centro-Oeste tem Campo Grande-MS como capital regional A; outras três capitais regionais C (Dourados-MS, Rondonópolis-MT e Sinop-MT), com média populacional de 199,5 mil habitantes; e Anápolis-GO, que conta com 386,9 mil habitantes. Na região Sul, Passo Fundo-RS, com seus 203 mil habitantes, constitui uma capital regional B, além de duas outras capitais regionais C.

Não há critério técnico que justifique considerar tais capitais regionais como metrópoles, tendo-se em conta que são *municípios isolados*, sem contiguidade de suas manchas urbanas com municípios limítrofes. Contudo, institucionalmente, isso já acontece. Temos hoje no Brasil 27 RMs cujas sedes estão abaixo das capitais

regionais na hierarquia de cidades. Nove destas<sup>20</sup> ao menos compõem APs, sempre formados por dois ou três municípios, resultando em vinte municípios com média de 95 mil habitantes. Esses casos ocorrem em apenas seis UFs das regiões Nordeste e Sul.

As outras dezoito RMs<sup>21</sup> com sedes em posição hierárquica abaixo das capitais regionais não têm seus municípios-sede pertencentes a nenhum AP. Essas aparecem em estados das regiões Nordeste, Norte e Sul e possuem média populacional de 165,5 mil habitantes/RM. As mais populosas estão na região Sul, com média populacional de 295,5 mil habitantes/RM, em contraposição à média verificada na região Norte, de 95,2 mil habitantes/RM. Dos 230 municípios que compõem essas 18 RMs, 89,1% são centros locais. Apenas quatro municípios (1,7%) são centros sub-regionais A (Apucarana-PR, Campo Mourão-PR, Gurupi-TO e São Miguel do Oeste-SC), todos sedes de RMs. Outros sete municípios (3,1%) possuem área de influência de centro sub-regional B; seis destes são sedes de RMs no Nordeste. Por fim, quatorze (6,1%) municípios têm área de influência de centro de zona B; dois destes, Viçosa-AL e Piancó-PB, são sede de suas respectivas RMs.

### 3.1.1 Metrôpoles regionais: uma proposta

Desta feita, chegamos à primeira camada de categorização de RMs, resultante da hierarquização dos arranjos institucionais – tanto existentes quanto “em potencial” – de maneira equiparada aos APs do IBGE. Até o nível das capitais regionais pertencentes a APs, é possível justificar que estas conformem RMs, levando-se em consideração não apenas a perspectiva técnica, mas também a perspectiva institucional.

A perspectiva técnica (IBGE, 2016) designa as capitais regionais como médias e grandes concentrações urbanas, que apresentam relações diretas com as metrôpoles – no caso das capitais regionais A –, ou são centralidades de referência no interior dos estados<sup>22</sup> (capitais regionais B), ou são capitais estaduais em estados do Norte e cidades do interior, principalmente do Sudeste (capitais regionais C). Enquanto, pela perspectiva institucional, a criação de RMs a partir de capitais regionais justifica-se pela delimitação feita pelo EM (art. 2<sup>a</sup>), ou pela autonomia estadual em regionalizar seu território para fins administrativos e de planejamento.

20. RM do São Francisco-AL (AP de Penedo); RM de Grande Pedreiras-MA (AP de Pedreiras); RM de Patos-PB (AP de Patos); RM de Guarabira-PB (AP de Guarabira); RM do Mamanguape-PB (AP Mamanguape-Rio Tinto); RM de Toledo-PR (AP de Toledo); RM de Umuarama/PR (AP de Umuarama); AU do Litoral Norte-RS (AP de Tramandaí-Osório); e RM do Alto Vale do Itajaí-SC (AP de Rio do Sul).

21. Em Alagoas: RM da Zona da Mata; RM de Caetés; RM de Palmeira dos Índios; RM do Médio Sertão; RM do Sertão; e RM do Vale do Paraíba. Na Paraíba: RM de Araruna; RM de Barra de Santa Rosa; RM de Esperança; RM de Itabaiana; RM de Sousa; e RM do Vale do Piancó. Em Roraima: RM de Central; e RM do sul do estado. No Tocantins: RM de Gurupi. No Paraná: RM de Apucarana; e RM de Campo Mourão. Em Santa Catarina: RM do Extremo Oeste.

22. As capitais regionais B são numerosas nos estados do Sul do país, o que pode justificar tamanha profusão de RMs institucionalizadas, sobretudo no Paraná, com oito RMs – das quais seis estão em arranjos populacionais –, e Santa Catarina, com onze RMs – das quais nove estão em APs.

Em resumo, temos as configurações de metrópoles, RMs e possíveis RMs, a seguir descritas.

- 1) Quinze metrópoles da Regic (uma grande metrópole nacional, duas metrópoles nacionais e doze metrópoles).
- 2) Trinta e quatro RMs que apresentam contiguidade na malha urbana e possuem capitais regionais como sede, incluídas nesse conjunto as Rides do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA e da Grande Teresina, além das AUs de Franca, Jundiaí e Piracicaba, no estado de São Paulo, e a AU do Sul, no estado do Rio Grande do Sul.
- 3) Dezoito capitais regionais, que conformam APs, mas ainda não são RMs.
- 4) Quatro capitais estaduais, que são capitais regionais, não conformam APs, mas são médias ou grandes concentrações urbanas (Campo Grande-MS, Rio Branco-AC, Boa Vista-RR e Palmas-TO).

Assim, uma quarta categoria de *metrópole* seria formada tanto pelas capitais regionais que são APs e que já conformam regiões metropolitanas, a qual denominamos – de maneira propositiva – como metrópoles regionais, quanto pelas capitais regionais que possuem essas mesmas características e que podem, a qualquer momento, ser transformadas em RMs por força do interesse de seus estados. Isso corresponde à 49 RMs já instituídas e à 22 RMs “em potencial” – ou seja, que possuem as configurações de “possíveis metrópoles”, mas ainda não o são. Desta feita, de acordo com essa primeira análise, o universo metropolitano seria formado por 49 RMs institucionalizadas.

As demais RMs que possuem como sede municípios que estão em nível hierárquico inferior às capitais regionais e que, portanto, possuem atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência pouco extensas e menor porte populacional, não chegando a conformar médias concentrações urbanas (IBGE, 2020). Dessa forma, não possuem respaldo técnico nem definição legal que justifiquem uma espécie de reconhecimento nacional (federal) de seu *status* de metrópole, o que não impede que os estados mantenham as RMs por eles criadas ou até mesmo que crie outras.

Para uma PNDU, é importante diferenciar o conjunto de RMs, e de possíveis RMs, do segundo grupo, que possui configurações de cidades com pouca influência regional e, principalmente, não apresenta FPICs a compartilhar, fundamento inaugural para a criação de RMs e AUs. Em casos específicos, que contemplem a necessidade de compartilhamento de um serviço urbano, tal como o transporte intermunicipal ou a gestão dos resíduos sólidos, há de ponderar-se a relevância da criação de RMs/AUs perante a possibilidade de formação de um *consórcio público*.

A reorganização hierárquica dos *tipos supramunicipais formais* é apenas a primeira camada que deve ser estabelecida para a constituição e/ou ajustes de diretrizes nacionais, com o objetivo de formular políticas urbanas condizentes com a realidade dos conjuntos de municípios.

### 3.2 Aglomerações urbanas: uma categoria “vazia”?

Tal como mencionado anteriormente, existem no Brasil apenas cinco AUs instituídas, três destas estão no estado de São Paulo e outras duas no estado do Rio Grande do Sul. As demais UFs não fizeram uso desse instrumento; fato compreensível, uma vez que nem a CF/1988, nem outra norma ou resolução esclarece em quais casos criar AUs no lugar de RMs, e vice-versa.

O EM, ao definir metrópole como o espaço urbano que tem área de influência nacional, ou equivalente à área de influência de uma capital regional, avançou alguns passos na tentativa de estabelecer critérios para diferenciar arranjos que poderiam tornar-se RMs daqueles que se encaixariam melhor como uma AU. Com isso, o EM determinou uma espécie de “pré-requisito” para a institucionalização de RMs. A definição de metrópole, após as reformas feitas pela Lei nº 13.683/2018, deixou de ter qualquer relação com a própria definição de região metropolitana, que passou a ser utilizada pelos governos estaduais como uma unidade regional para fins de planejamento de seu território, na esteira do que a própria CF/1988 já estabelecia.

Assim, não há nenhum impedimento legal para que qualquer agrupamento de municípios se torne uma RM, independentemente de seu porte e do grau de influência que exerça em seu entorno. De certa forma, como a criação de uma RM depende de decisão normativa da UF, acaba não havendo nenhuma orientação ou diretriz que diferencie RMs de AUs e que fomente a criação de AUs, o que acaba funcionando como estímulo ao processo da metropolização institucional.

Em decorrência da falta de critérios e parâmetros objetivos e da inexistência de qualquer impedimento jurídico, as AUs institucionalizadas pelos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul poderiam, a princípio, ser convertidas em RMs.

É compreensível que o estado de São Paulo, com seus APs de médio e grande portes – incluindo-se a RM de São Paulo, que está entre as dez maiores metrópoles do mundo e a maior do continente sul-americano –, encontre na criação de AUs uma tipologia intermediária para seu planejamento regional. As AUs do estado contam com 49 municípios e uma população de 2,9 milhões de habitantes.

Assim como ocorre com as RMs, a institucionalização de AUs pode abarcar os critérios mais diversos. Pela inexistência de critérios objetivos e comuns, cada UF cria RMs e AUs segundo diretrizes e critérios variáveis, de modo que a RM de um estado pode, em uma análise mais objetiva, equiparar-se a uma AU de outro

estado. Na verdade, as poucas AUs existentes no país conformam núcleos urbanos maiores e mais dinâmicos, em termos demográficos e econômicos, do que muitas das RMs legalmente instituídas.

Olhar a média populacional dos municípios que compõem as AUs nos dá parte dessa dimensão, a maior (121,9 mil) e a menor (16,8 mil) média populacional estão nas AUs do RS. A média populacional dos municípios da AU do Sul (121,9 mil) equipara-se às médias encontradas em municípios de RMs como a de Belo Horizonte (119,2 mil), a de Goiânia (124,4 mil), a de São Luís (125,6 mil), a de Curitiba (126 mil) e até mesmo na própria RM de Porto Alegre (127,6 mil). Sendo Pelotas uma capital regional, seria razoável tomar a AU do Sul como uma RM. O olhar da União para esse arranjo institucional deverá ser equivalente ao dado para as chamadas metrópoles regionais, propostas por este estudo.

Pela perspectiva do estado, no Rio Grande do Sul, a definição de RMs e AUs atende à necessidade de hierarquização de sua própria rede de cidades, assim como em São Paulo. Ainda que faça sentido a adoção das tipologias supramunicipais para estabelecer hierarquias em uma mesma UF, deve-se ter em conta que essas hierarquias não podem ser comparadas entre as UFs nem na escala nacional, uma vez que cada UF tem liberdade para determinar os critérios para criação de RMs e AUs.

Na escala nacional, olhar para RMs e AUs significa olhar para um universo completamente heterogêneo de regionalizações e dinâmicas. Esse fato reitera a necessidade da adoção de uma hierarquia que faça sentido para um olhar em escala nacional. Nessa direção, a utilização da Regic (IBGE, 2016) favorece a construção de entendimento comum sobre as cidades e os *municípios isolados* do país, a partir do papel que exercem na rede de cidades, tanto nacionalmente quanto de forma ponderada à sua influência regional e local; isso torna possível avançar para a reflexão sobre tipologias que deem conta da escala supramunicipal.

### 3.3 As Rides e as dinâmicas de APs interestaduais

Dada a natureza de cada Ride (a motivação para sua criação, sua inserção regional, o porte populacional, o número de municípios que integra e a posição na hierarquia de cidades), não é possível analisá-las como um conjunto homogêneo de regionalização. Cada uma destas mereceria análises individuais.

Parte-se do entendimento de que as Rides mesclam, em diferentes proporções, as problemáticas associadas ao desenvolvimento econômico-produtivo regional – tema mais próximo da PNDR – e às questões urbanas – tema da PNDU. Conforme será demonstrado em outro capítulo desta publicação,<sup>23</sup> ambas as problemáticas

---

23. Faz-se referência aqui ao capítulo *Contribuições para uma agenda urbana de integração regional: bases para interpretação e tipologia de rede urbana para um Brasil mais policêntrico*, de Ernesto Pereira Galindo.

possuem uma forte relação causa-efeito bidirecional, que pode ser aferida na própria evolução dos ciclos econômicos que marcam a formação do país.

Aqui, abordaremos brevemente a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA, cuja criação possui motivações relacionadas ao desenvolvimento regional produtivo, e a Ride da Grande Teresina (PI/MA), que desempenha importante papel de centralidade regional, com sua atração extrapolando as fronteiras de dois outros estados, ao mesmo tempo que apresenta dinâmicas metropolitanas. Maior ênfase será dada à Ride-DF e entorno, cuja problemática é fundamentalmente metropolitana.

A criação das Rides da Grande Teresina e do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA deu-se na mesma ocasião, em 2001, por meio das LCs nºs 113 e 112, respectivamente. Ambas constituíam “manchas” no interior nordestino que, como apontado por Oliveira (2016), apresentavam indicadores que comunicavam sobre as possibilidades de desenvolvimento da região. A intenção de sua criação era, entre outras, retirar o peso das grandes cidades nordestinas, funcionando como polo intermediário, tanto para as atividades econômicas, quanto para busca de serviços e empregos.

Os municípios que compõem a Ride do Polo Petrolina-PE e Juazeiro-BA chamavam atenção pelo seu potencial de desenvolvimento em relação à “fruticultura irrigada e à agroindustrialização da uva por meio da produção de vinhos, ambas voltadas tanto para o mercado interno quanto externo, alimentadas pelo potencial hídrico do rio São Francisco” (Oliveira, 2016, p. 118). Foi institucionalizada com oito municípios,<sup>24</sup> sendo quatro em cada um dos estados, Bahia e Pernambuco; destes, apenas Petrolina e Juazeiro conformam um AP, com área de influência de uma capital regional C.

O surgimento do AP de Petrolina-Juazeiro provocou a retração dos limites da atração exercida pela metrópole de Salvador, no norte do estado, sobretudo nos deslocamentos em busca dos serviços de saúde de baixa e média complexidade. Do outro lado da divisa estadual, o AP faz parte da área de influência direta da metrópole de Recife.

Com atividades majoritariamente agrícolas e de serviços voltadas para a produção e exportação de frutas (uva e manga, em especial), o polo dinamizou a cadeia produtiva da agricultura irrigada, transformando completamente a dinâmica da produção agrícola da região. Do ponto de vista da cooperação interfederativa, a forte atuação de empresas de capital nacional e internacional, e sua influência na dinâmica produtiva da região, sobrepôs-se à governança e à cooperação entre os entes federados, necessária para a formulação de desenvolvimento abrangente para a região.

---

24. A Ride possuía 778.235 habitantes em 2020. Suas sedes (Petrolina-PE e Juazeiro-BA) reúnem 73% do contingente populacional, enquanto a população dos demais municípios varia entre 15 mil e 72 mil habitantes, com média de 34,5 mil.

Por sua vez, a Ride-GT é formada por quatorze municípios, sendo que apenas Timon não pertence ao estado do Piauí, como visto anteriormente. As duas sedes, Teresina-PI e Timon-MA, abrigam pouco mais de 1 milhão de habitantes (2020) e conformam o AP de Teresina, uma capital regional A, enquanto os demais municípios da Ride são centros locais com média de 15,8 mil habitantes.

A rede do AP de Teresina possui um elevado alcance espacial, transpondo as fronteiras do estado do Piauí, avançando sobre o oeste e o sul do Maranhão, adentrando o estado de Pernambuco e chegando ao limite sul do Piauí, na fronteira com o oeste baiano.

Entre os APs da Regic (IBGE, 2020), o AP de Teresina tem enorme destaque por sua atração para serviços de saúde de baixa, média<sup>25</sup> e alta complexidade.<sup>26</sup> No caso das baixas e médias complexidades, o AP de Teresina tem influência sobre 95 cidades. Por sua vez, no caso dos serviços de saúde de alta complexidade – que são mais espaçados territorialmente, resultando em maiores distâncias a serem percorridas –, exerce influência sobre trezentas cidades, o maior número do país.

É notável e importante a atração que o AP de Teresina exerce nos deslocamentos em busca do ensino superior, sendo a terceira colocada entre os APs, atrás apenas de Belém-PA e Salvador-BA, seguida de São Luís-MA.<sup>27</sup>

A Regic (IBGE, 2020) aponta que o AP de Teresina possui a maior distância do país entre a cabeça da rede (AP de Teresina) e a menor hierarquia encontrada na rede (centros locais), igual a 146,6 km. Isso significa que o AP atrai centros locais muito distantes que não têm opções intermediárias e recorrem diretamente à maior cidade da rede (salto hierárquico).

A Ride-DF foi criada em 1998, pela LC nº 94/1998, contando com 21 municípios, além do Distrito Federal. Vinte anos depois, a LC nº 163/2018 agregou outros doze municípios ao arranjo, perfazendo um total de 4.627.771 habitantes em 2020.

Quando cotejados, o arranjo institucional da Ride-DF, em sua atual formação, e os APs do IBGE (2016), verificam-se três APs no interior da Ride-DF. O primeiro deste é formado pelos municípios goianos de Alvorada do Norte e Simolândia, um centro de zona B com 15,5 mil habitantes. O segundo AP é um centro sub-regional B, que agrupa os municípios goianos de Barro Alto e Goianésia, com

---

25. Os serviços de saúde de baixa e média complexidades envolvem “consultas médicas e odontológicas; exames clínicos; serviços ortopédicos e radiológicos; fisioterapia; e pequenas cirurgias; dentre outros atendimentos que não impliquem em internação” (IBGE, 2020, p. 109).

26. “Os serviços de saúde de alta complexidade compreendem tratamentos especializados com alto custo, envolvendo: internação; cirurgias; ressonância magnética; tomografia; e tratamentos de câncer” (IBGE, 2020, p. 111).

27. Apesar do AP de São Luís-MA responder por mais de um terço dos deslocamentos para ensino superior de seu estado, o AP de Teresina exerce atração sobre cinquenta municípios do leste do Maranhão, havendo sobreposição entre os dois APs no centro deste estado.

81,2 mil habitantes. Outros nove municípios conformam o AP de Brasília, uma metrópole nacional, com 3,99 milhões de habitantes, conforme dados de 2020.

Os outros 21 municípios<sup>28</sup> que participam da Ride-DF não conformam APs. São, em sua maioria, centros locais que agrupam, no total, 288,5 mil habitantes. Outra parte da população está nos dois centros sub-regionais B (Formosa-GO e Unai-MG) e no centro de zona B (Niquelândia-GO), que, juntos, abrigam 252,4 mil habitantes em 2020.

Como dito, o AP de Brasília exerce influência de uma metrópole nacional, com seus nove municípios e quase 4 milhões de habitantes. Em 2014, o estudo redigido por Miragaya e Paviani (Codeplan, 2014) propôs o reconhecimento da AMB, por intermédio dos dados mais recentes sobre mercado de trabalho e mobilidade da população, chegando a uma conformação significativamente menor, em número de municípios, do que a definida na criação e na ampliação da Ride-DF.

À época, foram utilizados os dados da Pesquisa Operacional de Oferta e Demanda de Passageiros em linhas Interestaduais, realizada em 2010 pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), os quais demonstraram a polarização exercida por Brasília, com o maior volume de deslocamento semiurbano do país. Os maiores e mais significativos deslocamentos tinham como origem os municípios que hoje compõem a AMB. Essa relação foi reforçada após a análise do percentual de atendimento à população nos hospitais da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF) e dos dados demográficos de população, densidade demográfica, taxa média anual de crescimento da população, taxa de urbanização e distância da sede municipal (Codeplan, 2014).

O resultado final da composição da AMB foi o mesmo que o definido pela Regic em 2018 – ou seja, formada por Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Brasília –, acrescido dos municípios de Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina e Formosa.

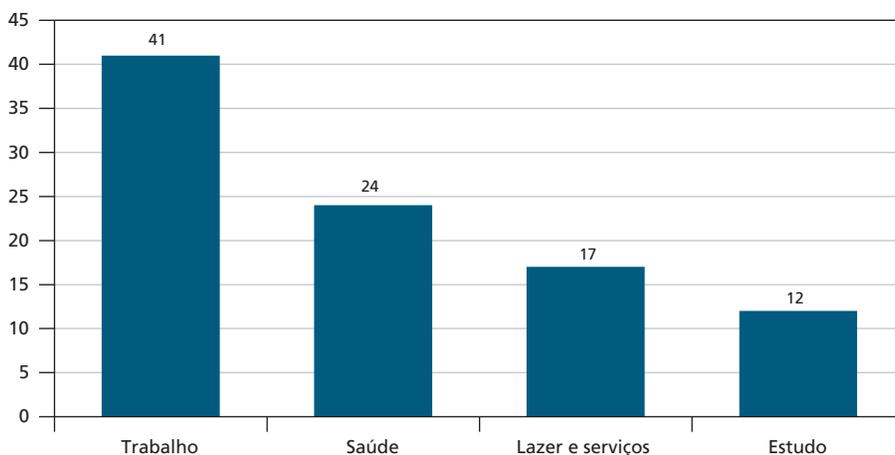
Apesar dos entraves que impedem a institucionalização formal da AMB, é essa delimitação territorial que tem orientado as ações da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), como é o caso da Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD), realizada por essa autarquia distrital. As soluções relativas às FPICs, demandadas pela dinâmica metropolitana do arranjo, tem se dado por meio de consórcios, como é o caso do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito

28. Em Minas Gerais: Arinos; Buritit; e Cabeceira Grande. No Goiás: Abadiânia; Água Fria de Goiás; Alto Paraíso de Goiás; Cabeceiras; Cavalcante; Corumbá de Goiás; Flores de Goiás; Mimoso de Goiás; Pirenópolis; São João d'Aliança; Vila Boa; Vila Propício; Alexânia; Cocalzinho de Goiás; e Cristalina. Os três últimos municípios formam parte da Área Metropolitana de Brasília – AMB (Codeplan, 2014).

Federal e Goiás (Corsap DF/GO) e do Consórcio Público de Mobilidade Urbana do Transporte Coletivo de Passageiros dos municípios integrantes da Ride.

As periódicas PMADs, realizadas pela Codeplan, apontam para a persistência da relação de dependência dos municípios da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) no que concerne ao Distrito Federal, pelas mais diversas motivações (gráfico 2). Tais motivações são encabeçadas pelo deslocamento de pessoas para fins de trabalho, serviços de saúde, educação e lazer e outros serviços.

**GRÁFICO 2**  
**População da AMB que se desloca para o Distrito Federal em busca de serviços e equipamentos**  
(Em %)



Fonte: Codeplan (2018) *apud* Codeplan (2020).

As disparidades de renda e de produto interno bruto (PIB) *per capita* entre o Distrito Federal e a PMB apontam, para além da dependência de equipamentos e serviços, a pobreza existente na PMB e a concentração da renda e da riqueza no Distrito Federal. Dos doze municípios que compõem a PMB, seis têm metade da sua população empregada trabalhando no Distrito Federal. Em média, a renda domiciliar *per capita* (RDPC) no Distrito Federal é 3,72 vezes superior à da PMB, chegando a ser 4,3 vezes superior que a RDPC de Cocalzinho de Goiás, que é de R\$ 574,00 (Codeplan, 2018 *apud* Codeplan, 2020).

A porcentagem de pessoas com nível superior é seis vezes maior no Distrito Federal, em comparação com a média dos demais municípios da AMB, atingindo o extremo na comparação entre Águas Lindas de Goiás e o Distrito Federal, onde a população com nível superior chega a ser 9,7 vezes maior.

Outros dados poderiam ser elencados, de maneira a corroborar a constatação das desigualdades de toda ordem entre o Distrito Federal e a PMB. Contudo, bastaria dizer que 23 anos de existência da Ride-DF não foram suficientes para reduzir suas desigualdades socioespaciais e a intensa dependência da PMB pelos serviços prestados e pelos empregos gerados em Brasília.

A criação da AMB permitiria o estabelecimento de uma estrutura de governança metropolitana que funcionasse por intermédio de um arranjo institucional interferativo e com o suporte de um fundo para o financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano. Essa estrutura institucional, tal como existe em diversas RMs do país, seria capaz de promover o planejamento para o desenvolvimento desconcentrado da AMB, por meio da produção de empregos na PMB, da integração do transporte semiurbano e dos demais FPICs. Dessa forma, reduzir-se-ia a pressão sobre os serviços e os equipamentos do Distrito Federal.

A possibilidade de criação de uma Ride, trazida pela CF/1988, permite que a União atue sobre uma microrregião do país, mas não se debruça sobre os desafios gerados em uma dinâmica metropolitana macrocefálica, como é o caso da AMB. Ainda que, no contexto de uma Ride, exista a possibilidade do estabelecimento de convênios entre os entes federados, estes se demonstraram ineficientes em acompanhar os tempos e os desafios de uma metrópole nacional e estão longe de serem capazes de dirimir a abissal desigualdade entre o Distrito Federal e a PMB.

Desta feita, a atuação de uma PNDU na escala supramunicipal tem a responsabilidade de criar os meios para superar os imbróglios legais e políticos para viabilizar a fundamental constituição da AMB. Tal propósito já contou com o esforço do governo federal, na figura do então MCidades, em alterar o EM, por meio da Medida Provisória (MP) nº 862/2018, a fim de possibilitar a conformação de um RM que abarcasse o Distrito Federal e a PMB. Antes disso, em 2015, o governo do Distrito Federal (GDF) movimentou o tema mediante a iniciativa de criação do Instituto de Planejamento da AMB. Por razões que envolvem agendas e interesses políticos e disputas por recursos, nenhum desses esforços foram suficientes para a criação de uma RM do Distrito Federal, ao menos por enquanto.

#### **4 SOBRE AS FRAGILIDADES DAS CIDADES E OS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DISPONÍVEIS**

O pareamento dos *tipos supramunicipais formais* com a hierarquia de cidades não é suficiente para o endereçamento acertado e justo das ações políticas, tendo-se em vista que o estudo da Regic é relacional. Em outras palavras, cidades pertencentes à mesma hierarquia desempenham o mesmo papel no sistema urbano nacional, no que se refere à atração e à centralidade que exercem em suas regiões de influência,

o que não significa que essas cidades, de mesma hierarquia, tenham o mesmo perfil em termos populacionais, socioeconômicos, de oferta de serviços públicos etc.

Cidades muito diferentes, e em contextos regionais diferentes, podem exercer a mesma influência na rede de municípios cidades. Então, para além do alinhamento dos arranjos institucionais à hierarquia de cidades, realizado na seção anterior, os estudos realizados por Funari, Lui e Ferreira Junior (2021) e Marguti *et al.* (2021b) buscaram traçar um painel de fragilidades para as cidades brasileiras, a partir de indicadores<sup>29</sup> que buscam desvelar vulnerabilidades dos APs, com ênfase em quatro conjuntos de aspectos: institucionais; de planejamento e instrumentos de desenvolvimento territorial; de fortalecimento econômico-financeiro; e de políticas setoriais urbanas.

Um balanço desse exercício demonstrou situações mais graves nos temas *instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais* para todas as hierarquias de cidades, ainda que em proporções diferentes. As variáveis desses dois temas dizem respeito justamente aos instrumentos legais e técnicos necessários para que seja realizado o planejamento integrado das ações no território. Nos vemos diante de um problema institucional estrutural, que envolve a ausência ou desatualização de planos diretores, da regulamentação de instrumentos territoriais, de planos de gestão de riscos e dos instrumentos que tratam da questão ambiental.

De forma sintomática, a alta pontuação de critérios de fragilidades para o tema dos “planos setoriais” expressa um encadeamento de vulnerabilidades institucionais. Esse encadeamento se inicia na ausência dos instrumentos de planejamento e conselhos municipais para as políticas setoriais (transporte, habitação, saneamento e resíduos sólidos), além de expressar as condições de inadequação dos domicílios e de seu entorno.

As fragilidades ligadas aos *aspectos institucionais* expressam a inexistência de diagnóstico socioeconômico nos municípios, ou sua desatualização, bem como a ausência de base cartográfica digitalizada, sistema de informações geográficas (SIG) e arquitetos e geógrafos nas secretarias de planejamento. Também expressam a inexistência ou a desatualização de cadastro imobiliário, da planta genérica de valores e de Cadastro de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), além da não participação dos municípios do AP em consórcios públicos intermunicipais e da debilidade dos mecanismos de participação social.

---

29. Assim como na construção de índices sintéticos, o exercício de busca por fragilidades simplifica variáveis e indicadores (combinação de variáveis), por vezes complexos, no intento de comunicar com maior facilidade os melhores e piores cenários. Contudo, para sua utilização em políticas públicas, um esforço como esse raramente será útil *per se*. Os resultados-síntese desempenham então o papel de farol, a iluminar pontos de atenção que precisarão ser destrinchados, para que se chegue aos problemas concretos que devem ser objeto do planejamento e da ação pública. O exercício inverso, de mergulho nas variáveis propostas, é necessário para o mapeamento das reais fragilidades e vulnerabilidades de cidades e municípios, com o objetivo de que seja possível, primeiro, o estabelecimento de tipologias – para além da hierarquização – e, em seguida, o desenho de estratégias mais aderentes às diferentes tipologias.

Ao observar os resultados para cada hierarquia de cidades, são os centros sub-regionais que possuem o menor somatório de fragilidades relativas aos *aspectos institucionais*, ao passo que as metrópoles concentram médias mais elevadas. Com efeito, metrópoles e capitais regionais sustentaram fragilidades superiores às demais hierarquias. Esse padrão se repete nos temas dos *instrumentos de desenvolvimento territorial* e dos *planos setoriais*.

Em suma, mensurar as fragilidades dos APs demonstrou que, de certa maneira, as fragilidades relativas aos instrumentos de desenvolvimento territorial e aos planos setoriais acabam sendo decorrentes daquelas concernentes aos aspectos institucionais.

Uma vez elencadas e mensuradas as fragilidades e as vulnerabilidades dos APs, é tentadora a ideia de abrir a “caixa de ferramentas” dos instrumentos urbanísticos, acumuladas nas últimas três décadas, e correlacionar problemas/escalas/ tipos à miríade de instrumentos possíveis de ser aplicados nas mais diversas configurações urbanas.

Os instrumentos existem e são abundantes no EC e no EM e nas leis que versam sobre as políticas setoriais. O EC segue sendo a principal peça que regula-menta os instrumentos descritos adiante.

- 1) Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; direito de preempção, entre outros).
- 2) Instrumentos de regularização fundiária (as zonas especiais de interesse social – Zeis, o usucapião especial de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia e de direito real de uso – CDRU).
- 3) Instrumentos de democratização da gestão urbana, que atendem aos princípios constitucionais da democracia representativa e participativa, dois quais se destacam os órgãos colegiados de política urbana; as audiências e as consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano; os então conselhos das cidades (sistemas de gestão democrática da política urbana e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU); e a gestão orçamentária participativa.

Desde 2015, somam-se ao conjunto dos instrumentos do EC os instrumentos trazidos pelo EM, os quais são citados a seguir.

- Plano de desenvolvimento urbano integrado.
- Planos setoriais interfederativos.
- Fundos públicos.

- Operações urbanas consorciadas interfederativas.
- Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no EC.
- Consórcios públicos.
- Convênios de cooperação.
- Contratos de gestão.
- Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana.
- Parcerias público-privadas interfederativas.

Há, ainda, no caso das Rides, os planos de desenvolvimento. Nas Rides do Nordeste, deverão ser elaborados ainda o Programa Especial de Desenvolvimento e seus planos, os quais devem estar alinhados ao disposto no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE (Brasil, 2011; 2019a; 2019b; 2020).

Por que, então, diante de um repertório tão amplo de instrumentos, seguimos aos tropeços no enfrentamento dos principais desafios de nossas cidades?

Do ponto de vista dos municípios – ou seja, dos planos diretores –, o que as análises (Ferreira, 2003; Bassul, 2005; Santos Junior e Montandon, 2011; Levy, 2019; Marguti, 2018; Fernandes, 2021) sobre a eficácia dos instrumentos urbanísticos apontam não é a incapacidade do instrumento em si em realizar sua função, mas sim de toda a estrutura prévia necessária para operacionalizá-lo. Incapacidades e insuficiências de gestão, de integração de políticas, de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, entre outros exemplos, são etapas anteriores à efetivação de qualquer instrumento.

Avaliações mais recentes (Fernandes, 2021) e que tomam um período mais largo de observação dão conta de que não houve mudança da cultura urbanística no país. A visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos contidos no EC não foram materializados, sobretudo porque não ocorreu, nesse período, o enfrentamento da estrutura fundiária e da propriedade imobiliária (grande estoque de imóveis e terrenos vazios).

Fato é que a nova ordem jurídico-urbanística contida no EC sofreu, e sofre, resistências justamente porque sua efetivação implica tocar em valores neoliberais que, desde antes da lei, são hegemônicos e crescentes. E mais, ao longo de seus 22 anos, passada a euforia inicial de criação da lei, o EC foi sendo crescentemente disputado, com seus instrumentos sendo seletivamente apropriados pelo mercado imobiliário e fundiário (Fernandes, 2021).

Especificamente para os arranjos supramunicipais, sobretudo RMs, AUs e Rides, há uma construção bastante desafiadora a ser feita antes que qualquer instrumento possa funcionar em benefício de todos os entes envolvidos: a cooperação interfederativa. No processo de elaboração dos PDUIs, por exemplo, o que se observa é a proeminência dos estados em conduzir as etapas de contratação e criação dos planos. Seja por desarticulação, incapacidade, desinteresse ou questões políticas, o envolvimento dos municípios não se dá de maneira determinante, na maioria dos casos.

De forma geral, os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano podem ser aplicados no território metropolitano, por meio da criação de áreas de interesse metropolitano, como já pautado em alguns PDUIs. Contudo, essa alternativa envolve a superação de disputas quanto às atribuições constitucionais de cada ente, aos interesses de uso e densidade de uso de seus territórios, além de desencontros políticos quando não há um ambiente cooperativo consertado.

Os instrumentos de democratização da gestão urbana são ainda mais necessários na escala supramunicipal – tendo-se em vista a ampliação dos interesses e da diversidade de agentes-atores na disputa pelo uso e pela governança do território –, de forma a garantir a gestão participativa metropolitana e a ampla participação da sociedade na elaboração do plano metropolitano.

Após a aprovação do PDUI, a segunda etapa necessária para a coerência e a viabilidade do planejamento metropolitano é a adequação dos planos diretores municipais. As experiências demonstram que, para essa tarefa, assim como para aplicação dos instrumentos previstos nos estatutos, é necessário estabelecer, na teoria e na prática, algo como uma “cultura da cooperação”, em que seja subvertida a lógica da competição e das vantagens privadas, em benefício da cooperação e da distribuição do ônus de todo o processo de urbanização.

## 5 POR UMA AGENDA URBANO-METROPOLITANA

Elaborar uma agenda urbana para a escala supramunicipal não é uma tarefa trivial, a começar pelas definições sobre qual será essa agenda e sobre qual é a delimitação do que se entende por escala supramunicipal. Aqui, a escolha foi tomar os arranjos que já existem e para os quais há legislações e normas vigentes para, a partir destes, encontrar coerência nos critérios de definição de suas categorias.

Chegamos a um *universo supramunicipal* vasto e diverso, marcado pela ausência de critérios, ou, ainda, de mudanças recorrentes de critérios; isso ocasiona uma grande confusão sobre quais nomes designam o quê. Na escala nacional, olhar para RMs e AUs significa mirar um universo completamente heterogêneo de regionalizações e dinâmicas. Esse fato reitera a necessidade da adoção de uma hierarquia que faça sentido para um olhar em escala nacional.

Para realizar essa distinção, este capítulo lançou mão dos estudos técnicos do IBGE (2016; 2020), aproximando-se daquilo que seria uma *hierarquia dos arranjos institucionais* – e daqueles que ainda podem ser, tendo-se em conta suas características. Uma vez (re)organizados os arranjos institucionais, perante os parâmetros dos APs e da hierarquia de cidades, chegou-se à primeira camada de categorização.

Não é possível ignorar as modificações realizadas no EM. Entende-se necessária a reconstituição do EM, de maneira que fiquem claros os critérios que diferenciam as RMs, criadas pelos estados, e as metrópoles “de fato”, e quais destas serão alvo de políticas públicas federais direcionadas à equalização das problemáticas urbano-metropolitanas no compartilhamento dos serviços comuns. Essa distinção possibilitará o endereçamento correto dos dispositivos de uma PNDU e dos critérios para o apoio da União. Este último deve ainda ser especificado: o que é? E qual espécie de apoio será dada a cada “tipo” supramunicipal?

A seção 3 avançou, então, na apresentação dos resultados dos estudos sobre fragilidades dos APs, sobre os aspectos institucionais, de instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais, lançando luz às debilidades existentes nas cidades, em maior medida nas metrópoles e capitais regionais.

Os 22 anos de existência do EC e os oito anos do EM significam um grande acúmulo de instrumentos urbanísticos, ainda que os balanços se ressintam de sua baixa aplicação, do fato de não terem revolucionado a forma de se “fazer” cidades e da apropriação seletiva de dispositivos da lei pelos interesses imobiliários e financeiros. Isso posto, a tarefa de uma política nacional deverá, antes de mais nada, definir qual projeto de cidade se deseja – qual desenvolvimento urbano e para quem? Sem avançarmos nessa definição, a simples listagem e correspondência de instrumentos a serem implementados nas diferentes tipologias de cidades não será suficiente e, possivelmente, significará incorrer nos mesmos percalços e tropeços do passado.

Afinal, os instrumentos não caminham sozinhos. Retomar a disputa pelos valores contidos no EC segue sendo necessário, e cada vez mais. Além disso, é preciso que a União integre sua responsabilidade em equalizar as incapacidades de gestão e governança que predominam nos municípios brasileiros e, tão importante quanto, fomentar a cooperação entre os entes.

Em um cenário de municípios, pertencentes à APs ou não, sem repertório para a gestão e a governança e sem recursos próprios, um caminho seria garantir o nivelamento de suas competências, seja envolvendo diretamente os governos estaduais no suporte aos municípios, seja dotando os municípios de recursos e aptidões para aplicarem os instrumentos conforme necessitem. As atribuições constitucionais dadas aos municípios na divisão interfederativa é desproporcional se não há meios para que desempenhem suas competências.

Para tanto, é necessária a superação da visão excessivamente tecnocrática das políticas erigidas de cima para baixo, em benefício da conexão com o território e de suas reais necessidades. O acompanhamento da implementação dos planos das RMs tem demonstrado, além da dificuldade em se estabelecer a cooperação interfederativa, uma desconexão entre os instrumentos e o complexo contexto territorial e relacional em que se inserem, além da pouca clareza sobre quais são as estratégias e objetivos de um *desenvolvimento urbano-metropolitano* – que podem ser muitos. E é nesse sentido que se resente da ausência de uma política federal, que poderia trazer apoio e direcionamento às ações desenvolvidas pelos vários atores e agentes, das várias escalas e esferas de governo, neste campo tão instável e ainda não consolidado das práticas do planejamento, da gestão e da governança urbana, sobretudo nas metrópoles do país.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intermunicipal. 2000. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BASSUL, J. R. (Org.). **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 1973.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 fev. 1998.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001a.

BRASIL. Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2001b.

BRASIL. Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2001c

BRASIL. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

BRASIL. Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2011.

BRASIL. Lei Federal 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 jan. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 maio 2019a.

BRASIL. Decreto nº 10.129, de 25 de novembro de 2019. Dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e sobre o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2019b.

BRASIL. Decreto nº 10.296, de 30 de março de 2020. Dispõe sobre a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro e institui o seu conselho administrativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2020.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. Brasília: Codeplan, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Caracterização da Ride-DF e AMB: os desafios para o enfrentamento da covid-19**. Brasília: Codeplan, jul. 2020. (Nota Técnica).

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. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Brasília: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2686substituicao.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2686substituicao.pdf).

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 205-216.

FERNANDES, E. (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. *In*: CONFERÊNCIA DAS CIDADES – CÂMARA FEDERAL, 5., 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: MCidades, 2003.

FUNARI, A. P.; LUI, L.; FERREIRA JUNIOR, C. H. C. **A agenda urbana e a escala municipal**: elementos para discussão tipológica de municípios. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica Preliminar). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência de Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-114.

LEVY, M. O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. *In*: SOUZA JUNIOR, J. G. (Org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2019. p. 367-375.

MARGUTI, B. O. Sessão I – instrumentos da política urbana brasileira. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Discutindo a política urbana no Brasil**: registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana: 15 anos de Estatuto da Cidade e o Brasil na Nova Agenda Urbana – Habitat III. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 21-32.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M.A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-26.

MARGUTI, B. O. *et al.* Gestão, governança e planos metropolitanos (2017-2020): avaliação continuada e os impactos da Lei nº 13.683/2018. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento**: avanços e desafios da governança. Brasília: Ipea, 2021a. p. 183-218.

MARGUTI, B. O. *et al.* **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2021b. (Nota técnica preliminar). Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

MARTINS, L. G. V. *et al.* **Componente financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: captação de recursos onerosos e não onerosos para o financiamento do desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, maio 2023. (Nota Técnica, n. 2.2). No prelo.

OLIVEIRA, J. V. de. **Cooperação intermunicipal abrangente?** O caso da Ride Petrolina Juazeiro. 2016. 271 f. Tese (Doutorado) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

PAVIANI, A. A metrópole terciária. *In*: PAVIANI, A. (Org.). **Brasília, ideologia e realidade**: espaço urbano em questão. Brasília: Projeto, 1985.

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

SASSE, C. Brasília é cercada por cinturão de pobreza, apesar de dinamismo econômico da região. **Senado Federal**, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/05/brasil-e-cercada-por-cinturao-de-pobreza-apesar-de-dinamismo-economico-da-regiao>.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003.

SOUZA, S. M. C. de. Gestão regional e metropolitana na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF): arranjo institucional, agentes e políticas públicas. *Élisée*: **Revista de Geografia da UEG**, Porangatu, v. 6, n. 2, p. 9-28, jul./dez. 2017.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967.

BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Ação Integrada e Sustentável para a Ride Petrolina-Juazeiro**: relatório final. Brasília: MI, 2010b. 260 p.

BRASIL. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2018.

BRASIL. Deliberação nº 300, de 23 de junho de 2020. Aprova a celebração do convênio para delegação de competência relacionada à gestão, à regulação e à fiscalização do serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano coletivo de passageiros, operado por ônibus do tipo urbano, no território da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride/DF, e respectivo plano de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2020.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Região Metropolitana do Distrito Federal**: subsídios técnicos para a sua criação. Brasília: Codeplan, mar. 2019. (Nota Técnica).

COSTA, M. A. A agenda metropolitana e a pesquisa aplicada: um balanço. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Federalismo, planejamento e financiamento**: avanços e desafios da governança. Brasília: Ipea, 2021. p. 11-24.

COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Governança metropolitana no Brasil e implementação do Estatuto da Metrópole**: encruzilhadas, descontinuidades e desafios. Brasília: Ipea, 2021.

GALVÃO, M. V. *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 53-127, out.-dez. 1969.

HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, maio-ago. 2019.

MARGUTI, B. O.; D'ALMEIDA, C. H. Instrumentos do planejamento metropolitano: adaptações e experimentações recentes. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 107-136.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Rio Grande do Sul: [s. n.], 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, n. 9, p. 6, 14 jan. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 11.876, de 26 de dezembro de 2002. Altera disposições da Lei Complementar nº 9.184, de 26 de dezembro de 1990, revoga a Lei Complementar nº 10.816, de 15 de julho de 1996, transforma a Aglomeração Urbana de Pelotas em Aglomeração Urbana do Sul agregando novos municípios a esta, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, 27 set. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 12.100, de 27 de maio de 2004. Institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Rio Grande do Sul, 28 maio 2004.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.146, de 24 de agosto de 2011. Cria a Aglomeração Urbana de Jundiaí-AU-Jundiaí, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 ago. 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.178, de 26 de junho de 2012. (Atualizada até a Lei Complementar nº 1.265, de 15 de junho de 2015). Cria a Aglomeração Urbana de Piracicaba-AU-Piracicaba, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 jun. 2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2020.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.323, de 22 de maio de 2018. Cria a Aglomeração Urbana de Franca, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 maio 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2020.

