

Regiões metropolitanas brasileiras: da fragilidade da institucionalização aos desafios da governança

Brazilian metropolitan regions: from the fragility of institutionalization to the challenges of governance

Regiones metropolitanas brasileñas: de la fragilidad de la institucionalización a los desafíos de la gobernanza

Maina Pirajá Silva

Universidade Católica do Salvador

maina.silva@ucsal.br

Barbara-Christine Nentwig Silva

Universidade Católica do Salvador

barbaracnsilva@hotmail.com

Silvana Sá de Carvalho

Universidade Católica do Salvador

silvana.carvalho@ucsal.br

Resumo

O objetivo desta pesquisa é apresentar e analisar as fragilidades e incoerências da institucionalização de regiões metropolitanas no país, no passado e no presente, e discutir sobre os desafios da governança metropolitana. Para a execução deste trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas e levantamentos históricos e geográficos, bem como coleta de dados nos diários oficiais de cada estado onde são encontradas as regiões metropolitanas, e avaliação do Estatuto da MetrÓpole que é de grande importância para a política urbana no Brasil. Os resultados da pesquisa mostraram a falta de critérios dos estados para se criar regiões metropolitanas no país, e a falta de planejamento e gestão nessas regiões metropolitanas, o que traz inúmeros obstáculos para a governança metropolitana, com ênfase para as ineficientes relações intergovernamentais.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas, fragilidade institucional, governança metropolitana.

Abstract

The objective of this research is to present and analyze the fragilities and inconsistencies of the institutionalization of metropolitan regions in the country, past and present, and to discuss the challenges of metropolitan governance. In order to carry out this work, bibliographical and historical and geographic surveys were carried out, as well as data collection in the official journals of each state where the metropolitan regions are found, and evaluation of the Metropolis Statute that is of great importance for urban politics in Brazil. The results of the survey showed the lack of state criteria for creating metropolitan regions in the country, and the lack of planning and management in these metropolitan areas, which presents many

obstacles to metropolitan governance, with emphasis on inefficient intergovernmental relations.

Keywords: Metropolitan regions, institutional fragility, metropolitan governance.

Resumen

El objetivo de esta investigación es presentar y analizar las fragilidades e incoherencias de la institucionalización de regiones metropolitanas en el país, en el pasado y en el presente, y discutir sobre los desafíos de la gobernanza metropolitana. Para la ejecución de este trabajo, se realizaron investigaciones bibliográficas y levantamientos históricos y geográficos, así como recolección de datos en los diarios oficiales de cada estado donde se encuentran las regiones metropolitanas, y evaluación del Estatuto de la Metrópoli que es de gran importancia para la política urbana en Brasil. Los resultados de la investigación mostraron la falta de criterios de los estados para crear regiones metropolitanas en el país, y la falta de planificación y gestión en esas regiones metropolitanas, lo que trae innumerables obstáculos para la gobernanza metropolitana, con  nfasis en las ineficientes relaciones intergubernamentales.

Palabras clave: Regiones metropolitanas, fragilidad institucional, gobernanza metropolitana.

Introdu o

Nas últimas décadas, no Brasil vem evidenciando-se as consequ ncias do processo de industrializa o e de sua intensa urbaniza o. Esses complexos processos resultaram no crescimento das cidades em tamanho e fun oes, além do aumento da popula o urbana com o grande  xodo rural, e a concentra o das atividades econ micas e sociais em determinadas cidades (SOUZA, M. J., 1996).

Dentro desse processo de urbaniza o há o processo de metropoliza o e o conseqüente surgimento das metrópoles e da cria o, na década de 1970, das primeiras regiões metropolitanas (RMs) no Brasil.

O processo de metropoliza o resultou em importantes mudanças estruturais na sociedade e na economia do país, tendo as metrópoles uma hegemonia, não só sobre a densidade populacional, mas sobre o desenvolvimento das atividades econ micas e difusão de novos padrões de produ o (LEF VRE, 2009).

Além disso, comparativamente, as metrópoles e as regiões metropolitanas brasileiras apresentam grandes diferencia es intra e inter-regionais quanto   densidade populacional,   mobilidade urbana,   centralidade, às atividades econ micas desenvolvidas,   segregac o socioespacial urbana etc. Ao mesmo tempo, muitas regiões metropolitanas existentes no país não respondem   qualifica o como áreas metropolitanas.

As grandes incoerências também são marcantes nessas regiões, ressaltando a falta de critérios para definir a condição metropolitana, o que expõe ao tema as fortes pressões políticas e a dificuldade de se construir uma governança metropolitana (PINTO, 2007; SOUZA, C., 2003).

Dessa forma, o trabalho tem como objetivo analisar as fragilidades da institucionalização de regiões metropolitanas no país, antes e depois da Constituição de 1988, e discutir sobre os principais obstáculos da governança metropolitana.

Do ponto de vista metodológico, foram realizadas pesquisas bibliográficas e levantamentos históricos e geográficos, além de coleta de dados nos diários oficiais de cada estado onde são encontradas as regiões metropolitanas, e análise do Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes para o planejamento, a gestão e para a implementação de funções públicas de interesse comum em áreas metropolitanas.

A urbanização dos espaços e a metropolização das cidades

Os primeiros centros urbanos no Brasil surgiram no século XVI, no período colonial. A economia estava ligada à demanda exterior, como a cana-de-açúcar, que criou pequenos centros no Recôncavo da Bahia e na Zona da Mata Pernambucana (MARICATO, 2003).

Nos séculos XVII e XVIII, com a crise do açúcar e a descoberta do ouro, surgiram vários núcleos urbanos no interior de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso.

No século XIX, a urbanização atingiu sua maturidade e a produção de café foi importante nesse processo, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro. Já a borracha e seu comércio, permitiram o crescimento de Manaus e Belém. Nessa época, as maiores cidades eram encontradas no litoral ou em suas áreas contíguas. Em 1872, a população urbana era restrita a 6% da população total (SANTOS, 1988, 2008a).

Dessa forma, até o século XIX, o Brasil tinha apenas ilhas urbanas. Ainda no final desse século, esboçou-se uma rede urbana na região Sudeste do país, ligada à industrialização. Porém, é somente no século XX, com a unificação do sistema brasileiro de transporte, que começou a ser estruturada uma rede nacional de cidades (SOUZA, M. A., 2006).

As mudanças políticas ocorridas na década de 1930 com a regulamentação do trabalho urbano, incentivo à industrialização com construção de infraestruturas, indústrias etc., reforçaram o movimento migratório campo-cidade no país em busca de empregos e serviços no mercado industrial que crescia (MARICATO, 2003).

Esse êxodo rural elevou de forma significativa o número de pessoas nos centros urbanos. Desse modo, de acordo com Santos (2008a, p. 9), depois da urbanização ser

litorânea (antes e depois da mecanização do território), a urbanização brasileira praticamente se generalizou. Essa urbanização fazia parte de uma política que beneficiava a atividade industrial, visando a substituição de importações e a modernização do aparelho do Estado. Em decorrência dessa urbanização, o fluxo migratório do campo/cidade foi intensificado, o que elevou o número de pessoas nos centros urbanos, sobretudo nas principais capitais.

Assim, a grande concentração de população e de funções urbanas em algumas capitais do país levou o governo federal a reconhecer institucionalmente o processo de metropolização no Brasil.

Esse processo se intensificou durante as demais décadas. A população urbana do Brasil passou de aproximadamente 19 milhões, em 1950, para quase 161 milhões de habitantes, em 2010. Dessa forma, nesses 60 anos, o Brasil teve sua população urbana acrescida de mais de dois milhões de pessoas por ano. Em 2010, 14 municípios (12 capitais, Campinas/SP e Guarulhos/SP) possuem mais de um milhão de habitantes vivendo em áreas urbanas.

Por conseguinte, dentro do processo de urbanização pode ser entendido o processo de metropolização que é o processo que imprime ao espaço características metropolitanas (LENCIONI, 2006). Este se dá pelo crescimento urbano por causa do rápido e concentrado crescimento econômico, da elevada imigração rural e estrangeira, dos meios de transporte mais eficientes e do papel do país na economia mundial (CASTELLS, 1983).

Desse modo, o processo de metropolização do espaço se traduz na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, pelo crescimento de cidades conurbadas, expansão territorial do aglomerado metropolitano e pela extensão e densificação das infraestruturas (LENCIONI, 2011, p. 136). “[...] a metropolização nada mais é do que uma metamorfose do processo de urbanização [...]” sendo o momento mais avançado deste, exprimindo uma pós-urbanização (LENCIONI, 2006, p. 72).

Para Ascher (1995), a metropolização é uma etapa no processo de urbanização que abre caminho para a criação da metrópole. Assim, como a metropolização do espaço está intimamente ligada à urbanização, dentro do processo de metropolização surgem as metrópoles.

As metrópoles são “uma espécie de tradução urbana da manifestação socioespacial da globalização [...]” (LENCIONI, 2006, p. 71). São densos, extensos e diversificados espaços urbanos que exercem funções centrais de alto nível, de caráter macrorregional e/ou nacional e/ou ainda internacional. Funcionam como o centro de coordenação de uma rede urbana, situando-se no topo da hierarquia, caracterizada pela sua primazia (SILVA, 1976).

Porém, nas últimas décadas, essa metropolização do espaço está intimamente ligada à reestruturação produtiva que tem feito da metrópole um aparelho da reprodução do capital por causa da relação entre o capital imobiliário e o capital financeiro (LENCIONI, 2011, p. 135).

De acordo com Santos (2008b, p. 48), a função metropolitana nos países subdesenvolvidos é exercida em dois níveis de metrópoles: uma metrópole completa – esta responde à diversas necessidades socioeconômicas como a produção de bens de capital ou a criação de tecnologias adaptadas às exigências da sociedade, tendo como exemplo o Brasil, Argentina e o México; e as metrópoles incompletas – se irradiam sobre um amplo espaço, mas só exercem a “totalidade das funções comparáveis a partir de contribuições externas, vindas [...] das metrópoles completas. [...] São consequência do atraso da industrialização, [...] [e] das formas que a industrialização assume, quando ocorre [...]”, como exemplo, Salvador em relação à São Paulo e Guadalajara em relação à Cidade do México.

Por conseguinte, além das metrópoles, há outras entidades que atuam na rede urbana do Brasil, as chamadas regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) e aglomerações urbanas.

As regiões metropolitanas, que diferem do conceito de metrópoles, são um conjunto de municípios integrados socioeconomicamente a uma metrópole. Dividem uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e uma área de influência (GALVÃO et al., 1969, p. 55-56) com a qual desenvolvem uma série de relações, que passa a constituir um sistema socioeconômico próprio que, no conjunto, é mais importante do que a simples soma de suas partes (AZEVEDO, 2006).

O conceito de regiões metropolitanas difere também do conceito de aglomeração urbana. Esta última é o resultado da expansão de núcleos urbanos que extrapolam os limites políticos/administrativos dos municípios (conurbação), intensificados pelos fluxos materiais e imateriais, sem a presença de uma cidade principal (a metrópole).

O mesmo ocorre com as regiões integradas de desenvolvimento que, diferente das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, são conjuntos de municípios de unidades federadas diferentes cuja criação baseia-se no princípio de cooperação entre os distintos níveis de governo (federal, estadual e municipal) (IBGE, 2003).

O processo de institucionalização das regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento

Com a metropolização em curso no país, na década de 1960, vários debates já haviam sido realizados em torno de problemas ligados à aceleração do processo de urbanização, e

sobre o processo de metropolização, reunindo acadêmicos e órgãos de pesquisa, de governo e partidos políticos (MOURA, 2000), a exemplo do Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963 (ARAÚJO FILHO, 1996). Em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que foi um importante instrumento federal.

Em 1967 surgiu a primeira tentativa de organizar regiões metropolitanas com a Constituição Federal, que delegou à União a responsabilidade de criar regiões metropolitanas no Brasil. A emenda Constitucional de 1969 ainda complementou a Constituição. Nela, o modelo proposto para a criação de regiões metropolitanas anulava a participação dos estados e municípios, tendo a União o controle político.

Além disso, em 1967, foi criado o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) pelo governo do Estado de São Paulo. Outros estados também tiveram órgãos similares para a realização de estudos e constituição de equipes para executar tarefas sobre gestão metropolitana, como em Salvador com a na época chamada Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER) etc. (ROLNIK; SOMEKH, 2015).

Em 1968, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou a I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia (CONFEGE) no Rio de Janeiro. A conferência discutiu, entre outros temas, diretrizes para a criação de regiões metropolitanas (BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013, p. 13).

No entanto, antecipando os governos locais e os debates e estudos realizados na época, o governo federal, de maneira autoritária e centralista, instituiu as primeiras regiões metropolitanas no Brasil, ainda no período militar, pela Lei Complementar Federal n. 14, de 08 de junho de 1973. Foram criadas oito regiões metropolitanas distribuídas regionalmente. Na região Norte, foi instituída a RM de Belém; no Nordeste, as RMs de Fortaleza, Recife e Salvador; no Sudeste, as RMs de Belo Horizonte e São Paulo; e no Sul, as RMs de Curitiba e Porto Alegre. A criação da RM do Rio de Janeiro só ocorreu em 01 de julho de 1974, pela Lei Complementar Federal n. 20, após a junção dos estados de Guanabara e do Rio de Janeiro (Figura 1).

Todas essas regiões metropolitanas eram litorâneas (com exceção da RM de Belo Horizonte), com crescente desenvolvimento por causa da intensa industrialização e, conseqüentemente, onde havia os maiores fluxos migratórios. No entanto, essas regiões não tinham autonomia dos seus estados, foram criadas pelo Ministério da Justiça, formadas pelas mais dinâmicas cidades do país na época e, especialmente, a partir das capitais com maior população. Nessas áreas, a política de investimento em infraestrutura e serviços urbanos

estava submetida ao controle político da União, eliminando as vias de representação da sociedade civil.



Figura 1 – Localização das primeiras regiões metropolitanas institucionizadas no Brasil - 1973/1974

Segundo a Lei, os municípios que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns entre eles, teriam prioridade na obtenção dos recursos estaduais e federais, financiamento e garantias de empréstimos (BRASIL, 1973). Dessa forma, essas regiões receberam recursos estaduais e federais, sem quaisquer reflexões sobre política territorial (ARAÚJO FILHO, 1996; GARSON, 2009).

O BNH, por exemplo, foi utilizado para financiar vários projetos. Também foram criados instrumentos de planejamento como a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU), em 1974, que apoiou a implantação de órgãos de planejamento metropolitano, além de indicar diretrizes para a política de desenvolvimento. Foram criados ainda instrumentos de financiamento como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), em 1975, que conferia maior flexibilidade para alocar recursos financeiros destinados a projetos metropolitanos. Nesses projetos e no planejamento não houve envolvimento das

representações da sociedade civil e a alocação de recursos era afetada pelas alianças políticas (PINTO, 2007).

Na década de 80, no início do processo de redemocratização, houve uma desarticulação no sistema de planejamento idealizado pelo governo com a carência de financiamento para essas áreas, desestruturando a ação governamental. Em decorrência disso, vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano foram extintos.

Por conseguinte, uma tentativa de definir uma base institucional para a gestão metropolitana é feita com a Constituição Federal de 1988. Esta Constituição trouxe uma descentralização política e tributária, e os municípios passaram ainda a ser entes federativos. Consequentemente, a responsabilidade de criação de regiões metropolitanas deixou de ser imposta pelo governo federal e foi passado aos estados, mediante Lei Estadual, o direito de alterar as regiões metropolitanas então existentes e de criar outras.

Nos anos seguintes, a transferência aos estados para a criação e organização das regiões metropolitanas não teve efeitos imediatos (GARSON, 2009). Só sete anos após a Constituição foram criadas, em 1995, as primeiras regiões metropolitanas (Vitória e Aracaju). Outras 12 regiões foram instituídas entre os anos de 1996 e 2000. Entre os anos de 2001 e 2010 foram formadas mais 17 regiões metropolitanas e entre 2011 e outubro de 2016 (última data da pesquisa) foram criadas 33 regiões (Figura 2).

O Estado da Paraíba dispõe do maior número de RMs, 12 no total, sendo que dez delas foram criadas entre os anos de 2011 e 2013. Santa Catarina vem em segundo lugar com 11 RMs, Paraná e Alagoas com oito, São Paulo com seis, Pará e Roraima com três, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Maranhão, Minas Gerais e Tocantins com duas, e os estados do Rio de Janeiro, Pernambuco, Amapá, Mato Grosso, Goiás, Amazonas, Rondônia, Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Sergipe com apenas uma região metropolitana.

Além das regiões metropolitanas, há também as regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs). Só existem no Brasil três RIDEs. A primeira instituída foi a do Distrito Federal e Entorno, criada pela Lei Complementar n. 94 de 19 de fevereiro de 1998. A RIDE Polo Petrolina e Juazeiro foi criada pela Lei Complementar n. 113 de 19 de setembro de 2001 e a da Grande Teresina em 19 de setembro de 2001 pela Lei Complementar nº 112.

Os únicos estados onde ainda não foram instituídas regiões metropolitanas ou RIDEs são Acre e Mato Grosso do Sul. Dessa forma, em 2016, havia no país 73 regiões metropolitanas e três RIDEs distribuídas regionalmente. Essas regiões são compostas, em conjunto, por 1.092 municípios e concentravam, em 2013, 64% do produto interno bruto (PIB) do país e, em 2016, 54% da população.

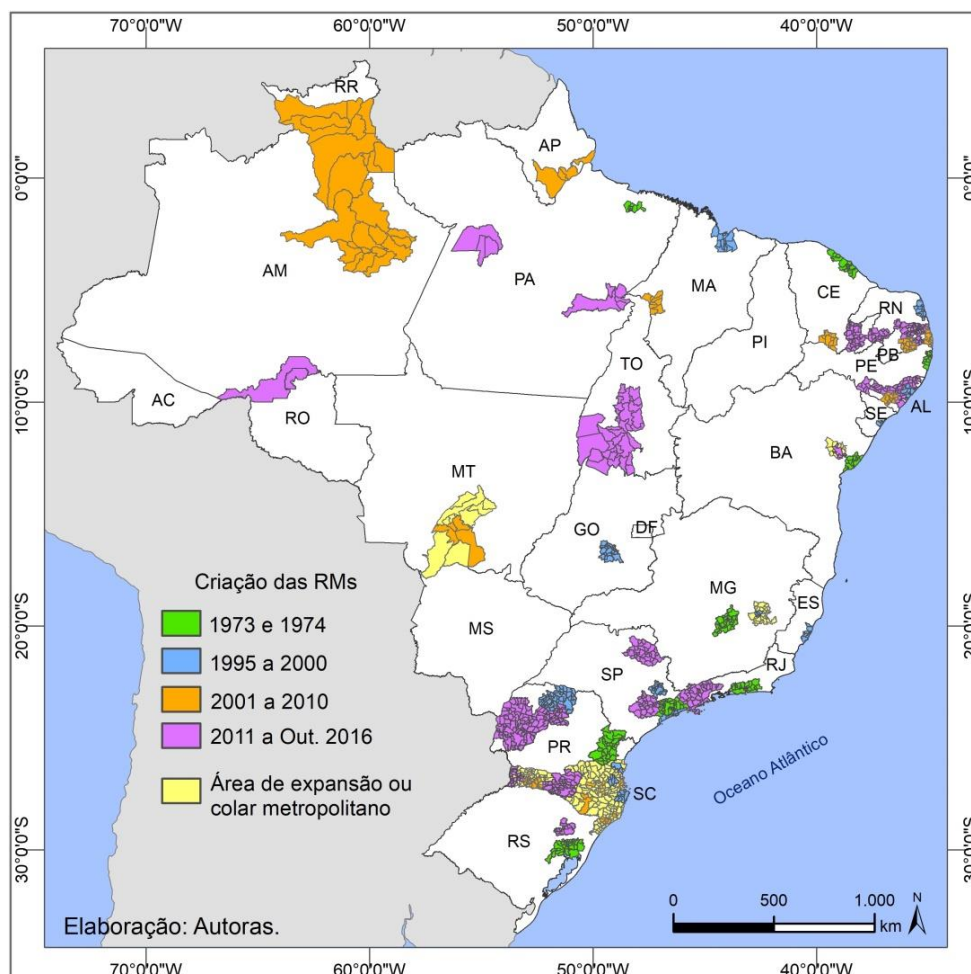


Figura 2 – Criação de regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento no Brasil - 1973 a out. 2016

Contudo, existem grandes diferenciações intra e inter-regionais entre essas regiões metropolitanas criadas no Brasil, e grandes incoerências são também marcantes nessas regiões. Assim, como exemplo:

- 73% dos municípios que compõem as regiões metropolitanas têm população menor que 50.000 habitantes e apenas 2% têm acima de um milhão de habitantes, sendo que somente 79 desses municípios, de um total de 1.092, apresentam 50% do PIB nacional. A RM de São Paulo, sozinha, concentra 18% do PIB, 12% do PIB industrial e 20% do PIB de serviços, em 2013, e 10% da população do país, em 2016.
- Existem regiões metropolitanas, como a Região Metropolitana Central (RR), com população de apenas 31.129 habitantes, em 2016, enquanto a Região Metropolitana de São Paulo registra 21.242.939 habitantes.
- O número de municípios varia bastante nas regiões metropolitanas. Assim, por exemplo, as regiões metropolitanas de Porto Velho (RO), Central (RR), Norte/Nordeste Catarinense e Lages (SC) são compostas por apenas dois municípios, enquanto que a Região Metropolitana do Contestado (SC) apresenta 45 municípios.

- Algumas dessas regiões apresentam áreas de expansão ou colar metropolitano. Em sua maioria, essas regiões são compostas por poucos municípios e têm grandes áreas de expansão ou colares metropolitanos (Tabela 1 e Figura 2). O Estado de Santa Catarina, por exemplo, tem 11 RMs, sendo que dez delas apresentam área de expansão, o que, no total, recobre todo o território Catarinense em seus 295 municípios. Isso, provavelmente, também vai acontecer nos estados da Paraíba, Roraima e Alagoas. Vale ressaltar que recobrir todo o estado de regiões metropolitanas como parte de uma estratégia de planejamento regional é a total falta de noção do significado de uma região metropolitana. Reforçando o que foi explanado, em 2007, o Estado de Santa Catarina ignorou suas RMs existentes na época e as extinguiu pela Lei Complementar Estadual n. 381 de 2007. Só em 2010, a partir da Lei Complementar Estadual n. 495, as regiões metropolitanas que haviam sido extintas, retornaram ao posto de RMs novamente.
- Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os municípios de Petrópolis e São José do Vale do Rio Preto foram excluídos da região metropolitana em 1993, Maricá em 2001, além de Itaguaí e Mangaratiba em 2002. Os municípios de Itaguaí e Maricá foram novamente incluídos em 2009.
- Outro exemplo é o Estado de Roraima que tem apenas 15 municípios dos quais 11 fazem parte das três regiões metropolitanas existentes no estado (Capital, Central e Sul do Estado).
- Nos estados de Alagoas e Paraíba, alguns municípios saem de uma região metropolitana para fazer parte de outra região metropolitana (Tabela 2).

Tabela 1 – Regiões metropolitanas com áreas de expansão ou colar metropolitano - out. 2016

UF	Regiões Metropolitanas	Número de municípios	Área de expansão ou colar metropolitano
BA	Feira de Santana	6	10
MG	Belo Horizonte	34	16
MG	Vale do Aço	4	24
MT	Vale do Rio Cuiabá	4	9
SC	Foz do Rio Itajaí	5	4
SC	Vale do Itajaí	5	11
SC	Florianópolis	9	13
SC	Chapecó	17	15
SC	Tubarão	3	16
SC	Carbonífera	7	19
SC	Lages	2	21
SC	Norte/Nordeste Catarinense	2	24
SC	Alto Vale do Itajaí	4	24
SC	Extremo Oeste	21	28

Elaboração: Autoras.

Dessa forma, houve uma proliferação de regiões metropolitanas espalhadas pelo Brasil que, na maioria dos casos, não correspondem ao conceito de região metropolitana já

consolidado no meio acadêmico. Assim, a institucionalização de regiões metropolitanas no país ressalta a desconsideração quanto ao significado e ao papel de uma região metropolitana em uma rede urbana. Isso, em tese, poderá ser mudado, daqui por diante, com a Lei do Estatuto da Metrôpole.

Tabela 2 – Município que pertencia a uma região metropolitana e passou para outra região metropolitana - out. 2016

UF	Município	Pertencia	Pertence
AL	Atalaia	RM Vale do Paraíba	RM Maceió
AL	Murici	RM Zona da Mata	RM Maceió
AL	Tanque D'Arca	RM Agreste	RM Vale do Paraíba
AL	Belém	RM Agreste	RM Palmeiras dos Índios
AL	Estrela de Alagoas	RM Agreste	RM Palmeiras dos Índios
AL	Igaci	RM Agreste	RM Palmeiras dos Índios
AL	Palmeira dos Índios	RM Agreste	RM Palmeiras dos Índios
PB	Mamanguape	RM João Pessoa	RM Mamanguape
PB	Alagoa Nova	RM Campina Grande	RM Esperança
PB	Areial	RM Campina Grande	RM Esperança
PB	Esperança	RM Campina Grande	RM Esperança
PB	Montadas	RM Campina Grande	RM Esperança
PB	Pocinhos	RM Campina Grande	RM Esperança
	São Sebastião da Lagoa da		
PB	Roça	RM Campina Grande	RM Esperança
PB	Ingá	RM Campina Grande	RM Itabaiana
PB	Riachão do Bacamarte	RM Campina Grande	RM Itabaiana
PB	Dona Inês	RM Guarabira	RM Araruna
PB	Catingueira	RM Patos	RM Vale do Piancó

Elaboração: Autoras.

Análise do estatuto da metrôpole

Depois de vários anos de tramitação no Congresso Nacional e várias discussões e debates, o Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089) foi instituído em janeiro de 2015. Este é de grande importância para a política urbana no Brasil, pois visa o planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs), como mobilidade urbana, saneamento, segurança, habitação, saúde, educação, entre outros, para os municípios agrupados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Além disso, o Estatuto traz normatizações para os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa (BRASIL, 2015, não paginado). As disposições dessa Lei também valem para as regiões integradas de desenvolvimento.

O Estatuto trouxe igualmente o que ainda não havia sido definido em nenhuma outra lei, ou seja, os conceitos das unidades territoriais metropolitanas. Dessa forma, o Estatuto da Metrôpole conceitua metrôpole, aglomeração urbana e região metropolitana como:

[Metrópole é o] espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo [REGIC do] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. [Aglomeração urbana seria a] unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. [E a definição de região metropolitana como] aglomeração urbana que configure uma metrópole (BRASIL, 2015, não paginado).

Assim, segundo o Estatuto, uma metrópole deve ter uma área de influência nacional, regional ou de uma capital regional, conforme o IBGE em seu trabalho *Regiões de influência das cidades* (REGIC) (IBGE, 2008). Este trabalho se baseia nas conjecturas sobre centralidade urbana e conclui que a rede urbana brasileira é composta por 12 metrópoles, a grande metrópole nacional (São Paulo), duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília), nove metrópoles regionais (Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Belém e Goiânia) e 70 capitais regionais, classificadas como do tipo A, B e C.

Portanto, se for observada a Lei e com base no REGIC, apenas 44 regiões metropolitanas, das 73 existentes, poderiam ser consideradas como RMs¹ e 29 regiões metropolitanas² seriam consideradas aglomerações urbanas. Com isso, o Estado de Santa Catarina só teria cinco RMs e não onze como tem atualmente, assim como o Estado da Paraíba, que só teria duas regiões e não doze, como pode ser observado na Figura 3.

Portanto, contando com as três regiões integradas de desenvolvimento já criadas, só poderiam ser instituídas no país mais 35 regiões metropolitanas³ (Figura 3). Dessa forma, apenas os estados do Acre e Tocantins, na região Norte do Brasil, poderiam criar uma RM cada, no Nordeste só os estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Pernambuco (uma região) e a Bahia (três) e, no Centro-Oeste, o Estado do Mato Grosso do Sul apenas duas regiões. No Sudeste, o Estado de Minas Gerais poderia criar nove, São Paulo sete, Rio de Janeiro mais duas e Espírito Santo mais uma RM. Na região Sul do Brasil somente os estados do Rio Grande do Sul⁴ (cinco) e Paraná (uma) poderiam criar regiões metropolitanas.

¹ Já que estariam enquadradas entre as 12 metrópoles e entre as 70 capitais regionais do tipo A, B ou C no REGIC.

² Ou seja, elas não configuram como metrópoles, nem capitais regionais do tipo A, B ou C no REGIC, por isso, deveriam ser consideradas como aglomerações urbanas.

³ Ou seja, essas 35 regiões metropolitanas teriam como núcleo principal uma capital regional do tipo A, B ou C, segundo o REGIC.

⁴ Os municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo, que também formam uma capital regional C, já fazem parte da RM de Porto Alegre. Se quisessem, poderiam criar, juntos, uma região metropolitana.

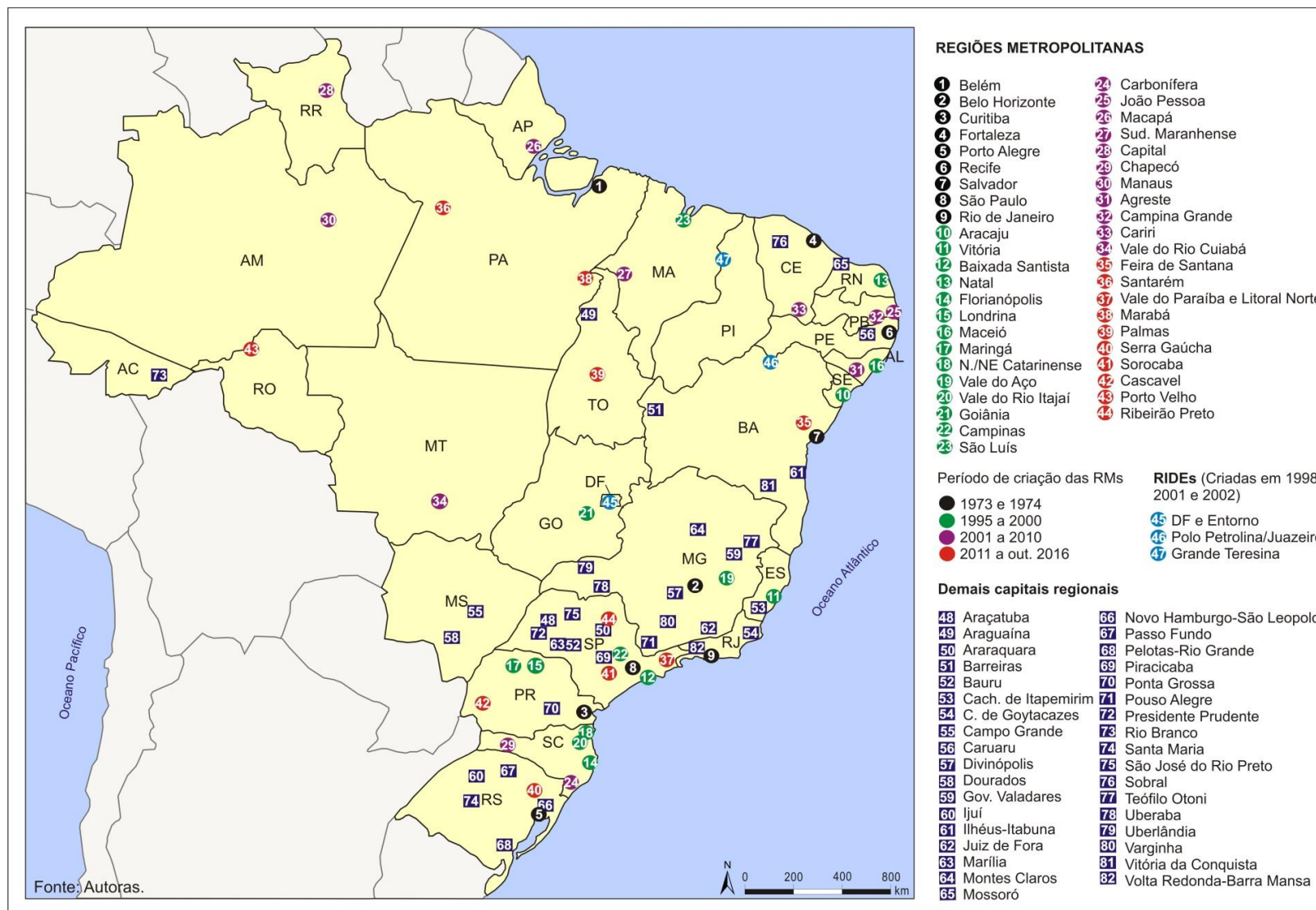


Figura 3 – Regiões metropolitanas e RIDEs segundo o Estatuto da MetrÓpole e capitais regionais que poderiam se tornar RMs

Isto significa que os estados de Santa Catarina, Paraíba e Alagoas, que possuem muitas regiões metropolitanas, não poderiam criar mais nenhuma, apenas aglomerações urbanas. No entanto, no mesmo dia em que foi aprovado o Estatuto da Metrópole, o Estado do Paraná instituiu quatro regiões metropolitanas (Toledo, Campo Mourão, Apucarana e Cascavel). Cascavel é a única região que configura, segundo os critérios do Estatuto, uma região metropolitana.

Porém, o Estatuto não avançou no sentido de definir que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, existentes antes do Estatuto, irão continuar sendo consideradas como tal, mesmo não se enquadrando nos conceitos acima apresentados. No entanto, as novas regiões metropolitanas criadas após o Estatuto, que não se enquadrem na definição instituída pelo mesmo, serão definidas como aglomerações urbanas para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, mesmo se envolverem transferências de recursos financeiros (BRASIL, 2015, não paginado).

Uma coisa importante na nova Lei é a obrigatoriedade das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas de fazer um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual com validade de dez anos, ou seja, a cada dez anos o plano deve ser revisto. Esse plano deverá ser feito num prazo de três anos, isto é, até janeiro de 2018. Ele não isenta a formulação dos planos diretores pelos municípios integrantes. Os governadores ou agentes públicos que não fizerem o Plano no prazo estipulado serão acusados de improbidade administrativa.

Porém, não foi aprovado um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado. Sem o Fundo, as ações propostas pelo Plano poderão não ser viáveis.

Dessa forma, é evidente que a Lei já deu um passo importante, mas por outro lado, como afirmaram Moura e Hoshino (2015, p. 13), “[...] não resta dúvida de que a implementação do Estatuto da Metrópole [no Brasil] será conflituosa e acordará antigas animosidades, tirando os atores políticos de suas posições de conforto.”

Os processos e desafios da governança metropolitana

A governança metropolitana no Brasil passou e vem passando por inúmeros processos e desafios. Sobretudo, o acelerado processo de urbanização dispersa e a transferência para os estados de criar e gerir suas regiões metropolitanas, resultaram na fragilidade para se estruturar mecanismos de governança metropolitana (GARSON, 2009).

Segundo Melo (2000), essa autonomia trouxe maiores dificuldades porque termina estimulando comportamentos não cooperativos entre os entes envolvidos, como competição fiscal, o neolocalismo e disputas partidárias. Isso se agravou com o desaparecimento das fontes de financiamento, a privatização de serviços e a municipalização de políticas sociais.

Assim, a falta de um método objetivo para a formação de regiões metropolitanas expõe ao tema as fortes pressões políticas, o que resulta na constituição de regiões bastante diferenciadas e dificulta a governança metropolitana (PINTO, 2007; SOUZA, C., 2003).

No entanto, hoje, muitas regiões metropolitanas existentes não respondem à qualificação como áreas metropolitanas. Estas são, muitas vezes, aglomerações urbanas, e algumas dessas regiões podem ser definidas como um espaço regional bastante simples que praticamente se confunde com o seu município núcleo.

Há de se questionar então, por que criar tantas regiões metropolitanas no Brasil? Nos estudos sobre a temática, vários motivos são dados para justificar a formação de regiões metropolitanas no país. Entre eles:

- Integração e desenvolvimento regional. É a promessa de cooperação entre municípios para resolverem seus problemas comuns de infraestruturas e dinamizar sua região.
- Status. O peso simbólico de ser parte de uma região metropolitana, de ter acesso à modernidade.
- Voz. É mais fácil os municípios reivindicar linhas de financiamento junto ao estado e ao governo federal.
- Mesma tarifa de ligações telefônicas entre os municípios da região metropolitana.
- Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Erroneamente, políticos vêm discursando que o programa poderá ser implantado mais facilmente em municípios metropolitanos.

Contudo, o que se verifica, na maioria das vezes, é a falta de preparo dos políticos para lidar com política urbana e metropolitana, e a falsa promessa de conseguir linhas de financiamentos é a questão principal de se criar regiões metropolitanas no país.

Nesse sentido, o sistema de governança metropolitana se depara com grandes dificuldades. Dentre elas estão:

- Proliferação de regiões metropolitanas heterogêneas, impedindo a elaboração de um planejamento e gestão integrada voltada para estas áreas, porém observando as especificidades de cada região.
- Ineficientes relações intergovernamentais com a não cooperação entre as esferas de governo e entre os próprios municípios.
- Os conflitos partidários.
- O localismo municipal.
- Escassez nas linhas de financiamentos.
- Grandes diferenciações econômicas e sociais entre municípios, principalmente entre as metrópoles ou municípios núcleos e os demais municípios integrantes das regiões metropolitanas brasileiras.
- Diferenças em dimensão territorial, função na hierarquia urbana, cultura e integração socioeconômica entre as cidades.

- Ausência de entidades metropolitanas de planejamento e órgãos gestores.
- Ausência de organizações sociais envolvidas no processo.

O agravamento do problema está na dificuldade para coordenar jurisdições diferentes na administração de serviços públicos para promover o desenvolvimento da área metropolitana. Esses serviços usualmente implicam na utilização de recursos e na operação de infraestrutura que ultrapassam as fronteiras de um município.

Destaca-se que os municípios brasileiros são, em sua maioria, pequenos e dispõem de poucos recursos. Eles sobrevivem, basicamente, das transferências de recursos estaduais e federais. Assim, como o município, sozinho, irá realizar investimentos e desenvolver políticas urbanas?

Outro problema é o conflito político partidário que dificulta a comunicação entre os municípios. Como exemplo, existiu um grande problema político e institucional instalado na Região Metropolitana de Salvador (RMS). O governo do Estado da Bahia criou, em 2014, a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (Lei Complementar n. 41). Essa Lei dispõe sobre a estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, instituindo um Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador (FMTC-RMS), autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador (FRMS) e dá outras providências (BAHIA, 2014, não paginado).

Porém, com uma visão localista e por conflito partidário, o município de Salvador não concordou com a criação da Entidade e entrou através do partido político do então prefeito ACM Neto, Democrata (DEM), com uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. O partido alegou que a Entidade violava a autonomia municipal garantida pela Constituição.

Assim, o relacionamento entre as prefeituras municipais e o governo do estado e federal é um elemento importante na construção de estruturas de governança metropolitana para reduzir a desigualdade intrametropolitana e melhorar a eficiência econômica. Para Lefèvre (2004, p. 6, tradução nossa), “[...] o desafio principal [da governança metropolitana] é se colocar acima da fragmentação dos interesses e dos atores que operam no território metropolitano.”

Portanto, conforme Lefèvre (2005), a boa governança em áreas metropolitanas é um processo político complexo e requer uma visão compartilhada entre todas as partes envolvidas. Para tanto, é preciso um modelo eficiente, passando por uma reforma política, fiscal, institucional e financeira.

Outro elemento importante são os recursos financeiros, essenciais para que as regiões metropolitanas possam realmente enfrentar os desafios do planejamento e gestão metropolitana. Dessa forma, ressalta-se a importância da criação de um Fundo Metropolitano.

Considerações finais

As discussões sobre o processo de institucionalização e os desafios da governança nas regiões metropolitanas brasileiras aqui apresentadas, expressam, muitas vezes, a falta de critérios dos estados para se criar regiões metropolitanas no país, e a falta de planejamento e gestão dessas regiões metropolitanas, o que traz grandes obstáculos para a governança metropolitana.

Assim, em resumo, foi observado que a institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, em geral, não leva em consideração o conceito de região metropolitana e as diferenças entre seus municípios. Não há ainda critérios na incorporação de novos municípios, o que expõe ao tema as fortes pressões políticas, com falsas promessas de conseguir linhas de financiamento, resultando na constituição de regiões extremamente desiguais, com grande diferenciação de renda, demográfica e social.

Outros problemas são a falta de cooperação entre as diferentes esferas de governo, o localismo municipal, os conflitos partidários e a falta de interesse, sobretudo da metrópole, a baixa capacidade técnica e a escassez de recursos.

Destaca-se também que a governança metropolitana não pode ser resumida com apenas algumas políticas públicas. É necessário criar ferramentas para lidar com as funções públicas de interesse comum para a implementação de estratégias de desenvolvimento entre os municípios das regiões metropolitanas e aumentar as parcerias entre os municípios e entre os diferentes níveis de governo, envolvendo a iniciativa privada e a sociedade.

Dessa forma, destacam-se as parcerias público-privadas que têm por objetivo atrair o setor privado para investir em áreas de carências, principalmente em setores de infraestrutura e serviços públicos de energia, rodovias, portos, aeroportos, setor educacional e prisional, especialmente por falta de recursos públicos disponíveis. Além delas, há os consórcios públicos que são arranjos institucionais de associação e coordenação entre entes federados com adesão voluntária do ente. É uma autarquia que exerce competências delegadas pelos associados, tendo uma gestão integrada (OCPF, [2016]). Essas associações vêm crescendo e estão presentes há várias décadas.

A questão metropolitana deve ser também discutida, além do âmbito político, nas universidades, centros de pesquisa e pela sociedade civil organizada para que se formulem ideias e ações mais eficientes e mais equitativas.

O importante não é a quantidade de regiões metropolitanas que existem nos estados. O importante é a formação de regiões metropolitanas que desempenhem um papel de governança importante em sua área de influência.

Referências

ARAÚJO FILHO, V. F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. (Org.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Ibam, 1996. p. 49-70.

ASCHER, F. **Metápolis ou l'avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1995.

AZEVEDO, S. de. Desigualdades sociais e reforma do Estado: os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 127-186.

BAHIA. Lei complementar nº 41 de, 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança... **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 14 jun. 2014.

BRANCO, M. L. G. C.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. **Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

BRASIL. Constituição (1973). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 7 maio 2017.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GALVÃO, M. et al. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, ano 31, n. 4, p. 53-127, out./dez. 1969.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das MetrÓpoles; Belo Horizonte: PUC, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Metodologia do Censo Demográfico - 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=25295>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

_____. **Regiões de influência das cidades - 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

LEFÈVRE, C. Paris et les grandes agglomerations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance – Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, Toronto. **Extramuros**, Paris, p. 1-79, nov. 2004.

_____. Governabilidade democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, DC: BID/ DRCLAS-Universidade Harvard, 2005. p. 195-261.

_____. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul./dez. 2009.

LENCIONI, S. Regiões metropolitanas do Brasil. Radiografia da dinâmica recente do emprego industrial e da remuneração do trabalhador. In: LEMOS, A. I. G de; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: CLACSO, dez. 2006. p. 107-118.

_____. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011.

MARICATO, E. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MELO, M. A. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. **Cadernos de Textos**, Belo Horizonte, n. 2, p. 155-72, ago. 2000.

MOURA, R. Espacialidades e institucionalidades: uma leitura do arranjo socioespacial e do modelo de gestão das Regiões Metropolitanas do Sul do Brasil. XXIV Encontro anual da ANPOCS. **Anais...** Petrópolis: ANPOCS, 2000.

_____.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da Metrôpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? **Observatório das Metrôpoles**, Artigos Semanais 29 jan. 2015, Rio de Janeiro, p. 1-15. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO (OCPF). **Consórcios públicos**. Banco de dados. São Paulo, [2016]. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/pesquisa/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

PINTO, S. G. B. **Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas**. 2007. 391 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)–Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 111-124.

SANTOS, M. **Metamorfozes do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 1 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2008a.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2008b.

SILVA, M. P. **O papel dirigente nas regiões metropolitanas de salvador, recife e fortaleza: dinâmicas e limitações.** 2017. 295 f. Tese (Doutorado em Geografia)–Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SILVA, S. B. de M. e. Teorias de localização e de desenvolvimento regional. **Geografia**, Rio Claro-SP, v. 1, n. 2, p. 1-23, 1976.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-159, 2003.

SOUZA, M. A. A. de. Reconstituindo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C.; FREIRE, D.; OLIVEIRA, F. (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território.** Rio de Janeiro: DP&A, Faperj, 2006. p. 27-40.

SOUZA, M. J. L. de. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual.** São Paulo: Ática, 1996.