

AGENDA URBANA PARA DESENVOLVIMENTO URBANO

A agenda Urbana na Escala Supramunicipal:
Estudo para uma hierarquia dos arranjos
institucionais para políticas públicas

SUMÁRIO

Introdução

1. Aproximação com o tema: Os caminhos e descaminhos dos arranjos supramunicipais do Brasil. **4**
 - 1.1. Tipos supramunicipais formais. **5**
 - 1.1.1. Regiões metropolitanas. **6**
 - 1.1.2. Aglomerações urbanas (AUs). **14**
 - 1.1.3. Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico. **17**
 - 1.1.4. Outros arranjos supramunicipais: consórcios Públicos Intermunicipais e Associações de Municípios. **24**
 - 1.1.5. Outros arranjos supramunicipais: cidades-gêmeas. **29**
 - 1.2. Tipos supramunicipais ‘de fato’. **31**
2. Arranjos Populacionais: balizadores para a definição de arranjos institucionais. **38**
 - 2.1 Características das Regiões Metropolitanas e a hierarquização de Cidades. **39**
 - 2.1.1. Metrôpoles Regionais: uma proposta. **51**
 - 2.2 Aglomeração urbana, uma categoria “vazia”? **53**
 - 2.3 As RIDEs e as respostas às dinâmicas de Arranjos Populacionais interestaduais. **58**
 - 2.3.1 RIDE - DF . **58**
 - 2.3.2 RIDE – Grande Teresina. **64**
 - 2.3.3 RIDE do Polo Petrolina – Juazeiro. **67**
3. Fragilidades e Vulnerabilidades: calibrando o foco da PNDU. **71**
 - 3.1. Balanço das fragilidades: as médias relativas. **76**
 - 3.2. Fragilidades em aspectos institucionais. **79**
 - 3.3. Fragilidades em instrumentos de desenvolvimento territorial. **82**
 - 3.4. Fragilidades Econômico-Financeiras. **85**
 - 3.5. Fragilidades nos Planos Setoriais. **90**
4. Instrumentos territoriais de desenvolvimento urbano para a escala supramunicipal. **94**
 - 4.1. PDUs e Sistemas de Informação nas RMs. **98**
5. Encerramento. **101**

Referências Bibliográficas

A agenda Urbana na Escala Supramunicipal: Estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas

Bárbara Oliveira Marguti

Marco Aurélio Costa

Armando Palermo Funari

Edmar Augusto S. A. Junior

Lizandro Lui

Documento preliminar Nota Técnica 1.3. sobre Agenda Urbana para desenvolvimento urbano/ TED 71/2019

Apresentação

A presente Nota Técnica constitui um dos produtos da pactuação institucional realizada entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo o terceiro dos cinco produtos previstos como contribuição para o componente da Agenda Urbana para o Desenvolvimento Urbano, que comporão um relatório síntese-final (Sumário Executivo).

Conforme previsto no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre Ipea e MDR (*TED SDRU/MDR-IPEA 71/2019*), este terceiro documento tratará da agenda urbana na escala supramunicipal, que contempla os Arranjos Institucionais – agrupamentos de municípios, institucionalizados pelos entes constitucionalmente competentes (municípios, estado ou União) –, com a finalidade de agrupar informações e ponderações que apoiem o MDR em sua tarefa de definição de tipologias e dos instrumentos necessários para gestão, governança e financiamento, conformando assim uma Agenda Urbana para a escala supramunicipal.

Cabe ressaltar a importância do esforço ora empreendido pelo MDR no sentido de reconduzir à agenda de debates do Estado e da sociedade brasileira o tema do desenvolvimento urbano numa ampla perspectiva, buscando um olhar mais atento ao território e sua rede de cidades, produtos históricos de nosso processo de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, carecido de uma política nacional afinada com as reais necessidades de seus entes e de seus arranjos e atualizada para o enfrentamento dos desafios dos novos tempos.

A escala supramunicipal pode ser caracterizada pelas relações de complementaridade e interdependência entre Municípios, que se complexificam até a constituição de redes de cidades, reverberando diretamente sobre as ações de desenvolvimento regional. O “*fenômeno supramunicipal*” ocorre quando as competências dos Municípios se complementam, ou quando há enorme assimetria de capacidades, gerando fluxos (e redes) em direção ao Município com maiores e/ou melhores ofertas. Essa relação conforma Cidades quando a malha urbana se conurba, formando um único “corpo” urbano no território.

Contudo, o repertório legal brasileiro contempla outros caminhos possíveis para criar regionalizações, em conformidade com o interesse dos entes estaduais e municipais. Essa forma de regionalização, ausente das prerrogativas que levam ao “natural” relacionamento entre áreas urbanas, acaba por confundir a compreensão daquilo que é o *fenômeno supramunicipal* “de fato”.

A confusão se estende tanto ao entendimento dos estados, na busca por pseudo-vantagens em implementar arranjos institucionais, quanto à União em seu papel de fomentar as capacidades das Cidades, de suavizar as polarizações – constituindo um território mais homogêneo do ponto de vista da oferta e do fomento daquilo que é essencial – e de ofertar às pessoas liberdades e possibilidades não limitadas pelas insuficiências e carências do lugar onde vivem.

Sendo assim, o primeiro Capítulo desta NT busca resgatar o contexto histórico, as motivações políticas em cada tempo e os instrumentos legais que deram vida aos diferentes arranjos institucionais. Aqui foram consideradas as Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas, as Regiões Integradas de

Desenvolvimento Econômico e, com menor enfoque, os Consórcios Públicos Intermunicipais Públicos, as Associações de Municípios e os Arranjos Populacionais Internacionais, ou Cidades-Gêmeas.

A segunda parte do Capítulo 1 é dedicada a conceituar os **Arranjos Populacionais** e a **hierarquia de Cidades**, tal como definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008; 2016; 2018), introduzindo ao leitor todas as definições relativas aos estudos sobre os Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas (IBGE, 2016) e Regiões de Influência de Cidades (IBGE 2008; 2020), que apoiam as análises e sustentam os argumentos desta Nota Técnica.

O Capítulo 2 trará, portanto, o resultado do cruzamento entre as duas formas de arranjos, institucionais e populacionais, caracterizando, num primeiro momento, os arranjos institucionais e, em seguida, contrapondo-os aos Arranjos Populacionais. Dessa maneira, essa Nota Técnica chega a uma proposição mais realista das categorias de arranjos institucionais, de maneira a aclarar a confusão existente entre sua nomenclatura e o real fenômeno urbano-metropolitano que os configura. A reorganização hierárquica dos arranjos institucionais, tal como proposta, constitui então a primeira camada para a categorização desses espaços, caminhando em direção à definição de tipologias.

De maneira a apoiar a definição de tipologias, o Capítulo 3 avança sobre os aspectos de fragilidades e vulnerabilidades encontradas nos Arranjos Populacionais, em quatro dimensões: (i) aspectos institucionais, (ii) instrumentos de desenvolvimento territorial, (iii) aspectos econômico-financeiros e (iv) planos setoriais. Este exercício busca traçar um painel de fragilidades para os municípios que compõem os Arranjos Populacionais, de maneira a destacar e identificar aqueles com vulnerabilidades de mesma natureza para, assim, calibrar as políticas públicas com o objetivo de promover e equalizar as capacidades dos municípios, de acordo com o que os diferencia, para que alcancem, de maneira cada vez mais soberana, o seu próprio desenvolvimento.

Uma vez estabelecidas as tipologias, essas devem dialogar com as agendas programáticas da PNDU. Nessa direção, o Capítulo 4 traz uma primeira aproximação com os instrumentos para o desenvolvimento urbano-metropolitano que podem ser aplicados em escala supramunicipal – em conformidade com as tipologias de arranjos definidas previamente –, nos campos do planejamento, da gestão, da governança e do financiamento. Adicionalmente, a Nota Técnica se esforça no intento de apresentar os resultados¹ mais recentes do estágio em que as principais Regiões Metropolitanas do país se encontram na elaboração de seus instrumentos de planejamento urbano integrado, com ênfase nos Planos (PDUIs) e nos Sistemas de Informação.

A consolidação das tipologias supramunicipais que definirão as ações da PNDU, a ser realizada pelo MDR, conta com o suporte do IBGE através de seus avanços nas análises possíveis a partir dos resultados da REGIC. Um dos intentos da definição dos tipos supramunicipais, além do endereçamento ajustado das ações previstas na PNDU, é identificar os tipos de arranjos existentes no território brasileiro, com destaque para as condições de concentração da atração em determinados pontos do território, identificando quais têm a capacidade de atuar como “conectores do território” (cidades “hub”), e quais tem potencial para serem novos pontos de atração, visando, neste último caso, a descentralização da provisão de bens e serviços, de empregos, de centros de gestão, dentre outros, de

¹ Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil (brasilmetropolitano.ipea.gov.br)

modo a constituir uma rede policêntrica de cidades, em articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O entendimento das competências e limites dos entes federados (municípios, estados e União) e de seus papéis no arranjo interfederativo pode contribuir para o desenho metodológico da PNDU, buscando: a construção de um sistema de governança interfederativa, o estabelecimento de arranjos institucionais, o fortalecimento das capacidades dos entes subnacionais e, principalmente, inaugurar e aprofundar o exercício da cooperação para o desenvolvimento.

1 Aproximação com o tema: Os caminhos e descaminhos dos arranjos supramunicipais do Brasil

Esta Nota Técnica assume como **tipos** de arranjos urbanos, para fins de sistematização textual, as categorias formalmente institucionalizadas pelos governos (em todas as escalas, a partir de dois ou mais municípios), cotejados à luz do fenômeno dos **Arranjos Populacionais** definido pelo estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (IBGE, 2016), e utilizado como subsídio para o mais recente estudo das *Regiões de Influência das Cidades - REGIC* (IBGE, 2018). Dessa forma, toma-se como parâmetro os arranjos que se constituem **de fato** enquanto fenômeno urbano de interações entre áreas urbanas, a partir dos critérios metodológicos definidos nos referidos estudos, que serão explorados com mais detalhes adiante.

Sendo assim, temos aqui uma primeira, e fundamental, distinção entre tipos supramunicipais, que norteará a estrutura e os debates pretendidos por esta Nota Técnica. Podemos denominar como **tipos supramunicipais ‘de fato’** os arranjos populacionais definidos pelo IBGE que, como dito anteriormente, delimitam tecnicamente o fenômeno das relações entre centros urbanos, através, tanto da observação dos arranjos populacionais e grandes e médias concentrações urbanas, quanto de sua hierarquização como metrópole, capital regional, capital subregional, centro de zona e centro local.

Em contrapartida, nomeamos como **tipos supramunicipais formais** as regiões e conjuntos de municípios consorciados ou associados que foram/são instituídos formalmente, através de instrumentos legais federais, estaduais, municipais ou interfederativos. Nesta Nota Técnica os **tipos supramunicipais formais** estão organizados em quatro categorias principais: i) as Regiões Metropolitanas (RMs); ii) as Aglomerações Urbanas (AUs); (iii) as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e iv) Outros arranjos supramunicipais, que abarcam os Consórcios Públicos Intermunicipais Públicos, as Associações entre municípios e as Cidades-Gêmeas (ou Arranjos de Fronteira). Trataremos desse “tipo” com o objetivo de caracterizar, num primeiro momento, as motivações para sua concepção

e as intenções por trás da institucionalização desses espaços.

Os sustentáculos legais da política urbana hoje existentes (tais como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole), não consideram as características únicas dos 5.570 municípios brasileiros e seus mais variados arranjos. Estes instrumentos e políticas estão desenhados da mesma maneira para realidades completamente distintas que, se não ocasionam, ao menos colaboram para o aprofundamento das desigualdades regionais, para o desequilíbrio da rede de cidades e, conseqüentemente, para a agudização das injustiças socioespaciais.

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, políticos, 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.

Se por um lado todos os municípios apresentam as “mesmas necessidades” (abastecimento de água e de energia elétrica, serviços de coleta e tratamento de esgoto, oferta habitacional, rede de transportes e mobilidade, equipamentos de saúde, educação e assistência social, empregos, dentre 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 a qual faz parte, sua vocação econômica, dentre inúmeras outras características, fazem de cada Cidade um território único que demanda soluções específicas, não vislumbradas nos instrumentos até então existentes.

1.1 Tipos supramunicipais formais

Fazem parte deste grupo as Regiões Metropolitanas (RMs), as Aglomerações Urbanas (AUs), as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e o que esta Nota Técnica está chamando de “outros arranjos supramunicipais”, que abarcam os Consórcios Públicos Intermunicipais Públicos, as Associações entre municípios e as Cidades-Gêmeas. 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 à 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 determinado território?

Os marcos legais que trazem as diretrizes para a criação dos **tipos supramunicipais formais** têm, em qualquer caso, a resolução de uma ou várias Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) como principal motivação para a institucionalização de arranjos de gestão entre municípios. A necessidade da unificação da execução e do planejamento integrado dos serviços comuns é uma das razões que ensejam a criação das primeiras Regiões Metropolitanas na década de 1970 (LC nº 14/1973). O rol de temas que pode ser eleito quando da definição das FPICs é bastante vasto, indo de serviços estruturantes como o saneamento, transporte/mobilidade, habitação, uso do solo, desenvolvimento econômico, até quaisquer outros temas de relevante interesse para o conjunto de municípios como saúde, segurança pública, defesa civil, turismo, etc.

1.1.1. Regiões metropolitanas

Cada um dos **tipos supramunicipais formais** aqui assumidos tem em sua origem diferentes mecanismos de formalização. A criação das Regiões Metropolitanas se divide, principalmente, em três momentos. O primeiro momento (1973-1988) engloba as RMs institucionalizadas por meio de Lei Complementar Federal (LC nº 14/1973), que corresponde ao conjunto de nove RMs criadas durante o regime militar, a saber: RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, somou-se a esse conjunto a RM do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar nº 20/1974, que também definiu a unificação dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

A criação desse primeiro grupo de RMs deu-se no contexto em que a Constituição Federal vigente, CF 1967², atribuía à União a competência pela criação de RMs, que seriam constituídas por municípios integrantes de uma “mesma comunidade socioeconômica”, tendo como motivação os “serviços de interesse comum” crescentes, numa realidade em que o processo de metropolização ganhava impulso. Além da institucionalização, a União era também responsável pelo financiamento das RMs criadas, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

Os critérios para a delimitação de Regiões Metropolitanas neste primeiro momento, foram definidos a partir de uma proposta originária do Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM), do IBGE, publicada no final da década de 1960 na *Revista Brasileira de Geografia* (Galvão et al., 1969). Dentre os critérios elencados, constituiria uma Região Metropolitana o conjunto de municípios com ligações econômicas e sociais com uma metrópole, que por sua vez era delimitada como a cidade central, com relações nacionais, funções urbanas especializadas, população maior que 400 mil habitantes e densidade demográfica igual ou maior que 500 hab/km² (Galvão et al., 1969).

Além das regiões metropolitanas, a LC nº 14/1973 definiu a estrutura institucional para a governança metropolitana, que deveria ser composta por um

² Brasil, 1967, Artigo 157, § 10.

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 através da atuação das **entidades metropolitanas**, responsáveis pela execução dos serviços de interesse comum e a elaboração dos planos metropolitanos.

A partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre 1975 e 1979, as ações das entidades metropolitanas passaram a ter maior centralidade visto o papel estratégico das RMs para o desenvolvimento nacional, juntamente com as cidades médias. Esse processo se intensificou a partir do III PND, entre 1980 e 1985, com a crescente relevância da rede de cidades na estruturação do território nacional.

Alguns exemplos, dentre muitos, de entidades estaduais criadas para a gestão das regiões metropolitanas são: a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), com atuação até 1989; a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), criada em 1971; a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), extinta em 2019; o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do estado do Pará (Idesp), atuante desde 1966 e extinto em 1999 (foi recriado em 2008 e novamente extinto em 2014).

O segundo momento de criação de RMs (1998-2009) tem como ponto de partida a Constituição Federal de 1988³, que redefiniu as atribuições dos entes federativos e concedeu aos estados o poder de institucionalização, através de Lei Complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas 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, tais como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), além das políticas setoriais.

Ainda que a competência para a criação de RMs, AUs e microrregiões tenha agora os estados como seu executor e que os municípios tenham sido alçados a entes federativos, as mudanças promovidas pela CF 1988 no compartilhamento de atribuições de maneira geral foram sendo, ao longo da década de 1990, redefinidas por mecanismos de política monetária e medidas constitucionais que foram alterando características importantes do federalismo vislumbrado pela CF 1988. Então, ainda que estados e municípios sejam entes autônomos, há uma tendência, desde a implantação do Plano Real e da necessidade de contenção da inflação, de maior controle de recursos tributários e centralização de recursos públicos nacionais nas mãos da União (Souza, 2003).

Mais recentemente, na década de 2000, leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, impactaram a capacidade de endividamento público dos entes subnacionais *“conformando um perfil anti crescimento da estrutura tributária brasileira”* (COSTA et al, 2021). A dependência dos entes

³ “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).

subnacionais, sobretudo dos municípios, pelas transferências de recursos, acaba por limitar sua autonomia na execução daquilo que é sua competência constitucional, como é o caso das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Estes são apenas alguns exemplos que demonstram os desafios do federalismo brasileiro, que acabam por exercer influência direta na gestão das RMs. Se a “dança” federativa já é suficientemente desafiadora com a emancipação dos municípios 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, espaço esse que exige ainda a ampliação da escala do planejamento e da gestão do território.

Do ponto de vista das relações interfederativas, a CF 1988 acabou por ampliar as competências concorrentes, de maneira que as relações entre os entes ficam marcadas pela competição e pelo conflito. Durante a constituinte, não houve incentivo às práticas cooperativas, 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, por exemplo.

No novo arranjo federativo, o tema metropolitano, sua gestão e governança ficaram “sem lugar” (Souza, 2003). O casamento entre a competência dos estados para criar regiões metropolitanas e a autonomia municipal na gestão do próprio território, gerou 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).

No decorrer deste segundo período de institucionalização das RMs (1988-2009) foi criado o Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), instrumento fundamental que representava, naquele momento, a pactuação da nova agenda urbana brasileira,

ao trazer um conjunto de ferramentas que deveriam ser implementadas nas cidades, por meio da elaboração e da implementação dos planos diretores, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (MARGUTI et al., 2016, p. 16).

O Artigo 41 do EC define que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, compulsoriedade definida de maneira genérica já na CF 1988. O EC avança ao tornar obrigatória a elaboração do Plano Diretor à outras categorias de municípios, e não somente aqueles com mais de 20 mil habitantes, são elas: os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; 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, 2001, art. 41).

Além destas 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.

No que diz respeito à *gestão metropolitana*, para além da obrigatoriedade dos municípios pertencentes às RMs e AUs em elaborar seus Planos Diretores⁴ e da definição de regras de participação da sociedade civil em espaços de gestão regional, a questão metropolitana não aparece no Estatuto da Cidade, ainda que o tema tenha figurado em versões prévias da redação que deu origem à Lei do EC. Sem desconsiderar sua importância em inaugurar uma nova ordem urbanística para as políticas de desenvolvimento urbano⁵, até então sem diretrizes e orientações nacionais, o Estatuto da Cidade vem reforçar o papel do município em legislar em matéria urbana, o que implica em soluções circunscritas aos limites municipais.

Da mesma maneira, o Ministério das Cidades, criado no primeiro mandato do governo Lula, em 2003, foi estruturado em secretarias nacionais associadas aos serviços setoriais urbanos (saneamento básico, habitação e mobilidade) e, na então denominada, Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). A estrutura do MCidades não contemplava o planejamento metropolitano que, até a promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, permaneceu completamente órfão e sem diretrizes nacionais.

De alguma maneira o Estatuto da Cidade conjuntamente à estrutura e à política praticada pelo Ministério das Cidades, enquanto expressões da agenda política relativa aos temas urbanos, seguiu ignorando a necessidade de instâncias decisórias que dessem conta de abarcar as questões que ultrapassam as fronteiras dos municípios e que necessitam de soluções conjuntas e cooperadas.

Alguns passos nesse sentido foram dados com a promulgação da Lei dos Consórcios (Lei Federal nº 11.107/2005) que, juntamente com outras novas leis federais promulgadas ao longo da década de 2000⁶, foram conferindo maior substância à ordem jurídico-urbanística que teve como marcos iniciais o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. A partir

⁴ Ainda que o Estatuto da Cidade tenha definido como obrigatória a elaboração do Plano Diretor para municípios pertencentes às RMs e AUs, a MUNIC (IBGE, 2018) aponta que 28% destes municípios, incluindo nessa proporção os municípios pertencentes às RIDES, não possuíam o instrumento.

⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre o contexto e implicações da política urbana brasileira a partir da década de 2000, consultar COSTA et al. (2021) e MARGUTI et al. (2016).

⁶ MP no. 2.220/2001 – Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências; Lei Federal nº 11.079/2004 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; Lei Federal nº 11.124/2005 - Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS; Lei Federal nº 11.445/2007 - Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (...). Lei Federal nº 11.481/2007 - prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; Lei Federal nº 11.888/2008 – Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social; Lei Federal nº 11.977/2009 – Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Lei Federal nº 12.305/2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

da Lei dos Consórcios Públicos ficam definidas as normais gerais de contratação de Consórcios Públicos Intermunicipais públicos entre os entes federados para a cooperação federativa na realização de interesses comuns.

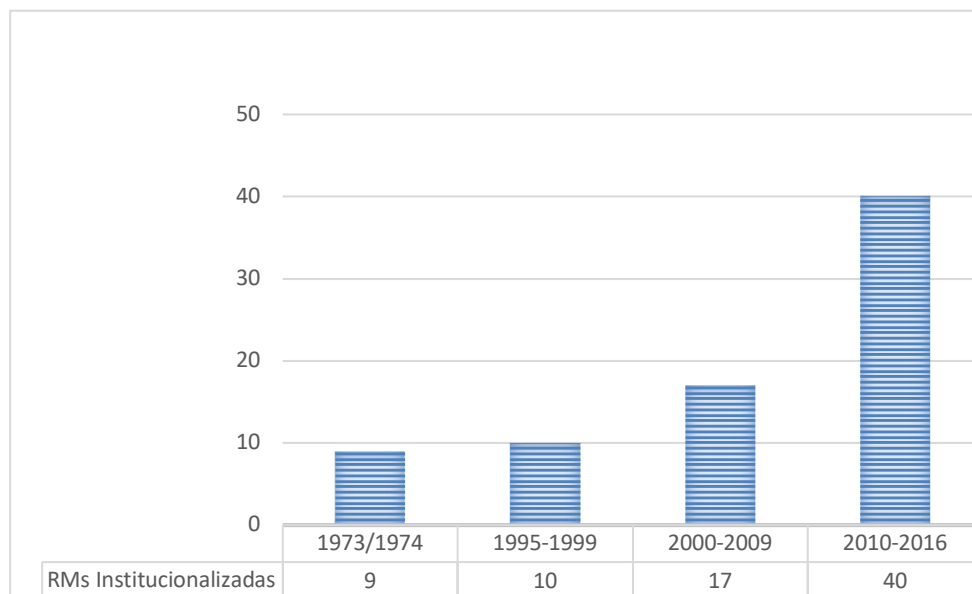
O cenário descrito nos parágrafos anteriores, somado aos vultuosos investimentos em infraestrutura urbana aportados pelo governo federal por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷ e Minha Casa Minha Vida (PMCMV)⁸, a partir de 2007 e 2009, respectivamente, formaram o ambiente propício para a propagação de RMs em todo o país. Os estados, usando de sua atribuição constitucional e da ausência de diretrizes nacionais, passaram a instituir, com critérios quase sempre desarrazoados, ou mesmo sem critérios, RMs em seus territórios buscando criar, ao menos no papel, condições de acesso aos recursos federais que promoviam, naquele momento, o aquecimento dos mercados da construção civil e imobiliário – também impulsionados pelos eventos esportivos ocorridos no Brasil entre 2007 e 2016 –, num contexto mundial de crise financeira.

O lançamento desses dois programas, PAC e PMCMV, e sua execução ao longo da década de 2010 marcam o terceiro período de criação de RMs no Brasil, que vai de 2010 até 2016. Nesse momento tem início a “explosão” da chamada *metropolização institucional*⁹, cujo pico acontece em 2012/2013, com a institucionalização de 22 regiões metropolitanas apenas nestes dois anos. O saldo total do período é de 40 RMs instituídas, conformando um universo metropolitano de 76 RMs e 1.309 municípios metropolitanos (**Gráfico 1**). O *boom* de RMs por todo o país gerou fenômenos como o observado no estado de Santa Catarina em que 11 regiões metropolitanas abarcam a totalidade dos municípios do estado (120 municípios).

⁷ “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).

⁸ “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. No prelo.).

⁹ O termo *metropolização institucional* foi cunhado por Costa, Matteo e Balbim (2010) para designar os diferentes processos legais que formataram o atual arranjo metropolitano brasileiro em que, por meio de leis complementares estaduais (LCEs), foram institucionalizadas RMs em todo o território nacional sem que essas correspondessem, necessariamente, ao fato concreto da metropolização enquanto fenômeno urbano.

Gráfico 1 – Número de Regiões Metropolitanas criadas entre 1973 e 2016.

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano, 2020.

Este é um ponto de destaque desta Nota Técnica, uma vez que Regiões Metropolitanas criadas institucionalmente por Lei Complementar Estadual (LCE) não necessariamente correspondem a espaços caracterizados por uma *metropolização de fato*, baseada em dinâmicas e processos espaciais metropolitanos e que tenham como motivação o exercício das FPICs. O reconhecimento de quais são as “metrópoles de fato” daquelas que não o são é o primeiro passo para a diferenciação deste tipo supramunicipal, as regiões metropolitanas, sobre as quais deverão incidir políticas e programas governamentais distintos, tendo em vista suas dinâmicas espaciais e processos de ordenamento territorial que as caracterizam como **metrópoles** ou não.

Em 2015, com a sanção do Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089/2015) houve o que parece ser uma desaceleração da metropolização institucional¹⁰. Além de não ter havido criação de RMs sem correspondência com a real dinâmica estabelecida pelo conjunto de municípios agrupados como metropolitanos, desde 2016 alguns processos de institucionalização de RMs, que estavam em andamento, chegaram a retroceder a partir do estabelecimento de critérios e orientações por parte da União.

Por essa razão, consideramos que a partir de 2015 se inicia um 4º momento no processo de criação de RMs no Brasil, com a brusca desaceleração da institucionalização destes espaços, com traços de retrocesso e, finalmente, pausa. Ao mesmo tempo, as RMs “*de fato*” foram arrancadas da inércia e deram início à uma corrida para cumprir com os dispostos no Estatuto da Metrôpole,

¹⁰ Após 2015, apenas 9 RMs foram criadas, sendo quatro delas no estado do Paraná (RMs de Apucarana, de Umuarama, de Campo Mourão e de Cascavel), instituídas na exata data da sanção do Estatuto da Metrôpole (12 de janeiro de 2015). No mesmo ano houve a criação da RM de Porto Velho, na região Norte, e da RM da Grande São Luís, no Nordeste. Em 2016 apenas 3 RMs foram criadas: a RM do Leste do Maranhão/MA, a RM de Ribeirão Preto/SP e a RM de Sobral/CE. Com isso, em dois anos, mais 169 municípios tornaram-se, ao menos institucionalmente, metropolitanos (Plataforma Brasil Metropolitano, 2020).

dentro dos prazos estabelecidos pela Lei¹¹.

O Estatuto da Metrópole vem preencher as principais lacunas abertas do planejamento metropolitano quando estabelece:

(i) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs) instituídas pelos estados; (ii) regramento sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa; e (iii) critérios para o apoio da União às RMs que alcançarem, dentro do prazo legal, as condições necessárias à **gestão plena** (MARGUTI et al, 2021).

Os anos de 2015 a 2017 foram de intensa movimentação das RMs, na prática, das equipes das secretarias estaduais ou entidades que ainda sobreviviam (como é o caso da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa). O livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole* (MARGUTI et al, 2018), realizou um primeiro balanço sobre a adequação dos arranjos de governança ao Estatuto da Metrópole, e sobre os esforços até então empreendidos pelas RMs para a elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs).

Na ocasião, o estado da arte dessas ações nas RMs revelou grandes esforços de pactuação entre os entes, buscando alcançar a cooperação interfederativa, não sem coexistir com numerosas dificuldades e desafios ao longo do processo. O balanço daquela etapa da pesquisa¹² apontou a necessidade de superar os impedimentos político-institucionais que atuam como obstáculos à cooperação interfederativa e, conseqüentemente, ao desenvolvimento metropolitano brasileiro.

Não por acaso, as RMs que se mobilizaram a partir das diretrizes do Estatuto da Metrópole são aquelas em que o *fato metropolitano* se impõe e que, para além da pressão exercida pelas sanções impostas pelo Art. 21, já possuíam alguma estrutura de governança capaz de dar início às providências de adequação dessa mesma estrutura ao EM e orquestrar todos os labirínticos processos necessários para a contratação e/ou elaboração de seus PDUIs.

Na trajetória descrita, acompanhada de perto pela equipe desta DIRUR, ressalta-se, por um lado, o papel proeminente desempenhado pelos governos estaduais na condução destes processos, com maior ou menor participação dos municípios e da sociedade civil. Por outro lado, foi notório o silêncio do Governo Federal ao longo destes três anos, quando não prestou orientações nem apoio aos estados e municípios em seus esforços em direção à governança cooperada e interfederativa. Esses dois aspectos – a proeminência dos estados sobre os

¹¹ Em seu texto original, no Art. 21, ao tratar das sanções associadas ao não cumprimento de suas disposições, o EM estabelecia que os governadores, agentes públicos e prefeitos incorreriam em improbidade administrativa caso não cumprissem a determinação de elaboração e aprovação dos PDUIs, no prazo de três anos, o qual venceria em janeiro de 2015 (SANTOS, 2019 *APUD* MARGUTI et al, 2021).

¹² Para maior detalhamento dos processos ocorridos em cada RM, consultar MARGUTI et al 2018, disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908&Itemid=433

municípios e o absentismo da União – formam um quadro que antecipa o resultado “final” (aquele que se observou em 2018) deste processo, que é de desequilíbrio e de pouca cooperação entre os entes, na maior parte dos casos, justamente quando deveriam alicerçar as pactuações necessárias à cooperação para o desenvolvimento urbano-metropolitano.

Três anos após a sanção do Estatuto da Metrópole, uma série de alterações na lei original vieram complexificar ainda mais a construção da instável e incerta cooperação interfederativa para a governança metropolitana. Com as modificações, os critérios para definição de RMs ficaram confusos e os mecanismos de *enforcement* se arrefeceram resultando na desaceleração dos processos em alguns casos.

Dentre as principais mudanças está a ampliação do prazo para elaboração dos PDUIs de três para cinco anos (dez/2021), promovida pela Medida Provisória (MP) nº 818/2018 (BRASIL, 2018a). Isso representou alívio imediato para os gestores municipais e estaduais, até então pressionados pelos prazos e sanções. Porém, menos de seis meses depois, a Lei Federal nº 13.683/2018 (BRASIL, 2018b) veio revogar a MP, removendo qualquer prazo para a execução dos PDUIs. Além disso,

a Lei revogou a íntegra dos Arts. 20 e 21. O Art. 20 tratava do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com disposições relativas à estruturação do subsistema de planejamento e informações metropolitanas. Já a revogação do Art. 21 tornou vazios os mecanismos de *enforcement* previstos no texto original, ao não estabelecer prazos e sanções à não elaboração/aprovação do PDUI (MARGUTI et al, 2021).

A íntegra das alterações realizadas no EM pela Lei n. 13.683/2018 foi apresentada e problematizada em detalhes por Marguti et al (2021), as mais importantes, além da mencionada revogação do Art. 21, são:

a) No Art. 1º é retirada a menção a leis federais e regras que “disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais” (BRASIL, 2015), mantendo como parâmetro interpretativo apenas o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), desconsiderando as demais normas que compõem as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional do país;

b) No inciso VII e no Parágrafo Único do Art. 2º, são retirados os critérios técnicos para delimitação das RMs e AUs definidos pelo IBGE, considerando (i) as interações (de serviços públicos e privados, empregos, comércio, indústria, etc.) entre os centros urbanos e, consequentemente, (ii) a hierarquia da rede de cidades. A supressão dessa delimitação com base em parâmetros técnicos pode comprometer o mecanismo que condicionava a institucionalização de RMs e AUs à existência do fato metropolitano. Mas, de fato, essa preocupação tem mais a ver com a forma como a União reconhece os espaços

metropolitanos do país do que com a competência legal que os estados possuem em instituir suas RMs;

c) Ao que parece, em substituição a alteração acima, foi introduzido um 2º parágrafo no Art. 3º, definindo que “a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial” (BRASIL, 2018), o que desvincula os critérios para instituição de uma RM dos estudos do IBGE.

A imprecisão na definição do que é uma Região Metropolitana e quais conformações de arranjos populacionais poderiam vir a tornarem-se RMs impacta diretamente a ação de Apoio da União. De alguma maneira, a versão original da Lei definia critérios técnicos para a criação de uma RM (Art. 2º), qual seja a área de influência de uma Capital Regional. As alterações promovidas pela Lei nº 13.683/2018 retira essa definição e inclui (Art. 3º, § 2º) 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”.

Também no Art. 2º, a substituição do entendimento de Região Metropolitana 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), sela o reconhecimento da *metropolização institucional*.

Ainda que a nova lei defina o conceito de **área metropolitana** como (Art. 2º, inciso VIII) “representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território”, este conceito não compõe a definição de **região metropolitana**, resultando na inutilidade do termo “área metropolitana”.

Uma revisão do instrumento legal do Estatuto da Metrópole mostra-se adequada para dirimir as inconsistências, contradições e indefinições já existentes na lei original e, em alguns pontos, agravadas após 2018. A adoção de critérios objetivos para institucionalização de RMs, AUs e RIDEs é fundamental para a estruturação e organização do sistema de apoio pretendido pela União. Essa discussão se desenrolará no último capítulo desta Nota Técnica.

1.1.2 Aglomerações Urbanas (AUs)

Da mesma forma que as RMs, as Aglomerações Urbanas (AUs) são instituídas por LCEs, como definido pela Constituição Federal de 1988 (Art. 25, §

3º). O universo de AUs é muito menor que o das Regiões Metropolitanas, contando com apenas cinco áreas institucionalizadas em dois estados da federação: São Paulo e Rio Grande do Sul, envolvendo 74 municípios. A primeira delas, AU do Sul, foi criada em 1990, e a última, AU de Franca/SP, foi criada em 2018.

No caso do estado de São Paulo, os objetivos por trás da criação das AUs envolvem o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico, a cooperação interfederativa, a otimização dos recursos públicos, o uso racional do território e recursos, a redução das desigualdades regionais e a integração do planejamento e execução das FPICs. As três AUs do estado - AU de Piracicaba, AU de Jundiaí e AU de Franca - elegeram como FPICs o planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regionais, habitação de interesse social, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico, atendimento social, além do turismo e esporte/lazer, no caso das AUs de Franca e Piracicaba.

A composição do Conselho de Desenvolvimento¹³ da AU de Franca (Art. 6º) é formada pelo prefeito de cada um dos municípios e representantes do Governo do Estado que sejam vinculados aos temas das FPICs elegidas. O Art. 8º da lei de criação da AU de Franca garante a paridade na participação de representantes de estado e municípios, através da ponderação dos votos, para que tenham pesos iguais.

As demais Leis Complementares que criam as AUs do Estado de SP (AU de Jundiaí e AU de Piracicaba) em muito se assemelham à legislação da última AU criada, de Franca, e apresentada no parágrafo anterior, sobretudo no que se refere à composição dos Conselhos Deliberativos, seu funcionamento e suas atribuições (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2011 e 2015).

Já no caso do **estado do Rio Grande do Sul**, foram criadas duas Aglomerações Urbanas, a primeira delas, então denominada AU de Pelotas, foi instituída pela LCE 9.184/1990, alterada 12 anos depois pela LCE 11.876/2002 que, além de incorporar novos municípios, totalizando cinco, modificou seu nome para AU do Sul. Esta AU tem como FPICs a estrutura viária regional; o transporte de passageiros e de cargas; o sistema de saúde; o sistema de informações regionais atinentes à economia e à gestão pública; e o sistema cartográfico (Rio Grande do Sul, 2002).

A mesma normativa define a composição de seu Conselho Deliberativo (CD), bastante alinhada com as FPICs em destaque nesta AU. Além dos prefeitos de cada município, o CD será composto pelos presidentes das Câmaras de

¹³ São atribuições do Conselho de Desenvolvimento (Art. 5º): “I - especificar as funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios integrantes da Aglomeração Urbana de Franca compreendidas nos campos funcionais de que trata o artigo 11 desta lei complementar; II - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que integram a Aglomeração Urbana de Franca; III - aprovar os termos de referência e o subsequente plano territorial elaborado para a Aglomeração Urbana de Franca; IV - examinar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional; V - aprovar e encaminhar à apreciação do Poder Executivo Estadual propostas de caráter regional relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual; VI - propor ao Estado e aos Municípios integrantes da Aglomeração Urbana de Franca alterações na legislação tributária necessárias ao desenvolvimento regional; VII - comunicar aos órgãos e entidades federais que atuam na Aglomeração Urbana de Franca as deliberações acerca de planos relacionados aos serviços que tais órgãos e entidades realizem na região; VIII - deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional; IX - elaborar seu regimento; exercer outras competências e atribuições de interesse comum outorgadas por lei” (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018).

Vereadores, por representantes das Secretarias de Coordenação e Planejamento; de Obras Públicas e Saneamento; dos Transportes e da Saúde. Ademais, o CD contará com representantes de órgão estaduais, tais como: a Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN; a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE; o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER e; a Divisão de Geografia e Cartografia, da Secretaria da Agricultura e Abastecimento; além de um representante de cada uma das Universidades que mantenham cursos em município da AU (Rio Grande do Sul, 2002).

A Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AU Litoral Norte) foi criada em 2004, pela LCE nº 12.100, contando, desde seu início, com a participação de 20 municípios da porção norte do estado. Seu Art. 2º define as FPICs que justificam sua criação e que são objeto de gestão comum, a saber: o saneamento ambiental, o transporte público de passageiros e sistema viário regional, o turismo, o planejamento do uso de ocupação do solo urbano, a preservação e conservação ambiental, a organização territorial e as informações regionais e cartográficas.

A composição de seu Conselho Deliberativo (CD) tem um caráter aparentemente mais participativo em relação ao CD da AU do Sul, contudo, não contempla assentos exclusivos para órgãos estaduais de pesquisa (como a Metroplan e FEE). Assim, o CD será formado por: Prefeitos de cada um dos 20 municípios, Presidentes das Câmaras de Vereadores dos respectivos Municípios; um representante do COREDE Litoral, cinco representantes - indicados pelo Governador - das Secretarias e órgãos estaduais; um representante das Universidades que mantêm cursos em Municípios da região; um representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí; cinco representantes de organizações não-governamentais atuantes na Aglomeração e; um representante por município de entidade de moradores com caráter municipal.

Há duas singularidades na legislação que cria a AU do Litoral Norte que fogem à regra das leis que instituem arranjos supramunicipais e que podem ser úteis, enquanto exercício de avaliação sobre sua pertinência, para a PNDU em elaboração. A primeira delas é a determinação de que, além da própria LCE que cria a entidade e define os municípios partícipes, a inclusão de municípios na AU, RM ou microrregião, depende da “*aprovação por lei municipal*” tal como posto na Emenda ao artigo 17 da Constituição do Estado (EC nº 28, de 13/12/01). Ou seja, ao contrário do entendimento que a participação dos municípios é compulsória na definição, pelos estados, do arranjo institucional, o estado do Rio Grande do Sul preserva a soberania municipal e o papel de ente autônomo que o município ocupa.

A segunda particularidade a ser destacada, e que parece ser decorrente da anterior, é a possibilidade de o estado do Rio Grande do Sul instituir “*redes de municípios*” não limítrofes¹⁴. Este formato de arranjo institucional não é previsto pela Constituição Federal de 1988 e, ainda que conste no marco normativo do estado (LCE nº 11.740/02), nenhuma entidade dessa natureza foi verificada na legislação.

¹⁴“Art. 6º - Poderá ser instituída **rede de municípios** que apresentem a ocorrência alternativa de elementos comuns físico-territoriais, sociais, econômicos, políticos administrativos e culturais, com possibilidade de ações compartilhadas” (RIO GRANDE DO SUL, 2002).

Por fim, a LCE nº 11.740/02 – que regulamenta os Artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul –, além de possibilitar a criação de órgãos e entidades para apoio técnico dos arranjos supramunicipais do estado, instituiu, em seu Art. 8º, que a criação ou alteração da composição de RMs, AUs, microrregiões ou rede de municípios, *“está sujeita à avaliação de sua gestão e do atingimento de seus objetivos no prazo de 6 (seis) anos contados da vigência da respectiva lei complementar, ou da vigência da presente Lei para as que tenham sido aprovadas antes dela”*.

Considerando o exposto acima, nota-se uma postura mais criteriosa do estado do Rio Grande do Sul na delimitação e institucionalização de arranjos supramunicipais, em relação às demais unidades federativas do país. Isso se expressa no baixo número de RMs (RM de Porto Alegre, criada em 1974, e a RM da Serra Gaúcha, criada em 2013), e do uso da tipologia *Aglomerações Urbanas* para arranjos de menor porte e compostos por centros urbanos de menor hierarquia na Rede de Cidades, num cenário em que outros estados da federação não o fizeram, com exceção de São Paulo.

Voltaremos à essa discussão no avançar desta Nota Técnica, porém, desde então, fica registrado que a categoria das Aglomerações Urbanas, prevista tanto na CF 1988 quanto no Estatuto da Metrópole, não foi levada em consideração na esmagadora maioria dos estados e municípios brasileiros que dela poderiam se utilizar. Em proporção inversa, foram criadas Regiões Metropolitanas em locais onde as dinâmicas próprias do fenômeno da metropolização são embrionárias, ou mesmo inexistentes.

1.1.3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico

Assim como as Regiões Metropolitanas, as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) são arranjos que se fundamentam na necessidade de solucionar problemas em comum, existentes em centros urbanos com intensas relações e fluxos entre si, mas que apresentam a particularidade de encontrarem-se em diferentes Unidades da Federação (UFs). 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.

Além disso, as RIDEs legalmente constituídas têm primazia no recebimento de recursos da União para o desenvolvimento integrado das FPICs previamente eleitas. Na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), são consideradas sub-regiões especiais da escala sub-regional, juntamente com a faixa de fronteira e o semiárido (Decreto n. 9.810/2019, Art. 5º). Carvalho de Souza (2017) nos recorda que,

O tema regional, desde o problema das secas no Semiárido, tem feito parte da pauta de políticas do Estado brasileiro. Na década de 1980, em decorrência da perda do poder de atuação deste, motivado pela forte crise econômica, o tema regional perdeu

fôlego, sendo retomado na década de 1990, com a preocupação em torno dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) e, mais recentemente, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com a preocupação em torno do desenvolvimento de recorte regionais inferiores às cinco macrorregiões tradicionais (...) De certa forma, numa análise histórica, os dois temas [urbano e regional], embora imbricados, caminharam por caminhos distintos, tanto legalmente quanto institucionalmente, produzindo leis, instituições e instrumentos que pouco integram a atuação entre metrópole e região no Brasil (Carvalho de Souza, 2017, 2019, p.10).

As RIDEs são, portanto, um dos pontos de contato entre a PNDR e a PNDU, uma vez que demandam tanto apoio para o atendimento aos municípios quanto planejamento na escala regional. A Constituição Federal de 1988 dá à União a competência para a criação das RIDEs, através de Lei Complementar Federal, conforme art. 21, inciso IX¹⁵; arts. 43 e 48, inciso IV¹⁶. Estão na Seção IV - DAS REGIÕES -, art. 43, as orientações sobre a integração de regiões em desenvolvimento e os incentivos regionais:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo **complexo geoeconômico e social**, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

¹⁵ “Art. 21. Compete à União: (...) IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (...)”. (BRASIL, 1998).

¹⁶ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...); IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; (...)” (BRASIL, 1998).

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação (BRASIL, 1988).

Desde então, três RIDEs foram criadas no país, a saber: a RIDE do Distrito Federal e Entorno, em 1998; e as RIDEs da Grande Teresina e do Polo Petrolina e Juazeiro, ambas criadas em 2001 com a finalidade de articular e orquestrar a atuação dos três níveis de entes da federação – União, estados e municípios – na efetivação do desenvolvimento econômico em regiões consideradas estratégicas. No caso específico da RIDE da Grande Teresina e da RIDE do Polo Petrolina Juazeiro, sua criação se deu

quando se percebe que algumas “manchas” no interior do Nordeste (NE) apresentavam indicadores que apontavam para o entendimento de que na região, e em seu interior, havia possibilidades de desenvolvimento capazes de diminuir o peso das grandes cidades, no que tange à concentração de atividades econômicas e de progresso, ao número de habitantes e ao atendimento de suas necessidades (OLIVEIRA, 2016, p.118).

As motivações para a institucionalização das três experiências deste **tipo supramunicipal formal** são, por um lado, distintas – ainda que seus objetivos gerais, competências, composição e estrutura se pareçam – e, como veremos, são permeadas por questões oriundas de arranjos institucionais que não alcançam o atendimento de questões intrínsecas às conformações territoriais que possam apresentar dinâmicas metropolitanas. Por outro lado, a criação dessas três RIDEs demonstra o interesse no desenvolvimento do interior do país, como contrabalanço ao originário e histórico favorecimento concedido às áreas litorâneas.

1.1.3.1. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF)

A RIDE-DF foi criada pela Lei Complementar Federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, como única alternativa para a questão da governança de uma região em franco crescimento, tendo em vista que a CF 1988 não prevê a constituição de regiões metropolitanas 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, afetadas pelo desenvolvimento e massivo incremento populacional da capital, remontam à década de 1960 com os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEFÉ (Carvalho de Souza, 2017). No início, os recursos do FUNDEFÉ não tiveram efeitos, já que não havia uma política regional e planejamento claros para a região.

Num segundo momento, em meados da década de 1960, a partir (i) do entendimento que o baixo desenvolvimento das áreas ao redor de Brasília levaria à uma pressão demográfica cada vez maior, e (ii) do avanço da política regional sobre o centro-oeste (crescimento da produção de alimentos e via de acesso para a ocupação da Amazônia), o II PND lançou o Programa Especial da Região Socioeconômica de Brasília (Pergeb). Com o avanço das políticas de desenvolvimento da região e a não velada tendência de “preservação” de Brasília contra as “invasões”, o Pergeb não foi suficiente para desacelerar o êxodo rural e a concentração de empregos, sintomas contraditoriamente fomentados também pelo II PND, através do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) para modernização do campo (Carvalho de Souza, 2017).

É apenas no final da década de 1990 que a RIDE-DF é institucionalizada para, na esfera administrativa, enfrentar as questões regionais, envolvendo um grande número de municípios. Dessa forma, os temas próprios da **dinâmica metropolitana** já consolidada entre o DF e um conjunto menor de municípios – tal como caracterizado academicamente desde meados da década de 1980 (PAVIANI, 1985) – permaneceram desatendidos, aprofundando o abismo social entre o DF e os demais municípios, conformando o que Sasse (2020) chamou de “cinturão de pobreza, desemprego, violência e serviços públicos precários”¹⁷. Carvalho de Souza (2017, p.10) atribui a baixa eficiência da atuação da RIDE-DF, tanto para as demandas metropolitanas quanto para as regionais, à crônica falta de recursos e a baixa articulação institucional.

A Lei Federal de criação da RIDE-DF previu também a constituição do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride), para a coordenação das ações a serem implementadas pela RIDE-DF, com estrutura abrigada no Ministério da Integração (MI) quando este foi criado, em 1999.

Nesse contexto foi criado o Programa Especial para o Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (Proride), voltado para a melhoria dos serviços públicos numa perspectiva territorial alinhada à dinâmica metropolitana. Novamente, o programa não se efetivou e atuação do MI se restringiu ao estímulo do setor produtivo (Carvalho de Souza, 2017).

Por determinação legal (Decreto nº.7.469/2011), ao Coaride compete (Art. 3º)¹⁸:

¹⁷ <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/05/brasil-e-cercada-por-cinturao-de-pobreza-apesar-de-dinamismo-economico-da-regiao>

¹⁸ O mesmo artigo (§ Único) define como Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) entre o DF, os estados de Minas Gerais e Goiás e os municípios, os seguintes serviços públicos: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico,

I - coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais;

II - aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE;

III - programar a integração e a unificação dos serviços públicos que lhes são comuns;

IV - indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional;

V - harmonizar os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento;

VI - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RIDE; e

VII - aprovar seu regimento interno.

Em 2009 o Coaride passou a pertencer à estrutura da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)¹⁹, no formato de órgão colegiado da Superintendência que, automaticamente, passou a responder pelas ações relativas à RIDE-DF. De acordo com Carvalho de Souza (2017) a atuação da Sudeco não se dá de maneira a priorizar a RIDE-DF, prevalecendo a realização de obras pontuais, também por parte dos estados integrantes da região, não conformando ações de caráter regional ou metropolitano.

As ponderações a respeito da atual conformação da RIDE-DF como **tipo supramunicipal formal** é de extrema relevância para orientar a PNDU, considerando que há um conjunto de municípios, com fortes relações e fluxos com o DF, que deve estar contemplado nas ações das políticas de maneira mais efetiva, de forma aderente à real conformação desse Arranjo Populacional. 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 reclamam por instâncias e instrumentos adequados ao seu enfrentamento.

No próximo Capítulo desta Nota Técnica, abordaremos a caracterização da RIDE-DF de maneira a explicitar sua dinâmica metropolitana, observando as considerações técnicas dos estudos realizados pelo IBGE e pela CODEPLAN (IBGE,

em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo; e segurança pública.

¹⁹ “Com a recriação da Sudeco, em 2009, a estrutura do Coaride e a administração geral da Ride-DF passou à esta autarquia, vinculada ao MI. O Conselho transformou-se em órgão colegiado da Superintendência, havendo, por força do Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), a definição mais atualizada de sua composição, dominada por órgãos do governo federal: Ministérios da Integração Nacional (2 membros, além da presidência por parte do Ministro), Fazenda, Planejamento, Cidades, a própria Sudeco (o Superintendente e mais um membro) – permaneceram Governos de Goiás, Minas Gerais, Distrito Federal e Municípios com um representante cada” (CARVALHO DE SOUZA, 2017, pp. 17-18).

2016; IBGE, 2018, MIRAGAYA e PAVIANI, 2014).

1.1.3.2. Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE-GT)

Criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.367, de 9 de setembro de 2002 a RIDE-GT engloba 14 municípios do estado do Piauí e apenas um município do estado do Maranhão, Timon, sobre o qual destaca-se a intensa relação com Teresina e sua presença, como sede, de uma das RMs do estado (RM Leste do Estado do Maranhão).

A atuação desta RIDE circunscreve-se nos temas relativos ao desenvolvimento dos municípios que a compõem, tendo elegido como Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) os seguintes temas: infraestruturas econômica e urbana; desenvolvimento urbano integrado e sustentável; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto, o serviço de limpeza pública e o de coleta e tratamento de resíduos sólidos; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicação e de modernização tecnológica das cidades; turismo; e segurança pública (BRASIL, 2019).

O planejamento e o monitoramento das atividades que terão lugar na RIDE da Grande Teresina serão realizados pelo Coaride Grande Teresina, que terá como instrumentos de planejamento o Plano de Desenvolvimento da Ride da Grande Teresina (PDGT), elaborado de acordo com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, e o Programa Especial de Desenvolvimento da Ride da Grande Teresina.

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 do baixo desenvolvimento humano e alta vulnerabilidade social.

Se o arranjo institucional das RIDEs for entendido como equivalente às Regiões Metropolitanas, com a particularidade de encontrarem-se em Unidades da Federação limítrofes, possivelmente a RIDE da Grande Teresina 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, como veremos com mais detalhes no próximo capítulo desta Nota

Técnica.

1.1.3.3. Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro (RIDE – PJ)

A RIDE-PJ foi criada em 2001, pela Lei Complementar nº 113, abrangendo quatro municípios do sudoeste do estado de Pernambuco e quatro municípios do norte 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.

O Decreto nº 4.366, de 09 de setembro de 2002, ampliou o escopo de atuação da RIDE-PJ (Art. 2º) – de responsabilidade do Coaride Petrolina e Juazeiro – aos serviços comuns ligados à: infraestruturas econômica e urbana; desenvolvimento urbano integrado e sustentável; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial: abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto; serviço de limpeza pública; serviço de coleta e tratamento de resíduos sólidos; e manejo das águas pluviais; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicação e de tecnologia da informação; e segurança pública.

Assim como determinado para as demais RIDEs do país, a legislação estabelece a elaboração do Plano de Desenvolvimento para a região. No caso da RIDE-PJ, um Plano de Ação Integrada e Sustentável foi elaborado em 2010 – dividido em duas partes: o diagnóstico Situacional Participativo e Linhas Estratégicas de Intervenção –, no âmbito das ações do então Ministério da Integração (MI) para a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Assim como ocorre na RIDE da Grande Teresina, não há acúmulo de conhecimento na literatura sobre a RIDE-PJ. Oliveira (2016), na seção de metodologia e métodos de sua tese de doutorado, cujo tema é a cooperação intermunicipal na RIDE-PJ, aponta a dificuldade na coleta de documentos para a realização de sua pesquisa, além das dificuldades da observação empírica do funcionamento da RIDE-PJ:

O cenário era de desalento, face à ausência de informações mais consistentes sobre a RIDE, recrudescido pelas impressões populares das pessoas com as quais se teve as primeiras conversas no campo de que a RIDE era, na verdade, um “morto vivo” e que qualquer estudo sobre a mesma poderia incorrer num “vácuo empírico” (OLIVEIRA, 2016, p.25).

Analisando o período entre 2001 e 2010, Oliveira (2016) conclui que a arquitetura institucional pensada para a RIDE-PJ não foi suficiente para

estabelecer cooperação e diálogo entre os entes envolvidos. Apesar da existência do Plano de Ação e de sua elaboração participativa, este não foi apropriado, nem recebeu prioridade, tendo os interesses individualistas, isolacionistas e privatistas suplantado a integração necessária para a colaboração e cooperação entre os entes envolvidos e demais atores-agentes para o desenvolvimento da RIDE-PJ.

A caracterização das RIDEs, à luz da observação dos fenômenos dos arranjos populacionais, será pormenorizada no próximo capítulo desta NT, da mesma maneira, a problematização dos limites desta categoria de arranjo institucional será explorada no último capítulo da NT.

1.1.4. Outros arranjos supramunicipais: Consórcios Públicos Intermunicipais e Associações de Municípios

Uma parte da literatura sobre federalismo no Brasil se desenvolve em torno da discussão sobre como se produzem os arranjos políticos, institucionais e administrativos entre o nível central e os governos subnacionais (ARRETCHE 2012; ABRÚCIO et al, 2013). Contudo, poucos são os estudos que abordam as relações entre os governos locais, principalmente em torno dos arranjos de cooperação supramunicipais. Dentre esses arranjos, destacamos aqui, num primeiro momento, os **Consórcios Públicos Intermunicipais**, existentes há décadas no país e, em seguida, as **associações entre municípios**²⁰.

Buscando um retrato mais recente dos Consórcios Públicos Intermunicipais intermunicipais, estes constituem um arranjo político autônomo, formado por municípios de uma mesma região a fim de promover ações de âmbito regional (GERIGK e PESSALI, 2014). A cooperação envolve reunir recursos com o objetivo atender as demandas por produtos e serviços públicos que os municípios, isoladamente, não conseguiriam atender. A promulgação da Lei dos Consórcios (Lei Federal nº 11.107/2005) representa um importante marco legal e institucional em relação à experiência de consorciamento no Brasil, posto que os Consórcios Públicos Intermunicipais foram se constituindo com o objetivo de resolver problemas que não se circunscreviam a apenas um município ou região (STRELEC E FONSECA, 2011).

Retomando pontualmente a contextualização das relações supramunicipais dentro de um escopo histórico e político, autores como Abrúcio e Sano (2011) e Rocha (2016) apontam que o processo de descentralização político-administrativa que o Brasil atravessou, principalmente a partir da década de 1980, colocou o município como uma peça-chave no jogo federativo, definindo-o como ente autônomo. Como já mencionado no início deste Capítulo 1, foi endereçada aos municípios a responsabilidade pelo desenvolvimento de inúmeras políticas públicas, sem que lhes fosse oferecida suficiente capacidade de arrecadação de recursos financeiros.

Apesar de haver previsão de transferência constitucional aos mesmos,

²⁰ Ambos são formas de associativismo entre os municípios, que remontam ao movimento municipalista e ao marco da criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), em 1946, e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1952.

como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios, os recursos, não raro, são insuficientes para atender todas as demandas. De forma geral, os municípios passaram a adquirir novas competências constitucionais na provisão de bens e serviços à população sem que, no entanto, alcançassem as

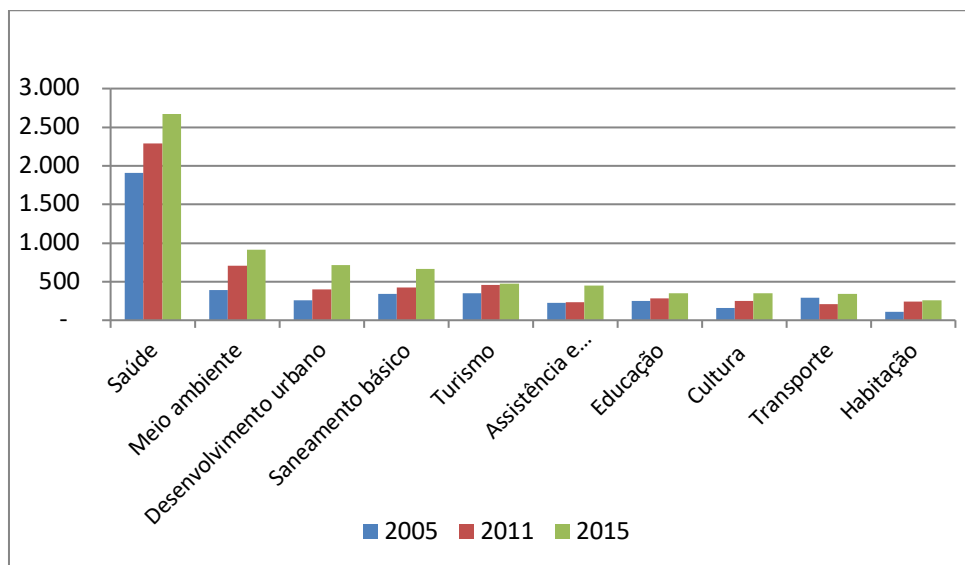
condições financeiras, institucionais e administrativas para fazer frente à miríade de atribuições designadas pelo texto constitucional. Consequência disso é que, muitas vezes, os entes municipais não conseguem atuar adequadamente em parte de suas funções, acarretando graves problemas na execução das políticas a seu cargo (MARTINS et al, 2021).

Em contrapartida, o estabelecimento de relações entre os entes federados também passou a ser uma possibilidade dentro do escopo jurídico institucional após a CF 1988, que passam a ser bastante frequentes a partir dos anos 1990. Além disso, a principal inovação da Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/05) foi oferecer maior confiança aos compromissos e acordos firmados entre os representantes dos entes federados participantes de consórcio público. Com a aprovação da referida Lei, foram criados mecanismos institucionais para diminuir a existência dos *free riders*, ou seja, dos municípios que se aproveitam dos benefícios do consórcio sem arcar com os custos necessários à sua manutenção.

O número de Consórcios Públicos Intermunicipais e de municípios consorciados aumentou após a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (**Gráfico 2**). Nesse caso, o esperado é que, além da criação de uma estrutura burocrático/institucional, os Consórcios Públicos Intermunicipais também desenvolvam ações para beneficiar os municípios consorciados e desenvolver as agendas de interesse local.

Os Consórcios Públicos Intermunicipais, contudo, possuem autonomia para escolher quais áreas de políticas vão desenvolver, alguns deles tiveram como início de suas trajetórias o desenvolvimento de ações exclusivamente na área da saúde e, ao longo do tempo, passaram a ser multifuncionais, ou seja, passaram a desenvolver ações em um variado conjunto de áreas.

Gráfico 2 – Evolução do número de municípios que participam de consórcios intermunicipais conforme a área de atuação – Brasil, 2005, 2011 e 2015



Fonte: IBGE/MUNIC 2005, 2011 e 2015. Elaboração dos autores.

A principal ferramenta de financiamento dos Consórcios Públicos Intermunicipais é o contrato de rateio, ou seja, cada município contribui com os custos de manutenção dos consórcios e, no caso da compra de algum bem ou serviço, cada município paga pelo valor que consumiu. Além disso, o consórcio pode celebrar convênios com os governos estaduais e federal, além da possibilidade de captar mais recursos dos que os já diretamente direcionados aos municípios membros.

Tome-se, por exemplo, a questão da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei nº 12.305/10). Antes da sua promulgação, eram raros os convênios firmados pelos Consórcios Públicos Intermunicipais com a União na área do manejo dos resíduos sólidos. Contudo, a PNRS prevê que “A atuação do Estado na forma do *caput* deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios”. Ademais, o Art. 45 afirma que

Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal (BRASIL, 2010).

Após a promulgação da Lei dos Consórcios, conforme aponta Lui (2019), houve um significativo aumento de convênios estabelecidos entre os consórcios e a União, demonstrando que a política foi indutora das atividades dos consórcios. O estudo observou que os Consórcios Públicos Intermunicipais elaboravam os convênios para todas as áreas de políticas, procurando adequar suas demandas locais aos objetivos das políticas nacionais (saúde, meio ambiente, desenvolvimento rural, resíduos sólidos, educação, entre outros). Desse modo, constatou-se que os consórcios tentavam formular suas demandas por projetos

de desenvolvimento regional a partir de questões muito pontuais e concretas do seu dia a dia. Assim, apesar de autônomos, os consórcios são sensíveis aos movimentos da União, principalmente quando há oferta de recursos e linhas de financiamento para a área.

Em relação às **Associações de Municípios**, existe hoje no país um conjunto de associações, tanto de caráter regional (associações de municípios, de prefeitos, de vereadores, estaduais) ou microrregional, quanto de caráter nacional, como é o caso da Confederação Nacional do Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP). As associações de municípios enquanto arranjo local, assim como os Consórcios Públicos, são o resultado de um consenso político de nível local. Enquanto os últimos são regidos pelo direito público, aquelas são consideradas associações privadas. Esse tipo de divisão possui profundas implicações para o desenvolvimento de políticas públicas.

Conforme aponta Nonato (2019) o Superior Tribunal de Justiça considerou, em decisões recentes, a inviabilidade de associações de direito privado (tais como a associação dos municípios) defenderem em juízo os interesses dos municípios associados, sobretudo em questões como mandado de segurança coletivo. Assim, do ponto de vista jurídico, as associações não podem representar os municípios judicialmente. Por outro lado, conforme aponta o autor, as associações acabam atuando principalmente na articulação política dos interesses regionais, junto à União e aos estados.

Assim como os Consórcios Públicos Intermunicipais, as associações são estabelecidas a partir de características como a proximidade territorial entre os municípios, suas atividades dependem do interesse dos atores políticos inseridos em um dado contexto. Esse tipo de associação apresenta potenciais, tais como, de prestação de assistência técnica aos municípios, principalmente quando estes têm interesse em recursos e fundos da União. Nesse caso, as associações podem reunir apoio político e técnico para a celebração de convênios e implementação das políticas em contextos locais.

Falar das associações de municípios – que podem, inclusive, adotar outras denominações, tais como: comunidade de municípios, ou ainda, união de prefeitos, etc – em termos quantitativos demonstrou-se, nos estudos realizados para esta Nota Técnica, um grande desafio. São numerosas as associações no país, assim como são diversos os temas com os quais se engajam. Listagens de associações podem ser encontradas em muitas fontes, mas não há, até então, uma unidade nessa informação.

Refletindo objetivamente sobre o papel das associações de municípios no contexto de elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, observar o fenômeno do associativismo, em suas diversas facetas, pode revelar muitos detalhes sobre processos de descentralização e, de alguma maneira, de fortalecimento desses governos na tratativa de temas caros no âmbito local e regional, mas não contemplados por programas e ações originários de uma diretriz nacional.

O mais relevante seria observar as frentes em que as associações atuam e como, em algumas localidades, assumem um papel preponderante em provocar,

ajustar, monitorar e/ou potencializar ações públicas que tocam, ou deveriam tocar, seus interesses. Muitas delas tem grande destaque na arena de decisões políticas, com grande capacidade de articulação e influência sobre temas específicos.

Em alguma medida, a profusão de associações de municípios reflete a necessidade de presença, de contrabalanço e/ou de equilíbrio nas ações políticas (ou na falta de ações políticas) que advêm de níveis governamentais superiores e que dialogam com a necessidade de soluções conjuntas ou que se sejam abrangentes para todos os municípios desse “arranjo”. A partir desse olhar, as associações de municípios são a representação mais próxima daquilo que poderia ser chamado de “voz do território”, posto que estão imersas na realidade e nas demandas locais.

Do ponto de vista da governança metropolitana e da cooperação interfederativa,

a existência de arranjos como os consórcios públicos e as associações de municípios, por exemplo, mostram ser possível estabelecer relações de cooperação entre os entes federativos. Caracterizar essas relações e reconhecer sua potência e seus limites pode ser fundamental para o enfrentamento daquelas tensões e conflitos (COSTA, 2021)

Pelas razões explicitadas nos parágrafos anteriores, esta Nota Técnica deixa como encaminhamento a necessidade de sistematização das informações relativas às associações de municípios existentes no país, bem como a formação de um banco de dados mais detalhado e preciso sobre os Consórcios Públicos, a fim de mapear estes formatos de arranjos supramunicipais que se organizam de maneira **espontânea** no território e podem, potencialmente, trazer pistas sobre ao menos duas indagações: (i) qual o *core* das motivações que levam os entes a se associarem e se consorciarem? Uma vez associados, qual a “liga” que os mantêm conectados em seus intentos? Este ponto pode revelar elementos que colaborem para a construção de modelos de cooperação mais eficientes nos arranjos institucionais em que o planejamento interfederativo é imprescindível.

Observando por outro ângulo, as dinâmicas que levam ao associativismo (ii) são capazes de revelar necessidades e dificuldades que precisam, cooperativamente, serem enfrentadas e para as quais os entes buscam capacidades (políticas, financeiras, operacionais) para fazer frente aos desafios existentes em seus territórios. Sendo assim, no ambiente de elaboração da PNDU faz-se oportuno um olhar para esses pontos “auto-iluminados”, que informam as possibilidades que tem a União para fortalecer, apoiar e cooperar com estes arranjos.

1.1.5. Outros arranjos supramunicipais: Cidades-Gêmeas

A Portaria nº 213/2016²¹, do então Ministério da Integração Nacional (MIN), relaciona a existência de 32 cidades gêmeas, localizadas nos três arcos da fronteira terrestre brasileira, a saber: o Arco Norte, composto pelos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre; o Arco Central, composto por Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Arco Sul, formado pelos os estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Seu artigo 1º conceitua cidades gêmeas como adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial. Essa linha de fronteira pode ou não estar articulada por obra de infraestrutura e deve apresentar potencial de integração econômica e cultural.

É preciso ressaltar que a realidade social fronteiriça é, via de regra, bastante complexa e não pode ser definida apenas pelos traços oficiais que delimitam os países, nem mesmo estar restrita aos aspectos aduaneiros e econômicos. A realidade transfronteiriça possui rebatimentos na vida cotidiana, transformando as relações pessoais, as culturas e os idiomas. Do ponto de vista sociológico, pode-se chamar de *convívio transfronteiriço* (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016).

O estudo de Pêgo Filho, Moura e Nunes (2019) aponta que o termo “Cidades-Gêmeas” é alvo de crítica por parte dos gestores públicos. Segundo os autores, o vocábulo “gêmea”, aplicado para pensar o desenvolvimento de duas cidades situadas em países diferentes, implica na ideia de que ambas foram criadas ao mesmo tempo, possuem as mesmas características e compartilham uma história de desenvolvimento similar. Na realidade, isso muitas vezes não ocorre, existindo fortes assimetrias entre as cidades, o que faz com que muitos gestores públicos e acadêmicos usem a nomenclatura “cidades-irmãs”.

O caso brasileiro mostra que o termo “cidades-gêmeas” pode não ser muito adequado também pela ideia de dualidade implícita. No caso da *tríplice fronteira* entre Brasil (Foz do Iguaçu), Paraguai e Argentina, a definição mais apropriada poderia ser “cidades-articuladas”, “cidades-conectadas” ou “policidades”, dadas às características desse tipo de arranjo. Pode-se citar o caso de Barracão e Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), localizados no Brasil, e Bernardo de Irigoyen de Misiones, localizado na Argentina, como um caso em que a noção de “cidades-gêmeas” não abrange a complexidade do arranjo.

Ferreira (2017) qualifica o debate a respeito afirmando que a ideia de “cidade-gêmea” passa, sobretudo, pela questão da conectividade, ou seja, do quão intenso é o fluxo de relações entre as localidades. O autor aponta que a ideia de “gêmea” aplicada ao debate sobre o assunto fica muito atrelada à ideia biológica, que pressupõe um nascimento e desenvolvimento comum e similar.

Nesse sentido, é preciso romper com o pressuposto biológico do termo e observar as relações sociais e econômicas existentes entre as duas partes. Assim, cidades gêmeas não precisam ter a mesma data de fundação, nem estarem

²¹ Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21772550/do1-2016-07-20portaria-n-213-de-19-de-julho-de-2016-21772471

conurbadas ou semi-conurbadas. É bastante evidente que a proximidade física entre as sedes facilita a fusão da malha urbana, estimula a acessibilidade, bem como o deslocamento de pessoas e mercadorias, contudo, a conurbação não é uma condição *sine qua non* para a definição do arranjo.

Pêgo Filho, Moura e Nunes (2019) também destacam o expressivo esforço feito pelos órgãos ligados à Administração Pública Federal para identificar as cidades-gêmeas no país. Conforme apontado, foram realizados quatro exercícios de identificação desde meados da década passada. O primeiro deles, chamado “cidades-gêmeas”, ocorreu dentro do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, no ano de 2005. O segundo esforço foi realizado em 2010 pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTIIF) e o terceiro, coordenado pelo IBGE, chamado de Arranjos Fronteiriços, em 2016. Por fim, a quarta experiência foi executada pelo então MIN e intitulada “cidades-gêmeas”. Conforme aponta Pêgo Filho, Moura e Nunes (2019, p.41)

Se as diferenças entre os resultados dos arranjos fronteiriços do IBGE e as cidades gêmeas da portaria do MDR se devem a critérios distintos na identificação, as mudanças entre os três exercícios de identificação de cidades gêmeas voltados à gestão da fronteira, em trabalhos do MDR, podem ser atribuídas a uma evolução temporal. Essa evolução explicaria a entrada ou saída de unidades por acréscimos ou perdas populacionais, por ampliação de laços entre as cidades, entre outros motivos

O IBGE (2016) apresenta as diferenças entre o conceito de cidades gêmeas e o de arranjos fronteiriços, utilizado pelo instituto para se referir aos assentamentos na faixa de fronteira no Brasil. Conforme o IBGE (2016, p. 167).

Os Arranjos Populacionais Fronteiriços identificados têm uma forte aderência às cidades gêmeas, definidas pelo Ministério da Integração Nacional. As diferenças nas listagens de municípios são decorrentes dos critérios utilizados nos dois estudos, uma vez que o IBGE considerou contiguidade da mancha urbanizada e movimento para trabalho e estudo, ao passo que o ministério utilizou contiguidade (conurbação ou semi-conurbação) e potencial de integração econômica e cultural. Cabe observar que, enquanto o ministério identifica apenas os municípios brasileiros localizados exatamente na fronteira, os Arranjos Populacionais Fronteiriços podem ser formados por um ou mais municípios integrados, de fato, à dinâmica da fronteira.

Assim, o IBGE aplica a mesma lógica utilizada para definir as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) para pensar na faixa de fronteira. Os arranjos populacionais fronteiriços também se definem pelo deslocamento para trabalho e estudo na região de fronteira e se pode considerar a integração demais cidades para além daquelas consideradas “gêmeas”. Assim, conforme apontam Pêgo Filho, Moura e Nunes (2019), a ideia de cidades gêmeas inscrita na portaria do MI está baseada na questão da contiguidade da mancha de ocupação e, para o IBGE, a questão principal é a intensidade dos movimentos pendulares e fluxos para trabalho e estudo.

Identifica-se, nesse sentido, que a discussão sobre o tema das cidades gêmeas tem se desenvolvido de forma constante. Quando se observam as dinâmicas situadas nesses locais, a literatura tem prestado atenção à alguns critérios específicos, tais como: potencial de integração econômica, social e cultural; movimentos, fluxos e dinâmicas entre as localidades; dependência e complementaridade funcional; desenvolvimento de infraestruturas; problemas característicos da fronteira; experiências de gestão compartilhada.

Pêgo Filho, Moura e Nunes (2019), em seu estudo sobre o arranjo transfronteiriço entre Cárceres/MT (Brasil) – San Matías (Bolívia), apontam que os mais de 100 km que separam as sedes das duas localidades e, principalmente, a constatação de que não há contiguidade entre as áreas urbanas dos dois municípios, levam a comunidade local, bem como os pesquisadores e autoridades, a questionar a pertinência de serem definidas como “cidades-gêmeas”. Contudo, todos acatam a ideia de serem “cidades-irmãs” dada as relações existentes entre ambas.

Como veremos no próximo Capítulo, esta NT assume a terminologia, utilizada pelo IBGE (2016), de **“arranjos populacionais na fronteira internacional do Brasil”**, ou ainda “arranjos populacionais fronteiriços”, cuja delimitação se dá a partir do critério de contiguidade espacial da mancha urbanizada principal entre um município brasileiro e um município internacional.

1.2. Tipos supramunicipais ‘de fato’

Esta Nota Técnica considera como **“tipos supramunicipais de fato”** os arranjos populacionais definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016, p.22) com base na integração entre centros urbanos, quantificada a partir de três fatores, a saber:

- A. Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo;
- B. Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo igual ou superior a 10.000 pessoas e;
- C. 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 arranjos populacionais no país, compostos por 953 municípios, reunido 55,7% (cerca de 106,247 milhões em 2010) da população brasileira. Acrescenta-se a esse conjunto os **Arranjos Populacionais Fronteiriços**, formados pela relação entre municípios brasileiros e cidades de países vizinhos, resultando em uma população de 107,168 milhões de pessoas (IBGE, 2016). O mencionado estudo define cinco categorias de arranjos populacionais e de municípios isolados. São eles:

- I. **Arranjos populacionais fronteiriços**, com 27 arranjos entre municípios brasileiros e seus equivalentes do outro lado da fronteira com países

vizinhos. Somam cerca de 2,083 milhões de habitantes, sendo que 44,2% pertencem a outros países;

II. **Arranjos Populacionais Turísticos e de Veraneio no Litoral**, categoria que envolve 47 municípios, em 10 arranjos, numa mancha urbanizada praticamente contínua que acompanha o litoral brasileiro. “São arranjos que expandiram seus tecidos urbanos para atender à demanda de veraneio de grandes metrópoles próximas” e nem sempre possuem intensa pendularidade para trabalho e estudo (IBGE, 2016, p. 34), mas sim deslocamentos massivos decorrentes das demandas de veraneio de metrópoles e/ou capitais regionais próximas. Nesses períodos, os arranjos de veraneio têm um repentino aumento populacional e, conseqüentemente, das demandas por serviços urbanos;

III. **Arranjos com até 100 mil habitantes (baixa concentração populacional)**, totalizam 189 arranjos, correspondendo a 64,3% de todos os arranjos, com 393 municípios e 8,36 milhões de habitantes (7,8% da população brasileira). Estão fortemente presentes no entorno de grandes cidades, tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e João Pessoa;

IV. **Arranjos com mais de 100 mil habitantes**, estes são os arranjos que tem em sua gênese o próprio processo de urbanização, em que o avanço do crescimento urbano promove a integração entre municípios e entre arranjos populacionais. Considera-se aqui tanto os Arranjos Populacionais com mais de 100 mil habitantes quanto os Municípios isolados.

a. **Médias concentrações urbanas**, municípios isolados e arranjos populacionais com 100 mil a 750 mil habitantes conformam o médio escalão da urbanização brasileira. Essa categoria abarca 80 municípios isolados, 78 arranjos populacionais e uma integração entre arranjos, num total de 380 municípios. A maioria dos arranjos dessa categoria se formaram a partir do desmembramento do município principal. Além disso, as médias concentrações urbanas estão, majoritariamente, localizadas no nordeste e sul-sudeste do país.

b. **Grandes concentrações urbanas**, englobam os arranjos populacionais e municípios isolados que possuem mais de 750 mil habitantes. As grandes concentrações urbanas se subdividem ainda em três categorias de acordo com seu porte populacional:

i. **750 mil a 1 milhão de habitantes**, nesta faixa populacional existem cinco arranjos populacionais (Teresina/PI, Aracaju/SE, Florianópolis/SC, Cuiabá/MT, Sorocaba/SP e o município isolado de Campo Grande/MS (**Tabela 1**).

Tabela 1 - Grandes concentrações urbanas, entre 750.000 e 1.000.000 habitantes – Brasil, 2010

Concentrações urbanas	Tipo ¹	Número de municípios	População		
			Total	Urbana ²	
				Total	Percentual (%)
Teresina/PI	AP	2	969 690	902 154	93,0
Aracaju/SE	AP	12	926 399	881 000	95,1
Florianópolis/SC	AP	10	883 808	829 391	93,8
Cuiabá/MT	AP	2	803 694	781 137	97,2
Campo Grande (MS)	MI	1	786 797	773 202	98,3
Sorocaba/SP	AP	5	779 704	752 960	96,6

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Nota: Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.

¹ AP = Arranjo Populacional; MI = Município Isolado.

² Foi considerada população urbana aquela que reside em setores censitários de situação: 1 (área urbanizada); 3 (área urbanizada isolada); e 4 (área rural de extensão urbana).

ii. **1 milhão a 2,5 milhões de habitantes**, 11 grandes concentrações urbanas figuravam nesta faixa populacional, em 2010, distribuídas por todo o país, com exceção apenas da região Sul. A saber: Manaus/AM, Belém/PA, João Pessoa/PB, São Luís/MA, Natal/RN, Maceió/AL, Vitória/ES, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, São José dos Campos/SP e Goiânia/GO (**Tabela 2**).

Tabela 2 - População e contiguidade da mancha urbana nas Grandes concentrações urbanas, entre 1.000.000 e 2.500.000 habitantes – Brasil, 2010.

Grandes concentrações urbanas	Tipo ¹	População			Municípios com contiguidade da mancha urbanizada	
		Total	Urbana ²		Total	Percentual (%)
			Total	Percentual (%)		
Goiânia/GO	AP	2 078 399	2 044 871	98,4	5	33,3
Belém/PA	AP	2 025 276	1 973 673	97,5	4	100
Campinas/SP	AP	1 874 442	1 824 757	97,3	7	87,5
Manaus (AM)	MI	1 802 014	1 790 164	99,3	-	-
Vitória/ES	AP	1 582 418	1 551 314	98,0	5	83,3
Baixada Santista/SP	AP	1 556 718	1 550 647	99,6	7	100
São José dos Campos/SP	1* IA	1 419 657	1 293 747	91,1	6	60
São Luís/MA	AP	1 309 330	1 241 913	94,9	4	100
Natal/RN	AP	1 187 899	1 133 146	95,4	4	80
Maceió/AL	AP	1 115 485	1 101 804	98,8	6	66,7
João Pessoa/PB	AP	1 034 615	1 008 455	97,5	5	83,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Nota: Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.

¹ AP = Arranjo Populacional; MI = Município Isolado; e 1* IA = 1ª Integração do Arranjo Populacional.

² Foi considerada população urbana aquela que reside em setores censitários de situação: 1 (área urbanizada); 3 (área urbanizada isolada); e 4 (área rural de extensão urbana).

iii. **2,5 milhões de habitantes**, nesta faixa existem nove grandes concentrações urbanas, compondo o mais alto escalão da urbanização brasileira, localizadas nas regiões Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste e Sul. As principais característica dessas concentrações urbanas é a intensidade dos fluxos entre os municípios que compõem esses arranjos e a contiguidade da mancha urbana, que é ininterrupta em 31 dos 37 municípios do arranjo de “São Paulo/SP”, em 19 municípios do arranjo de “Porto Alegre/RS” e em 18 municípios do arranjo do “Rio de Janeiro/RJ”, conformando uma grande mancha urbanizada (**Tabela 3**).

Tabela 3 - População e contiguidade da mancha urbana nas Grandes concentrações urbanas, acima de 2.500.000 habitantes – Brasil, 2010.

Concentrações urbanas	Tipo ¹	População			Municípios		
		Total	Urbana ²		Total	Com mancha urbanizada contigua	
			Total	Percentual (%)		Total	Percentual (%)
São Paulo/SP	AP	19 629 394	19 243 982	98,0	37	31	83,8
Rio de Janeiro/RJ	AP	11 946 398	11 868 969	99,4	21	18	85,7
Belo Horizonte/MG	AP	4 744 706	4 653 182	98,1	23	16	69,6
Recife/PE	AP	3 741 904	3 612 985	96,6	15	10	66,7
Porto Alegre/RS	2ª IA	3 701 482	3 550 747	95,9	29	19	65,5
Salvador/BA	AP	3 482 615	3 423 641	98,3	10	4	40,0
Brasília/DF	AP	3 360 552	3 222 184	95,9	9	5	55,6
Fortaleza/CE	AP	3 327 021	3 192 230	95,9	8	6	75,0
Curitiba/PR	AP	3 054 076	2 843 616	93,1	18	14	77,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Nota: Arranjos populacionais identificados segundo metodologia desenvolvida pela Coordenação de Geografia do IBGE.

¹ AP = Arranjo Populacional; e 2ª IA = 2ª Integração do Arranjo Populacional.

² Foi considerada população urbana aquela que reside em setores censitários de situação: 1 (área urbanizada); 3 (área urbanizada isolada); e 4 (área rural de extensão urbana).

Uma vez definidos os **arranjos populacionais**, o IBGE os toma como ponto de partida para a definição da Região de Influência de Cidades – REGIC (IBGE, 2020), ampliando o próprio conceito e entendimento sobre “**Cidade**”. Na REGIC, a “unidade urbana” de análise, independente dos limites administrativos existentes, é a Cidade entendida como a unidade formada pela mancha urbana conturbada 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).

Desta feita, o estudo da REGIC torna os Arranjos Populacionais 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 arranjos populacionais (Cidades) quanto os Municípios Isolados. Com isso,

O estudo constitui uma abordagem fundamental para a compreensão da geografia do País, uma vez que estabelece critérios para a qualificação das Cidades e das relações entre elas, revelando eixos de integração no território e padrões diferenciados de distribuição de centralidades urbanas. Por dar visibilidade às centralidades e à dinâmica dos fluxos que as conectam, essa pesquisa constitui um instrumento importante

para as decisões locacionais e aplicações práticas, tanto do planejamento estatal quanto da sociedade em geral (IBGE, 2020, p.9).

A REGIC hierarquiza os centros urbanos em cinco níveis (com subdivisões internas) – a saber: Metrôpoles, 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 Metrôpoles como “elo final” de cada rede, “para onde convergem as vinculações de todas as Cidades presentes no Território Nacional” (IBGE, 2020, p.11).

Esta **hierarquização** é ponto-chave nesta Nota Técnica, 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, o que permitirá definir e ajustar o foco de endereçamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

As cinco hierarquias presentes na Rede Urbana brasileira são (IBGE, 2020, p.11):

METRÓPOLES: Correspondem ao “elo final” de cada Rede, ou seja, todas as Cidades brasileiras recebem influência de ao menos uma Metrôpole, de maneira que a região de influência das metrôpoles corresponde à totalidade do território do país, com muitos pontos de sobreposição. Existem três subníveis de Metrôpoles:

- ◆ GRANDE METRÓPOLE NACIONAL: corresponde à mais alta posição na hierarquia urbana, ocupada pelo Arranjo Populacional de São Paulo/SP, com 21,5 milhões de habitantes e 17,7% do PIB nacional;
- ◆ METRÓPOLE NACIONAL: agrupa os Arranjos Populacionais de Brasília/DF e do Rio de Janeiro/RJ, com 3,9 milhões e 12,7 milhões de habitantes, respectivamente, em 2018;
- ◆ METRÓPOLE: esta categoria agrupa 11 Arranjos Populacionais e o Município Isolado de Manaus, totalizando 12 Cidades: Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA, Vitória/ES e o Município de Manaus (AM), todas com contingente populacional superior aos 2 milhões de habitantes.

CAPITAIS REGIONAIS: Esta categoria agrupa 97 Cidades “com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência”, em três subníveis:

- ◆ CAPITAL REGIONAL A: são, quase sempre, capitais estaduais das regiões nordeste e centro-oeste, com contingente populacional de até 1,4 milhões de habitantes e com relações diretas com as Metrôpoles;
- ◆ CAPITAL REGIONAL B: reúne as capitais estaduais de Palmas/TO e Porto Velho/RO e 22 outras centralidades de referência no interior dos estados. Possuem, em média, 530 mil habitantes;

♦ CAPITAL REGIONAL C: agrupa 64 Cidades, majoritariamente localizadas na região Sudeste do país, com uma média de 300 mil habitantes.

CENTROS SUB-REGIONAIS: Correspondem a 352 Cidades de menor porte populacional, divididas em dois subníveis:

♦ CENTRO SUB-REGIONAL A: formado por 96 Cidades com média populacional de 120 mil habitantes;

♦ CENTRO SUBREGIONAL B: formado por 256 Cidades, com média nacional de 70 mil habitantes.

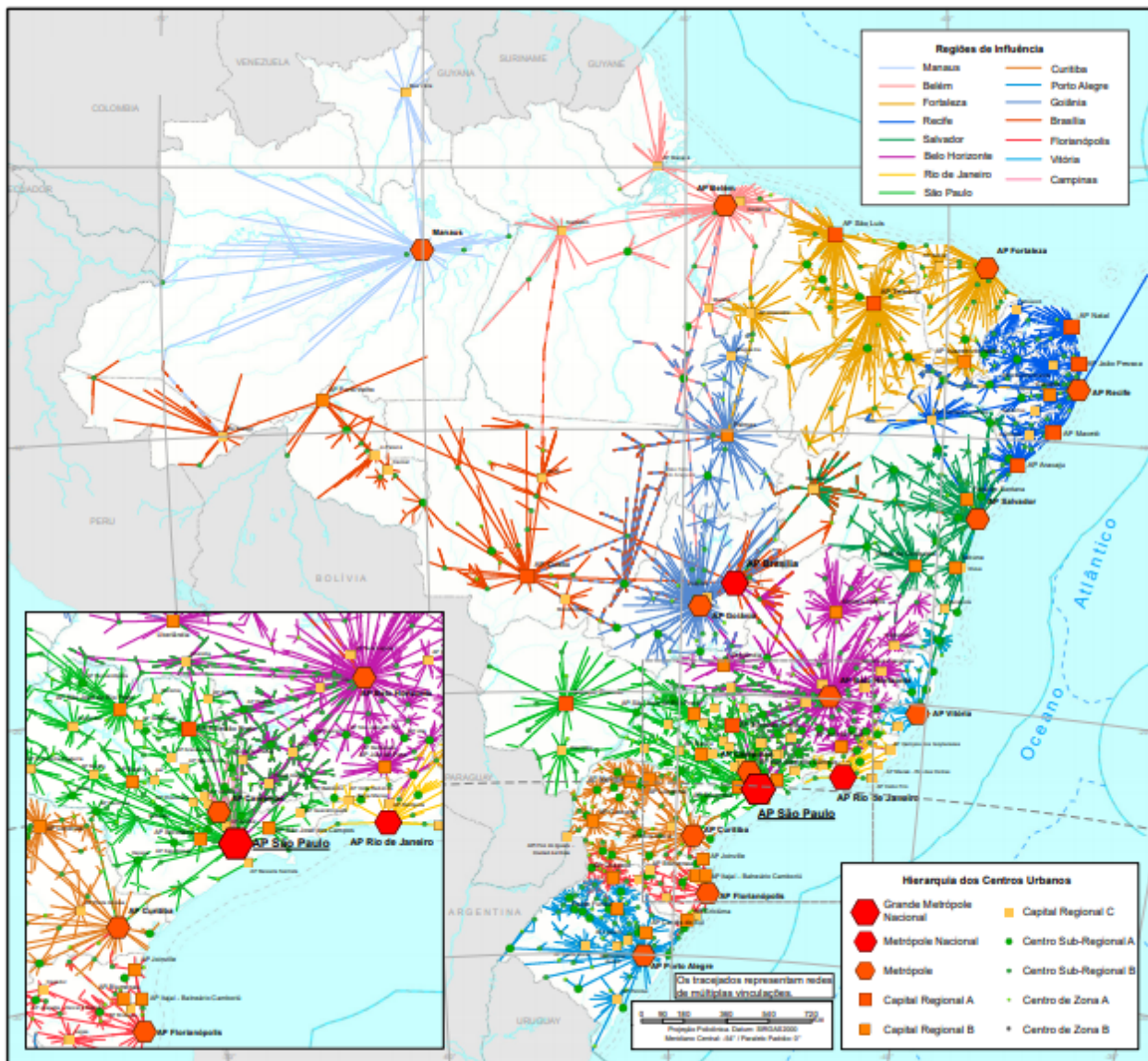
CENTROS DE ZONA: Esta categoria possui menor nível de atividades de gestão e também de influência/polarização para comércio e serviços. Se subdivide em duas categorias:

♦ CENTRO DE ZONA A: agrupa 147 Cidades, com cerca de 40 mil pessoas;

♦ CENTRO DE ZONA B: agrupa 251 Cidades, com média inferior a 25 mil habitantes.

CENTROS LOCAIS: Esta é a categoria com menor influência e centralidade na rede urbana brasileira, contudo, abarca a maioria dos municípios do país, 4.037 centros urbanos, o que corresponde a 82,4% dos municípios brasileiros, sendo que 62,2% encontram-se nas regiões Nordeste e Sudeste. Possuem média populacional de 12,5 mil habitantes sendo, em geral, mais populosos na região Norte e menos populosos na região Sul.

Figura 1 - Mapa das Regiões de Influência das Cidades - Brasil, 2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Regiões de Influência das Cidades 2018.

Fonte: IBGE, 2020.

A Figura 1 demonstra a configuração final da Rede de Urbana brasileira resultante da representação das Regiões de Influência das Cidades, enquanto a

Tabela 4 detalha a distribuição de cada nível de Cidade na hierarquia urbana nas grandes regiões do país.

Tabela 4 - Distribuição regional dos níveis de Cidades, segundo as Grandes Regiões -

Grandes Regiões	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 (%)
Brasil	15	100,0	97	100,0	352	100,0	398	100,0	4 037	100,0
Norte	2	13,3	11	11,3	27	7,7	21	5,3	373	9,2
Nordeste	3	20,0	21	21,7	88	25,0	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	20,0	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, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Regiões de Influência das Cidades 2018.

Fonte: IBGE, 2020.

2. Arranjos Populacionais: balizadores para a definição de arranjos institucionais

Apesar do Estatuto da Metrópole ter, a partir de 2015, contido a multiplicação de RMs pelo país, o fato é que, para fins de políticas públicas, existem hoje 76 RMs institucionalizadas que, de alguma forma, devem ser organizadas por tipos e hierarquizadas de maneira que configurações tão diversas de RMs não sejam tratadas como iguais e recebam o mesmo tratamento pela União. Ao contrário, a União deve considerar as singularidades de cada um desses arranjos e a natureza de sua criação, realizada por entes subnacionais que, na maior parte das vezes, não leva em conta o *fato metropolitano*.

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 fantasma” obstaculiza o endereçamento correto das ações da União, tendo em vista que na “categoria” Região Metropolitana cabe, atualmente, qualquer configuração.

Por essa razão, a primeira proposta desta Nota Técnica é alinhar a hierarquia de Cidades (Arranjos Populacionais e Municípios Isolados) proposta pela REGIC aos *tipos supramunicipais 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.

Além disso, retomando o argumento central de que o tratamento isonômico e igualitário não necessariamente resulta em uma abordagem justa para Cidades desiguais – ao contrário, pode reforçar as injustiças e desigualdades socioespaciais –, 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 intra-regionais e entre arranjos supramunicipais nas diferentes regiões do país.

Sendo assim, não se trata de **criar** uma tipologia supramunicipal, a partir

da qual seja possível definir “agendas urbanas personalizadas”. O primeiro degrau para a definição dessas tipologias já está pronto, resta realizar o exercício de identificar **o que** no campo institucional corresponde à cada nível na hierarquia de Cidades. É à essa tarefa que este Capítulo se dedica, inicialmente caracterizando os tipos institucionais e, em seguida, os contrapondo aos Arranjos Populacionais.

2.1. Características das Regiões Metropolitanas e a hierarquização de Cidades

Tal como apresentado no Capítulo 1 desta Nota Técnica, a *metropolização institucional* foi intensa na última década (2010), resultando em 76 Regiões Metropolitanas (RMs) contabilizadas ao final de 2020. A **Tabela 5** apresenta o número de municípios e da população que vive em RMs (2020), em cada uma das UFs e macrorregiões do país.

Os dados mostram uma concentração dos arranjos institucionais do tipo metropolitano nas regiões Nordeste e Sul, sendo que o Nordeste apresenta a média de 3,7 RMs por estado (considerando nesse cálculo o Piauí, que não possui RM e sim uma RIDE), e que o Sul apresenta a média de 7 RMs por estado. É justamente nas UFs dessas duas macrorregiões que há um maior número de municípios “metropolitanos”: 391 e 536 municípios, respectivamente (**Tabela 5**).

Ao menos institucionalmente, 23,5% dos municípios do país fazem parte de alguma RM. Com isso, temos mais da metade da população brasileira (52,8%) vivendo em Regiões Metropolitanas criadas por leis complementares estaduais. São ao todo 1.308 municípios, que somam quase 112 milhões de habitantes (**Tabela 5**).

Tabela 5 - Número de municípios metropolitanos por grande região e UF – 2020

REGIÃO/UF	Nº RMS	Nº DE MUNICÍPIOS EM RMS	POPULAÇÃO (2020)
Centro-Oeste	2	34	3.654.798
GO	1	21	2.613.491
MT	1	13	1.041.307
Nordeste	33	391	25.768.222
AL	9	88	3.136.990
BA	2	29	4.845.721
CE	3	46	5.213.118
MA	4	35	2.528.209
PB	12	159	3.389.212
PE	1	15	4.079.575
RN	1	15	1.614.277
SE	1	4	961.120
Norte	10	73	7.961.813
AM	1	13	2.676.936
AP	1	3	646.323

PA	2	10	2.848.679
RO	1	2	556.237
RR	3	11	553.715
TO	2	34	679.923
Sudeste	10	274	54.757.189
ES	1	7	1.979.337
MG	2	78	6.732.534
RJ	1	21	12.763.459
SP	6	168	33.281.859
Sul	21	536	19.811.352
PR	8	193	7.451.724
RS	2	48	5.194.840
SC	11	295	7.164.788
Total Geral	76	1308	111.953.374

Fonte: MDR/IBGE, 2020. Plataforma Brasil Metropolitano, 2020.

A distribuição dos “*tipos supramunicipais formais*” (Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico) pode ser observada na Figura 2, que ressalta a concentração de RMs no Sul do país e nos estados da Paraíba, Alagoas e Roraima. A configuração espacial das RMs (Figura 2) demonstra que se em muitos casos as principais Cidades brasileiras pertencem a este tipo de arranjo institucional, em outros casos, como posto por Costa (2021),

fica evidente a instituição de RMs em espaços não metropolitanos, o que de certa forma fragiliza o uso deste instrumento, mas reflete as decisões políticas dos governos estaduais, uma vez que essa competência cabe à essa esfera de governo, conforme estabelece a CF 1988 (COSTA, 2021).

Um cenário realista do fenômeno da metropolização no Brasil contaria, a princípio, com 15 Metrôpoles, tal como posto pela REGIC 2018. A **Tabela 6** representa o panorama das RMs quando aplicado o filtro de “municípios pertencentes às metrôpoles da REGIC 2018”. O universo de municípios pertencentes às metrôpoles, além de expressar o real fenômeno da conurbação e da intensa troca entre os municípios, reduz o “universo metropolitano” de 1.308 municípios (**Tabela 5**) para 206 (**Tabela 6**), com a diminuição de 37,37 milhões de habitantes “metropolitanos”. Isso resulta em 17,6% da população brasileira vivendo **de fato** em metrôpoles, e não 52,8% como aponta o cenário institucional.

Tabela 6 – Arranjos Institucionais (RMs e RIDE-DF) que correspondem à Arranjos Populacionais do tipo Metr pole na REGIC-2018.

RMs/RIDE	N� de Municípios em Metr�poles da REGIC 2018	População - 2020
Centro-Oeste	23	3.474.537
Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno/DF/GO	8	974.791
Região Metropolitana de Goiânia	15	2.499.746
Nordeste	32	11.523.469
Região Metropolitana de Salvador/BA	10	3.824.239
Região Metropolitana de Fortaleza/CE	8	3.642.907
Região Metropolitana de Recife/PE	14	3.999.817
Norte	5	4.400.364
Região Metropolitana de Manaus/AM	1	2.182.763
Região Metropolitana de Belém/PA	4	2.217.601
Sudeste	93	43.671.963
Região Metropolitana da Grande Vitória/ES	6	1.854.478
Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG	23	5.199.352
Região Metropolitana do Rio de Janeiro/RJ	19	12.644.321
Região Metropolitana de Campinas/SP	8	2.166.734
Região Metropolitana de São Paulo/SP	37	21.673.440
Sul	52	8.498.198
Região Metropolitana de Curitiba/PR	18	3.468.575
Região Metropolitana de Porto Alegre/RS	24	3.949.863
Região Metropolitana de Florianópolis/SC	10	1.053.852
Total Geral	206	74.583.799

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano, 2020; IBGE, 2020. Elaboração dos autores.

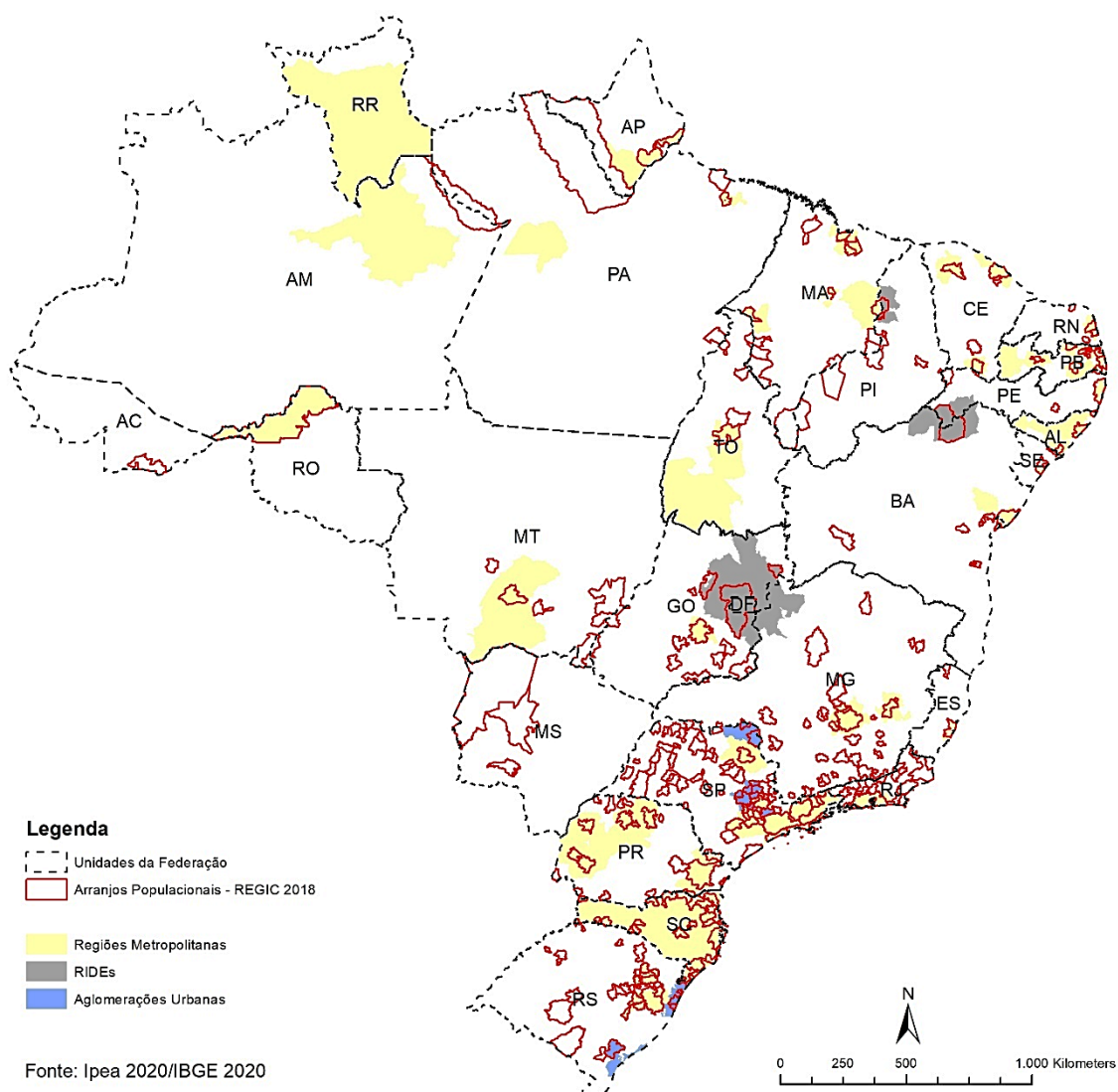
Na primeira versão do Estatuto da Metr pole havia o casamento entre duas das definições postas no Art. 2 , as quais resultavam em critério bastante objetivo para a definição de uma Região Metropolitana. O inciso VII trazia a seguinte redação: “região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole” (BRASIL, 2015) e antes dele, o inciso V definiu “metrópole” como:

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a ** rea de influência de uma capital regional**, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (op. cit. Art. 2 , inciso V).

Mesmo que a definição de **metrópole** tenha se mantido, apesar das alterações realizadas pela Lei n 13.683/2018, a redefinição de **região metropolitana** além de retirar a palavra “metrópole” do texto, deixando os dois incisos desconectados, estabelece que região metropolitana é a “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” (BRASIL, 2018). Ou seja, as emendas ao Estatuto da Metrópole acabam por sacramentar a institucionalização, pelos Estados, de RMs “fantasma”.

Figura 2 - Mapa de localização dos “tipos supramunicipais formais” (RMs, AUs e RIDEs) – Brasil, 2020



Tomando o inciso V com parâmetro para a definição de uma **metrópole**, é possível simular quais Capitais Regionais poderiam ser consideradas como metrópoles. A configuração resultante pode ser observada nas tabelas a seguir. A primeira delas (Tabela 7) mostra quais arranjos institucionais (RMs, RIDEs e AUs) já possuem uma Capital Regional como sede e, portanto, se adequam ao critério estabelecido pelo Estatuto da Metrópole para conformar uma metrópole.

Assim, associando os parâmetros técnicos aos critérios institucionais, somam-se às três categorias de **Metrópoles** definidas pela REGIC 2018 (Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional e Metrópole), uma **quarta categoria de metrópole** advinda dos arranjos institucionais que possuem como sede uma Capital Regional. À esta quarta categoria, daremos, deste ponto em diante, o nome de **Metrópoles Regionais**. Isso significa a inclusão de mais 40 metrópoles (e suas RMs institucionalizadas) ao conjunto das 15 já existentes.

Tabela 7 – Arranjos Institucionais (RMs, AUs e RIDEs) com Capital Regional como sede.

Grande Região/UF	Nº de Arranjos Institucionais com CR como sede	Nome do Arranjo Institucional	Sede do Arranjo Institucional	Regic 2018
Centro-Oeste	1			
MT	1	RM do Vale do Rio Cuiabá	Cuiabá	CR A
Nordeste	13			
AL	2	RM de Maceió	Maceió	CR A
		RM do Agreste	Arapiraca	CR C
BA	2	<i>RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA</i>	Juazeiro	CR C
		RM de Feira de Santana	Feira de Santana	CR B
CE	2	RM de Sobral	Sobral	CR C
		RM do Cariri	Juazeiro do Norte	CR B
MA	2	RM da Grande São Luís	São Luís	CR A
		RM do Sudoeste Maranhense	Imperatriz	CR C
PB	2	RM de Campina Grande	Campina Grande	CR C
		RM de João Pessoa	João Pessoa	CR A
PE	n/a	<i>RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA</i>	Petrolina	CR C
PI	1	<i>RIDE da Grande Teresina</i>	Teresina	CR A
RN	1	RM de Natal	Natal	CR A
SE	1	RM de Aracaju	Aracaju	CR A
Norte	5			
AP	1	RM de Macapá	Macapá	CR C
PA	1	RM de Santarém	Santarém	CR C
RO	1	RM de Porto Velho	Porto Velho	CR B
RR	1	RM da Capital	Boa Vista	CR C
TO	1	RM de Palmas	Palmas	CR B
Sudeste	8			
MG	1	RM do Vale do Aço	Ipatinga	CR C
SP	7	<i>AU de Franca</i>	Franca	CR C
		<i>AU de Jundiaí</i>	Jundiaí	CR C
		<i>AU de Piracicaba</i>	Piracicaba	CR C
		RM da Baixada Santista	Santos	CR C
		RM de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto	CR A
		RM de Sorocaba	Sorocaba	CR B
		RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	São José dos Campos	CR B
Sul	13			
PR	3	RM de Cascavel	Cascavel	CR B
		RM de Londrina	Londrina	CR B
		RM de Maringá	Maringá	CR B
RS	2	<i>AU do Sul</i>	Pelotas	CR C
		RM da Serra Gaúcha	Caxias do Sul	CR B
SC	8	RM Carbonífera	Criciúma	CR B

		RM da Foz do Rio Itajaí	Itajaí	CR B
		RM de Chapecó	Chapecó	CR B
		RM de Lages	Lages	CR C
		RM de Tubarão	Tubarão	CR C
		RM do Contestado	Joaçaba	CR C
		RM do Norte/Nordeste Catarinense	Joinville	CR B
		RM do Vale do Itajaí	Blumenau	CR B
Total Geral	40			

Fonte: IBGE, 2020; Plataforma Brasil Metropolitano, 2020. Elaboração dos autores.

A **distribuição regional** desta quarta categoria de metrópoles, e suas RMs, é bastante díspar e, de certa forma, acompanha a tendência observada durante a análise da distribuição espacial dos *tipos supramunicipais formais* (Tabela 7). Sendo assim, o Centro-Oeste contaria com mais uma RM (do Vale do Rio Cuiabá), o Nordeste com mais 13 RMs, além da RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA – que já existe e que tem ambas as cidades-polo como Capitais Regionais C.

A região Norte contaria com mais cinco RMs (de Macapá, de Santarém, de Porto Velho, de Palmas e da Capital, em Boa Vista), a região Sudeste com outras oito RMs, sendo uma em Minas Gerais (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 em vista suas sedes serem Capitais Regionais C.

Por fim, a região Sul contaria com o reconhecimento técnico de mais 12 RMs, sendo três no Paraná, oito em Santa Catarina e uma no Rio Grande do Sul, além da AU do Sul, com sede em Pelotas, uma Capital Regional C.

Considerando 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 o critério do EM, poderiam ser consideradas **metrópoles** –, existem na região Sudeste 13 Arranjos Populacionais e outros cinco na região Sul:

- Arranjo Populacional de Juiz de Fora/MG (Capital Regional B)
- Arranjo Populacional de Cabo Frio/RJ (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Campos dos Goytacazes/RJ (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Macaé - Rio das Ostras/RJ (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Petrópolis/RJ (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Volta Redonda - Barra Mansa/RJ (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Araraquara/SP (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Bauru/SP (Capital Regional B)
- Arranjo Populacional de Catanduva/SP (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Marília/SP (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Presidente Prudente/SP (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de São Carlos/SP (Capital Regional B)
- Arranjo Populacional de São José do Rio Preto/SP (Capital Regional B).
- Arranjo Populacional de Ponta Grossa/PR (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional Internacional de Foz do Iguaçu/Brasil - Ciudad del Este/Paraguai (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Lajeado/RS (Capital Regional C)

- Arranjo Populacional de Santa Cruz do Sul/RS (Capital Regional C)
- Arranjo Populacional de Santa Maria/RS (Capital Regional C)

Os municípios que compõem estes 18 Arranjos Populacionais podem ser observados na **Tabela 8**. A hipotética transformação destes APs em Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas, agregaria 1.348 municípios ao universo metropolitano, o que corresponde a 6,5 milhões de habitantes.

Tabela 8 – Arranjos Populacionais formados por Capitais Regionais e que não conformam Regiões Metropolitanas

Grande Região	UF	Arranjo Populacional (AP)	Regic 2018	Município	Pop. 2020
Sudeste	MG	Arranjo Populacional de Juiz de Fora/MG	Capital Regional B	Chácara	3.154
				Ewbank da Câmara	3.913
				Juiz de Fora	568.873
				Matias Barbosa	14.468
				Simão Pereira	2.615
	RJ	Arranjo Populacional de Cabo Frio/RJ	Capital Regional C	Armação dos Búzios	33.870
				Arraial do Cabo	30.349
				Cabo Frio	226.525
				São Pedro da Aldeia	104.476
		Arranjo Populacional de Campos dos Goytacazes/RJ	Capital Regional C	Campos dos Goytacazes	507.548
				São João da Barra	36.102
		Arranjo Populacional de Macaé Rio das Ostras/RJ	Capital Regional C	Carapebus	16.301
				Casimiro de Abreu	44.184
				Conceição de Macabu	23.228
				Macaé	256.672
				Rio das Ostras	150.674
		Arranjo Populacional de Petrópolis/RJ	Capital Regional C	Areal	12.572
				Petrópolis	306.191
		Arranjo Populacional de Volta Redonda - Barra Mansa/RJ	Capital Regional C	Barra Mansa	184.412
				Pinheiral	25.156
				Volta Redonda	273.012
	SP	Arranjo Populacional de Araraquara/SP	Capital Regional C	Américo Brasiliense	40.504
				Araraquara	236.072
				Gavião Peixoto	4.789
				Rincão	10.799
				Santa Lúcia	8.817
		Arranjo Populacional de Bauru/SP	Capital Regional B	Bauru	376.818
				Piratininga	13.636
		Arranjo Populacional de Catanduva/SP	Capital Regional C	Catanduva	121.862
				Catiguá	7.804
				Elisiário	3.651
				Embaúba	2.452

				Marapoama	3.031
				Novais	5.830
				Pindorama	17.049
		Arranjo Populacional de Marília/SP	Capital Regional C	Marília	238.882
				Oriente	6.515
				Vera Cruz	10.843
		Arranjo Populacional de Presidente Prudente/SP	Capital Regional C	Alfredo Marcondes	4.166
				Álvares Machado	24.915
				Anhumas	4.115
				Caiabu	4.191
				Emilianópolis	3.214
				Estrela do Norte	2.766
				Indiana	4.885
				Narandiba	4.857
				Pirapozinho	27.527
				Presidente Bernardes	13.106
				Presidente Prudente	228.743
				Regente Feijó	20.261
				Santo Expedito	3.111
				Taciba	6.285
				Tarabai	7.468
		Arranjo Populacional de São Carlos/SP	Capital Regional C	Ibaté	35.104
				São Carlos	251.983
		Arranjo Populacional de São José do Rio Preto/SP	Capital Regional B	Bady Bassitt	17.502
				Bálsamo	9.068
				Cedral	9.237
				Guapiaçu	21.454
				Ipiguá	5.392
				Jaci	7.067
				Mirassol	59.824
				Mirassolândia	4.871
				Neves Paulista	8.930
				Nova Aliança	6.973
				São José do Rio Preto	460.671
				Uchoa	10.110
Sul	PR	Arranjo Populacional de Ponta Grossa/PR	Capital Regional C	Carambeí	23.415
				Ponta Grossa	351.736
		AP Internacional de Foz do Iguaçu/Brasil - Ciudad del Este/Paraguai	Capital Regional C	Foz do Iguaçu	258.532
				Santa Terezinha de Itaipu	23.465
	RS	Arranjo	Capital	Arroio do Meio	20.805

		Populacional de Lajeado/RS	Regional C	Bom Retiro do Sul	12.328
				Cruzeiro do Sul	12.348
				Estrela	34.116
				Fazenda Vilanova	4.533
				Forquetinha	2.412
				Lajeado	84.014
				Santa Clara do Sul	6.603
		Arranjo Populacional de Santa Cruz do Sul/RS	Capital Regional C	Santa Cruz do Sul	130.416
				Vera Cruz	26.863
		Arranjo Populacional de Santa Maria/RS	Capital Regional C	Itaara	5.499
				Santa Maria	282.123
TOTAL			6.480.653		

Fonte: IBGE, 2020; Plataforma Brasil Metropolitano, 2020. Elaboração dos autores.

Este exercício não busca propor a criação de novas Regiões Metropolitanas, ao contrário, procura 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 Região Metropolitana, fazem parte do mesmo grupo a que chamamos de **Metrópoles Regionais**.

Resta ainda olhar para as Capitais Regionais que não conformam Arranjos Populacionais (AP). Mesmo sendo Municípios Isolados, possuem área de influência de uma Capital Regional então, assim como Manaus conforma uma RM, estes Municípios Isolados ou Cidades, como designa o IBGE, também poderiam tornar-se metrópoles e, por conseguinte, RMs, conforme critério estabelecido no Estatuto da Metrópole.

Não obstante, com exceção das capitais estaduais (Campo Grande/MS, Rio Branco/AC, Boa Vista/RR, Palmas/TO), o olhar e as ações propostas por uma PNDU para este tipo de Cidade (e potencial RM institucional, 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).

Em outras palavras, não é possível considerar “metrópole” uma categoria única para nomear Cidades que se diferenciam em incontáveis aspectos (regionais, porte e características populacionais, de acessibilidade, de deslocamento de pessoas, bens e informação, ação de empresas e entidades públicas que fomentam fluxos e redes, etc) e que, por conseguinte, demandam diferentes ações públicas e apoio da União.

Atenta-se para o fato que do conjunto de 40 Cidades que não compõem AP, mas que são Capitais Regionais, duas delas (Cacoal/RO e Caçador/SC) não são consideradas **concentrações urbanas**, tendo em vista o critério de corte para essa categorização, que é de mais de 100 mil habitantes. De acordo com o porte populacional, a menor Cidade dessa lista é Caçador/SC, com 78.595 habitantes,

enquanto a maior é Campo Grande/MS, com 895.982 habitantes.

Tabela 9 – Capitais Regionais fora de Arranjos Populacionais e que não conformam Arranjo Institucional

Grande Região	UF	Nome do Município	REGIC 2018	Pop. 2020
Centro-Oeste	GO	Anápolis	Capital Regional C	386.923
	MS	Campo Grande	Capital Regional A	895.982
		Dourados	Capital Regional C	222.949
	MT	Rondonópolis	Capital Regional C	232.491
		Sinop	Capital Regional C	142.996
Nordeste	AL	Arapiraca	Capital Regional C	231.747
	BA	Itabuna	Capital Regional B	213.223
		Vitória da Conquista	Capital Regional B	338.480
		Feira de Santana	Capital Regional B	614.872
		Barreiras	Capital Regional C	155.439
		Eunápolis	Capital Regional C	113.380
		Ilhéus	Capital Regional C	162.327
	PE	Caruaru	Capital Regional B	361.118
		Garanhuns	Capital Regional C	139.788
	RN	Mossoró	Capital Regional C	297.378
Norte	AC	Rio Branco	Capital Regional C	407.319
	PA	Castanhal	Capital Regional C	200.793
		Marabá	Capital Regional C	279.349
		Santarém	Capital Regional C	304.589
	RO	Cacoal	Capital Regional C	85.359
		Ji-Paraná	Capital Regional C	128.969
	RR	Boa Vista	Capital Regional C	399.213
	TO	Palmas	Capital Regional B	299.127
		Araguaína	Capital Regional C	180.470
Sudeste	ES	Cachoeiro de Itapemirim	Capital Regional C	208.972
	MG	Montes Claros	Capital Regional B	409.341
		Uberlândia	Capital Regional B	691.305
		Divinópolis	Capital Regional C	238.230
		Governador Valadares	Capital Regional C	279.885
		Poços de Caldas	Capital Regional C	167.397
		Pouso Alegre	Capital Regional C	150.737
		Teófilo Otoni	Capital Regional C	140.592
		Uberaba	Capital Regional C	333.783
		Varginha	Capital Regional C	135.558
	SP	Araçatuba	Capital Regional C	197.016
		Barretos	Capital Regional C	122.098
		Jaú	Capital Regional C	150.252

Sul	RS	Passo Fundo	Capital Regional B	203.275
	SC	Lages	Capital Regional C	157.544
		Caçador	Capital Regional C	78.595
TOTAL				10.458.861

Fonte: IBGE, 2020. Elaboração dos autores.

Tal como apresentado na **Tabela 9**, apenas uma Cidade é classificada como **Capital Regional A**, que é Campo Grande, capital do Estado do Mato Grosso do Sul. Dentre as oito **Capitais Regionais B** está Palmas, capital do Estado do Tocantins. O maior conjunto é o de **Capitais Regionais C**, com 31 Cidades, dentre 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 regional dessas Cidades 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 delas 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, e 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, com seus 203 mil habitantes, constitui uma Capital Regional B, além de duas outras Capitais Regionais C.

Não há critério técnico que justifique considerar as Capitais Regionais apresentadas na **Tabela 9** como **metrópoles**, menos ainda como Regiões Metropolitanas, tendo 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 Regiões Metropolitanas cujas sedes estão abaixo das Capitais Regionais na hierarquia de Cidades. Nove delas, ao menos compõem Arranjos Populacionais sempre formados por dois ou três municípios (**Tabela 10**), resultando em 20 municípios com média de 95 mil habitantes. Estes casos ocorrem em apenas seis UFs das regiões Nordeste e Sul.

Tabela 10 – Arranjos Interfederativos (RMs e AU) coincidentes com Arranjos Populacionais com área de influência inferiores a Capital Regional.

Região	UF	Arranjo Interfederativo	Arranjo Populacional (AP)	Município Sede AP	REGIC 2018	Nº mun. AP	Pop. AP (2020)	Nº mun. RM	Pop. RM (2020)
NE	AL	RM do São Francisco	AP de Penedo	Penedo	CSR B	2	82.402	6	197.975
	MA	RM de Grande Pedreiras	AP de Pedreiras	Pedreiras	CSR B	2	61.227	8	133.397
	PB	RM de Patos	AP de Patos	Patos	CSR A	2	107.605	23	232.636
		RM de Guarabira	AP de Guarabira	Guarabira	CSR B	2	63.809	20	250.457
		RM do Mamanguape	AP Mamanguape-Rio Tinto	Mamanguape	CZ A	2	69.058	9	121.631
S	PR	RM de Toledo	AP de Toledo	Toledo	CSR A	2	146.631	18	398.323
		RM de Umuarama	AP de Umuarama	Umuarama	CSR A	2	117.234	24	313.794
	RS	<i>AU do Litoral Norte</i>	AP de Tramandaí - Osório	Osório	CSR A	3	120.509	20	335.884
	SC	RM do Alto Vale do Itajaí	AP de Rio do Sul	Rio do Sul	CSR A	3	88.639	28	297.821
TOTAL						20	857.114	156	2.281.918

Fonte: IBGE, 2020. Elaboração dos autores.

A análise inversa, ou seja, a observação das RMs que contém estes mesmos Arranjos Populacionais (duas últimas colunas da **Tabela 10**), mostra agrupamentos de municípios muito maiores compondo estas RMs. Em contraposição aos APs, estas RMs podem ter até 28 municípios. A média populacional nessas nove RMs é 2,6 vezes maior que a média populacional das APs correspondentes, sendo de pouco mais que 246 mil habitantes nas RMs e de 95 mil habitantes nos APs.

As outras 18 Regiões Metropolitanas com sedes em posição hierárquica abaixo das Capitais Regionais, não têm seus municípios-sede pertencentes a nenhum Arranjo Populacional (**Tabela 11**). Elas 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.

Tabela 11 - Arranjos Interfederativos (RMs) cujas sedes possuem área de influência inferior a Capital Regional e não pertencem à Arranjos Populacionais.

Região	UF	Arranjos Institucionais (RMs)	Nº MUN	População (2020)
NORDESTE	AL	RM da Zona da Mata	16	330.269
		RM de Caetés	5	226.080
		RM de Palmeira dos Índios	7	157.389
		RM do Médio Sertão	9	150.037
		RM do Sertão	7	160.758
		RM do Vale do Paraíba	12	160.893
	PB	RM de Araruna	6	67.781
		RM de Barra de Santa Rosa	6	50.429

NORTE		RM de Esperança	9	141.755
		RM de Itabaiana	11	125.846
		RM de Sousa	9	117.399
		RM do Vale do Piancó	16	118.559
	TOTAL Nordeste		113	1.807.195
	RR	RM de Central	2	33.876
		RM do Sul do Estado	4	56.519
		TO	RM de Gurupi	18
	TOTAL Norte		24	285.644
	SUL	PR	RM de Apucarana	23
RM de Campo Mourão			25	328.863
SC		RM do Extremo Oeste	45	257.758
		TOTAL Sul		93
TOTAL GERAL			230	2.979.320

Fonte: IBGE, 2020. Elaboração dos autores.

A composição destas RMs é basicamente formada por **Centros Locais**. 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 sede de RMs.

Outros sete municípios (3,1%), possuem área de influência de **Centro Sub-regional B**, seis deles são sedes de RMs no Nordeste. Por fim, 14 (6,1%) municípios têm área de influência de **Centro de Zona B**, dois deles, Viçosa/AL e Piancó/PB, são sede de suas respectivas RMs. Não há nenhuma ocorrência de Centro de Zona A.

2.1.1. Metrôpoles Regionais: uma proposta

Desta feita, chegamos à uma primeira camada de categorização de RMs, resultante da hierarquização dos arranjos institucionais (tanto existentes quanto “em potencial”) de maneira equiparada aos Arranjos Populacionais do IBGE. Até o nível das *Capitais Regionais* pertencentes à Arranjos Populacionais (Tabela 8) é possível justificar que estas conformem Regiões Metropolitanas, levando em consideração tanto a perspectiva técnica, quanto a perspectiva institucional

A perspectiva técnica (IBGE, 2016; 2018) 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 estados²² (*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 seja pela delimitação feita pelo Estatuto da Metrôpole (Art. 2º), seja pela autonomia estadual em regionalizar seu território

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 11 RMs – das quais 9 estão em Arranjos Populacionais.

para fins administrativos e de planejamento.

Tal como apresentado pelas Tabelas 6 a 11, temos as seguintes configurações de Metrôpoles, Regiões Metropolitanas e possíveis RMs:

- 15 Metrôpoles da REGIC (1 Grande Metrôpole Nacional, 2 Metrôpoles Nacionais e 12 Metrôpoles) - Tabela 6;
- 40 Regiões Metropolitanas que tem Capitais Regionais como sede, incluídas neste conjunto as RIDEs do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e da Grande Teresina, além das AUs de Franca, de Jundiaí, de Piracicaba, no estado de SP, e a AU do Sul, no RS - Tabela 7;
- 18 Capitais Regionais, que conformam Arranjos Populacionais, mas não são RMs - **Tabela 8**;
- 4 Capitais estaduais, que são Capitais Regionais, não conformam Arranjos Populacionais, mas são médias ou grandes concentrações urbanas (Campo Grande/MS, Rio Branco/AC, Boa Vista/RR e Palmas/TO) - **Tabela 9**.

Assim, uma quarta categoria de *Metrôpole* seria formada tanto pelas *Capitais Regionais* que já conformam Regiões Metropolitanas, a qual denominamos (de maneira propositiva) como **Metrôpoles Regionais**, quanto pelas *Capitais Regionais* que possuem estas mesmas características e que podem, a qualquer momento, serem transformadas em RMs por força do interesse de seus estados. Isso corresponde à 55 RMs já instituídas e 22 RMs “em potencial”, ou seja, possuem as configurações de RMs, mas ainda não são. Desta feita, de acordo com esta primeira análise, o universo metropolitano seria formado por 55 RMs institucionalizadas.

Já a **Tabela 10** e a **Tabela 11** listam as 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). Não há respaldo técnico, nem definição legal, que justifique seu reconhecimento como metrôpole, o que não impede que os estados mantenham as que já foram criadas e que crie outras.

Contudo, para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, é importante diferenciar o conjunto de RMs e de possíveis RMs, daquele segundo grupo que possui configurações de Cidades com pouca influência regional e, principalmente, não possuem Funções Públicas de Interesse Comum (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 se ponderar a relevância da criação de RM/AUs perante a possibilidade de formação de um Consórcio Público.

Dessa forma, o mais adequado seria atribuir outra denominação, que não RMs, às RMs listadas nas Tabelas 10 e 11, ou mesmo serem transformadas em AUs, tal como advoga o Estatuto da Metrôpole em seu Artigo 15²³.

²³ “A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º desta Lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal,

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 para políticas urbanas condizentes com a realidade dos conjuntos de municípios. Ao final deste Capítulo, serão abordadas outras camadas (fragilidades e vulnerabilidades) que devem ser levadas em conta para a definição de uma tipologia supramunicipal mais adequada e profícua para o desenvolvimento urbano-metropolitano.

2.2. Aglomeração urbanas, uma categoria “vazia”?

Tal como mencionado em passagens anteriores desta Nota Técnica, existem no Brasil apenas cinco Aglomerações Urbanas instituídas, três delas estão no estado de São Paulo e outras duas no estado do Rio Grande do Sul. As demais Unidades da Federação não fizeram uso deste instrumento, fato compreensível uma vez que nem a CF 1988 não elabora em quais casos criar AUs no lugar de RMs, e vice-versa.

O Estatuto da Metrópole, 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 só poderiam constituir uma AU. Com isso, o EM estabeleceu uma espécie de “pré-requisito” para a institucionalização de RMs.

De maneira aparentemente contraditória, 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 considerada uma unidade regional, de interesse estadual, para a execução de FPICs.

Como mencionado no início deste Capítulo, não há nenhum impedimento legal para que qualquer agrupamento de municípios, que compartilhe ao menos um serviço público, torne-se uma Região Metropolitana. Independentemente de seu porte e do grau de influência que exerça em seu entorno. Em outras palavras, não está posto quais tipos de “agrupamento de municípios” podem tornar-se RM ou AU.

Por essa razão, as AUs institucionalizadas pelos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul podem, de acordo com o mesmo critério, serem convertidas em RMs. Do ponto de vista do apoio da União, a definição de metrópole da primeira versão do EM não reconheceria a **RM do Litoral Norte/RS**, visto que nenhum de seus 20 municípios classifica-se como uma *Capital Regional*. Ao contrário, seu núcleo, o município de Osório/RS, é um *Centro Sub-Regional A*, com contingente populacional entre 20 mil a 50 mil habitantes – ainda que componha, junto a Imbé e Tramandaí, um Arranjo Populacional de 120,5 mil habitantes (IBGE, 2018).

É compreensível que o estado de São Paulo, com tantas médias e grandes concentrações populacionais – incluindo a RMSP, que está entre as 10 maiores metrópoles do mundo e a maior do continente sul-americano –, encontre na

independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros” (BRASIL, 2015).

criação de AUs uma tipologia intermediária para seu planejamento regional, que assume a forma de **macrometrópole**. As AUs do estado contam com 49 municípios e uma população de 2,9 milhões de habitantes.

No estado de SP, a diferença populacional entre a maior AU (de Piracicaba) e a menor RM (de Ribeirão Preto) é da ordem de 225 mil habitantes (IBGE, 2020). Além disso, dos 23 municípios que compõem a AU de Piracicaba, 14 estão distribuídos em seis Arranjos Populacionais definidos pela REGIC 2018 (APs de Capivari, de Leme, de Limeira, de Piracicaba, de Rio Claro e de São Pedro), outros nove municípios não fazem parte de nenhum AP (**Tabela 12**). O que diferencia a AU de Piracicaba da RM de Ribeirão Preto é a hierarquia à qual pertencem na rede de Cidades, sendo a primeira uma *Capital Regional C*, e a segunda uma *Capital Regional A*.

A AU de Piracicaba é a maior do estado, com quase 1,5 milhão de habitantes. Além da sede, com 404 mil habitantes, o município de Limeira também está na faixa de população entre 300 mil e 700 mil habitantes. Rio Claro, Araras e Leme compõem a faixa de 100 mil a 300 mil habitantes, enquanto Capivari é o único na faixa entre 50 mil e 100 mil (**Tabela 12**).

Apresentam população entre 20 mil e 50 mil habitantes os municípios de São Pedro, Rio das Pedras, Laranjal Paulista, Conchal, Santa Gertrudes, Cordeirópolis e Iracemápolis (com média de 29 mil habitantes), enquanto Elias Fausto e Charqueada possuem média de 17,5 mil habitantes. Por fim, outros oito municípios possuem população abaixo de 10 mil habitantes (com média de 8,2 mil). A menor população (3,5 mil) está em Águas de São Pedro.

Tabela 12 – Municípios e Arranjos Populacionais pertencentes às Aglomerações Urbanas do estado de São Paulo.

Município/AU	Nome do Arranjo Populacional	REGIC 2018	População 2020
Aglomeração Urbana de Franca			662.648
Buritizal	NA	Centro Local	4.481
Guaíra	NA	Centro Local	40.790
Guará	NA	Centro Local	21.220
Ipuã	NA	Centro Local	16.409
Ituverava	NA	Centro de Zona A	41.824
Jeriquara	NA	Centro Local	3.159
Miguelópolis	NA	Centro Local	22.226
Pedregulho	NA	Centro Local	16.744
Rifaina	NA	Centro Local	3.629
São Joaquim da Barra	NA	Centro Sub-Regional B	51.888
São José da Bela Vista	NA	Centro Local	8.928
Cristais Paulista	AP de Franca	Capital Regional C	8.631
Franca	AP de Franca		353.187
Itirapuã	AP de Franca		6.499
Patrocínio Paulista	AP de Franca		14.670

Restinga	AP de Franca	Centro Local	7.593
Ribeirão Corrente	AP de Franca		4.718
Aramina	AP de Igarapava		5.620
Igarapava	AP de Igarapava		30.432
Aglomeración Urbana de Jundiaí			815.338
Cabreúva	AP de Jundiaí	Capital Regional C	49.707
Campo Limpo Paulista	AP de Jundiaí		84.650
Itupeva	AP de Jundiaí		61.252
Jarinu	AP de Jundiaí		30.044
Jundiaí	AP de Jundiaí		418.962
Louveira	AP de Jundiaí		48.885
Várzea Paulista	AP de Jundiaí		121.838
Aglomeración Urbana de Piracicaba			1.495.220
Analândia	NA	Centro Local	4.995
Araras	NA	Centro Sub-Regional A	134.236
Conchal	NA	Centro Local	28.050
Cordeirópolis	NA	Centro Local	24.528
Corumbataí	NA	Centro Local	4.055
Elias Fausto	NA	Centro Local	17.772
Laranjal Paulista	NA	Centro de Zona B	28.516
Mombuca	NA	Centro Local	3.493
Santa Maria da Serra	NA	Centro Local	6.173
Iracemápolis	AP de Limeira	Capital Regional C	24.235
Limeira	AP de Limeira		306.114
Charqueada	AP de Piracicaba	Capital Regional C	17.190
Piracicaba	AP de Piracicaba		404.142
Rio das Pedras	AP de Piracicaba		35.228
Saltinho	AP de Piracicaba		8.286
Capivari	AP de Capivari	Centro Sub-Regional B	55.768
Rafard	AP de Capivari		9.076
Leme	AP de Leme	Centro Sub-Regional B	103.391
Ipeúna	AP de Rio Claro	Centro Sub-Regional A	7.546
Rio Claro	AP de Rio Claro		206.424
Santa Gertrudes	AP de Rio Claro		26.898
Águas de São Pedro	AP de São Pedro	Centro Local	3.451
São Pedro	AP de São Pedro		35.653

Fonte: IBGE, 2020. Elaboração dos autores. Legenda: AP – Arranjo Populacional; AU – Aglomeração Urbana; NA – Não se aplica.

Encravada entre a RMSP e a RM de Campinas, a AU de Jundiaí é a segunda

maior do estado de SP, com 815 mil habitantes. Todos os seus sete municípios fazem parte do Arranjo Populacional homônimo, definido pelo IBGE. Nessa AU, apenas Jundiá está na faixa de população entre 300 mil e 750 mil habitantes. Várzea Paulista possui cerca de 122 mil habitantes, enquanto Campo Limpo Paulista e Itupeva estão na faixa de 50 mil a 100 mil habitantes. Os menores municípios, entre 20 mil a 50 mil, são Jarinu, Louveira e Cabreúva.

Por fim, a mais nova dentre as AUs, a AU de Franca, criada em 2018, possui 19 municípios, num total de 662,6 mil habitantes. Dois desses municípios, Igarapava e Aramina, compõem o Arranjo Populacional de Igarapava, definido pelo IBGE (2020). Outros seis municípios da AU pertencem ao Arranjo Populacional de Franca, que é um AP interestadual, já que inclui Claraval, município localizado em Minas Gerais. Onze municípios não fazem parte de nenhum AP.

Nas AUs do Rio Grande do Sul, as características são bastante distintas das AUs paulistas. A AU do Sul, primeira a ser criada, em 1990, é a maior em população, com cerca de 610 mil habitantes, distribuídos em cinco municípios. Arroio do Padre, Capão do Leão e Pelotas fazem parte do AP de Pelotas, uma *Capital Regional C*, enquanto Rio Grande e São José do Norte não pertencem a nenhum Arranjo Populacional (**Tabela 13**).

Tabela 13 - Municípios e Arranjos Populacionais pertencentes às Aglomerações Urbanas do estado do Rio Grande do Sul.

Nome do Município	Nome do AP	REGIC 2018	População 2020
Aglomeração Urbana do Litoral Norte			335.884
Arroio do Sal	NA	Centro Local	10.065
Capivari do Sul	NA	Centro Local	4.660
Caraá	NA	Centro Local	8.270
Dom Pedro de Alcântara	NA	Centro Local	2.534
Itati	NA	Centro Local	2.419
Maquiné	NA	Centro Local	6.714
Morrinhos do Sul	NA	Centro Local	2.949
Palmares do Sul	NA	Centro Local	11.318
Três Cachoeiras	NA	Centro Local	11.053
Três Forquilhas	NA	Centro Local	2.697
Capão da Canoa	AP de Capão da Canoa	Centro Sub-Regional B	53.049
Terra de Areia	AP de Capão da Canoa		11.204
Xangri-lá	AP de Capão da Canoa		16.408
Balneário Pinhal	AP de Cidreira - Balneário Pinhal	Centro Local	14.068
Cidreira	AP de Cidreira - Balneário Pinhal		16.254
Mampituba	AP de Praia Grande/SC		2.981
Torres	AP de Torres	Centro Sub-Regional B	38.732
Imbé	AP de Tramandaí - Osório	Centro Sub-Regional A	22.800
Osório	AP de Tramandaí - Osório		45.994
Tramandaí	AP de Tramandaí - Osório		51.715

Aglomeração Urbana do Sul			609.269
Arroio do Padre	AP de Pelotas	Capital Regional C	2.937
Capão do Leão	AP de Pelotas		25.354
Pelotas	AP de Pelotas		342.405
Rio Grande	NA	Centro Sub-Regional A	211.005
São José do Norte	NA	Centro Local	27.568

Fonte: IBGE, 2020. Elaboração dos autores. Legenda: AP – Arranjo Populacional; AU – Aglomeração Urbana; NA – Não se aplica.

As discrepâncias entre o porte populacional dos municípios que compõem essa AU são grandes. Em um extremo está a sede da AU, Pelotas, e Rio Grande com 342 mil e 211 mil habitantes, respectivamente – o Município de Rio Grande não pertence ao Arranjo Populacional de Pelotas; ele, sozinho, possui área de influência de um *Centro Sub-Regional A*. No outro extremo está Arroio do Padre, com menos de três mil habitantes. Capão do Leão e São José do Norte possuem média populacional de 26,4 mil habitantes.

Por sua vez, a AU do Litoral Norte, criada em 2004, é composta por 20 municípios, cuja rede é polarizada pelas suas sedes, Osório e Tramandaí, e também por Capão da Canoa – que, juntamente com Terra de Areia e Xangri-lá, conformam o AP de Capão da Canoa, um *Centro Sub-regional A*. Juntos, esses três municípios somam 150,7 mil habitantes, quase a metade da população total da AU, de 336 mil habitantes.

Essa é única Aglomeração Urbana que não possui em si uma *Capital Regional*, sua existência é justificada pela dinâmica que perpassa cinco Arranjos Populacionais (AP Tramandaí - Osório, AP Torres, AP Cidreira - Balneário Pinhal, AP Capão da Canoa e AP de Praia Grande, em Santa Catarina), impactada pela sazonalidade do turismo de verão e aumento da população residente na última década.

Assim como ocorre com as Regiões Metropolitanas, a institucionalização de Aglomerações Urbanas pode abarcar os critérios mais diversos. Saltam as diferenças regionais nesta análise, o que em um estado é instituído como RM pode se equiparar à uma AU em outro estado.

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) se equipara às médias encontradas em RMs como as de Belo Horizonte (119,2 mil), de Goiânia (124,4 mil), de São Luís (125,6 mil), de Curitiba (126 mil) e até mesmo da própria RM de Porto Alegre (127,6 mil). Sendo Pelotas uma *Capital Regional*, seria razoável tomar a AU do Sul como uma RM. Certamente o olhar da União para este Arranjo Institucional deverá ser equivalente ao dado para as chamadas ***Metrópoles Regionais***, tal como sugere a presente Nota Técnica.

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 (recordemos a comparação entre a AU de Piracicaba e a RM de Ribeirão Preto). Ainda que faça sentido a adoção das tipologias supramunicipais para estabelecer hierarquias dentro de uma mesma Unidade da Federação, o

mesmo não pode ser dito quando essas hierarquias são comparadas nacionalmente.

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 em qualquer escala. Nessa direção, a REGIC (IBGE 2018) representa fundamental sustentáculo técnico para o tratamento equânime das Cidades e Municípios, do ponto de vista do papel que exercem na rede de Cidades, tanto nacionalmente, quanto ponderando sua influência regional e local. Deste ponto em diante, é possível avançar para a reflexão sobre **tipologias**.

2.3. As RIDEs e as respostas às dinâmicas de Arranjos Populacionais interestaduais

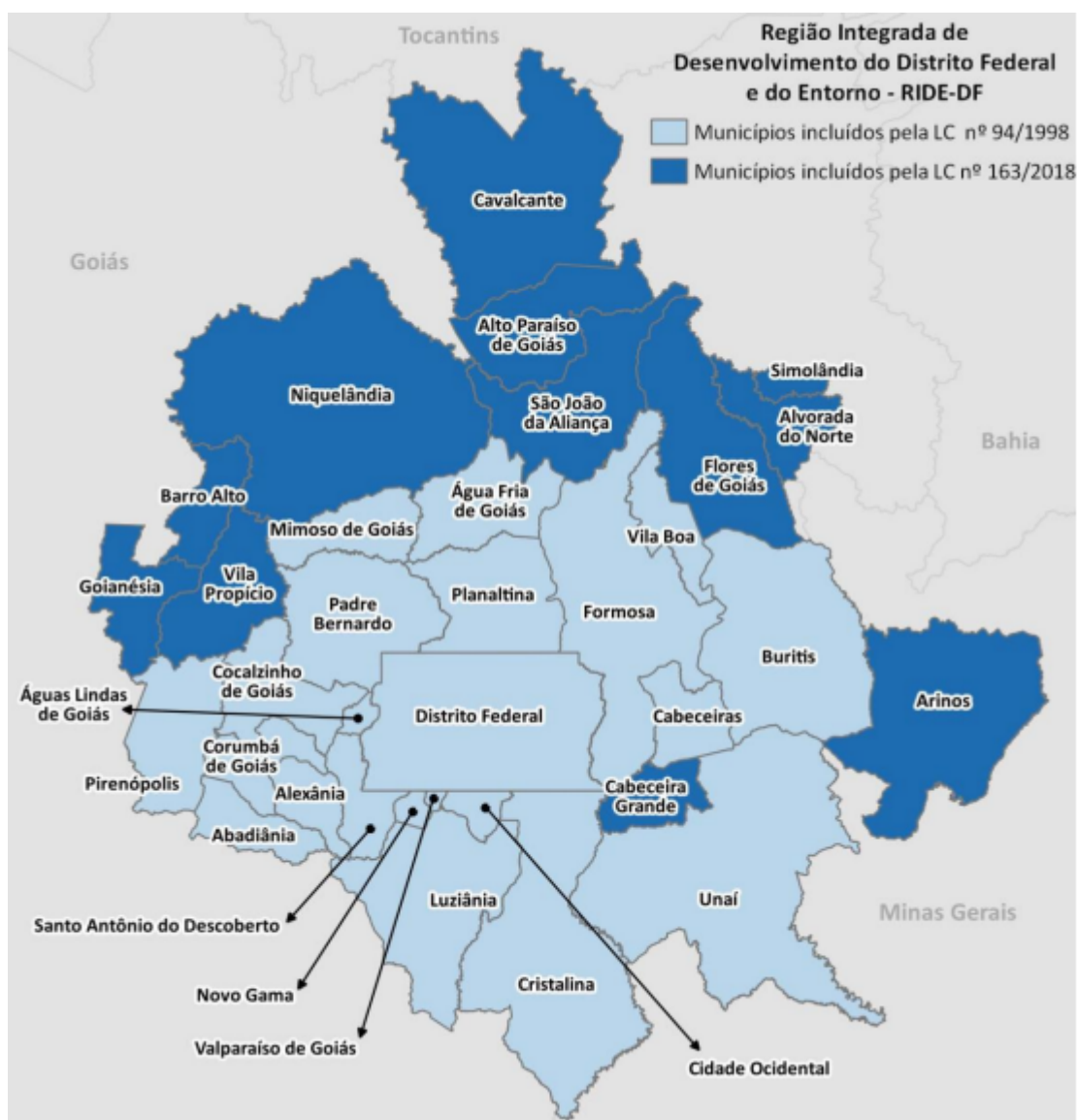
Seguindo a mesma estrutura dos exercícios analíticos feitos para as RMs e AUs nos subitens anteriores, faremos o mesmo para as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), demonstrando ao final desta seção as diferenças, de toda ordem, entre as RIDEs instituídas e revelando seus limites do ponto de vista do desenvolvimento de seus municípios e da superação das desigualdades intra-regionais.

Dada a natureza de cada RIDE, a motivação de sua criação, sua inserção regional, porte populacional, número de municípios que integra e posição na hierarquia de Cidades, trataremos individualmente cada uma delas, com ênfase na RIDE-DF e sua dinâmica metropolitana.

2.3.1. RIDE-DF

A RIDE do Distrito Federal e Entorno foi criada em 1998 (pela Lei Complementar nº 94 de 1998), contando com 21 municípios, além do DF. Vinte anos depois, a Lei Complementar nº 163, de 2018 agregou outros 12 municípios ao arranjo, perfazendo um total de 4.627.771 habitantes, conforme **Figura 3** (IBGE, 2020).

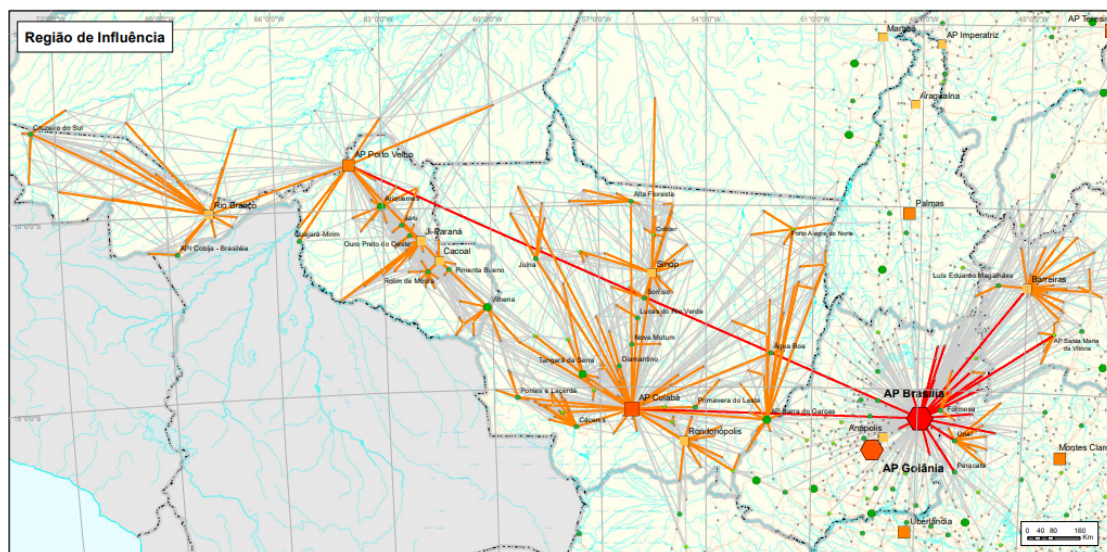
Figura 3 – RIDE-DF e Entorno



Fonte: Fonte: (BRASIL, 1998, 2018). Elaboração: DEURA/Codeplan, 2020.

Quando cotejados, o Arranjo Institucional da RIDE-DF, em sua atual formação, e os Arranjos Populacionais do IBGE (2016; 2018), há três Arranjos Populacionais no interior da RIDE-DF. O primeiro deles é formado pelos Municípios goianos de Alvorada do Norte e Simolândia, um *Centro de Zona B* com 15,5 mil habitantes. O segundo Arranjo Populacional é um *Centro Sub-Regional B*, que agrupa os municípios goianos de Barro Alto e Goianésia, com 81,2 mil habitantes. Outros nove Municípios conformam o **Arranjo Populacional de Brasília**, uma *Metrópole Nacional*, assim definida desde a REGIC 2007 (IBGE, 2008), com 3,99 milhões de habitantes (**Figura 4**).

Figura 4 – Área de Influência do Arranjo Populacional de Brasília/DF - Metrópole Nacional



Fonte: IBGE, 2020

Os outros 21 Municípios que participam da RIDE-DF não conformam Arranjos Populacionais. São, em sua maioria, *Centros Locais* que agrupam 288,5 mil habitantes. Outra parte da população está nos dois *Centros Sub-Regionais B* – Formosa/GO e Unaí/MG – e no *Centro de Zona B* – Niquelândia/GO – que, juntos, abrigam 252,4 mil habitantes (**Tabela 14**).

Tabela 14 – Municípios e Arranjos Populacionais pertencentes à RIDE-DF

Nome do Município	UF	Nome do AP	REGIC 2018	População 2020
Alvorada do Norte	GO	AP de Alvorada do Norte - Simolândia/GO	Centro de Zona B	8.660
Simolândia	GO	AP de Alvorada do Norte - Simolândia/GO		6.856
Águas Lindas de Goiás*	GO	AP de Brasília/DF	Metrópole Nacional	212.440
Cidade Ocidental*	GO	AP de Brasília/DF		71.376
Luziânia*	GO	AP de Brasília/DF		208.299
Novo Gama*	GO	AP de Brasília/DF		115.711
Padre Bernardo*	GO	AP de Brasília/DF		33.835
Planaltina*	GO	AP de Brasília/DF		89.918
Santo Antônio do Descoberto*	GO	AP de Brasília/DF		74.744
Valparaíso de Goiás*	GO	AP de Brasília/DF		168.468
Brasília*	DF	AP de Brasília/DF		3.015.268
Barro Alto	GO	AP de Goianésia/GO	Centro Sub-	11.167

Goianésia	GO	AP de Goianésia/GO	Regional B	70.084
Arinos	MG	NA	Centro Local	17.875
Buritiz	MG	NA	Centro Local	24.841
Cabeceira Grande	MG	NA	Centro Local	6.949
Unaí	MG	NA	Centro Sub-Regional B	84.378
Abadiânia	GO	NA	Centro Local	20.042
Água Fria de Goiás	GO	NA	Centro Local	5.735
Alexânia*	GO	NA	Centro Local	27.653
Alto Paraíso de Goiás	GO	NA	Centro Local	7.624
Cabeceiras	GO	NA	Centro Local	7.993
Cavalcante	GO	NA	Centro Local	9.709
Cocalzinho de Goiás*	GO	NA	Centro Local	20.240
Corumbá de Goiás	GO	NA	Centro Local	11.110
Cristalina*	GO	NA	Centro Local	58.997
Flores de Goiás	GO	NA	Centro Local	16.557
Formosa*	GO	NA	Centro Sub-Regional B	121.617
Mimoso de Goiás	GO	NA	Centro Local	2.597
Niquelândia	GO	NA	Centro de Zona B	46.388
Pirenópolis	GO	NA	Centro Local	24.908
São João d'Aliação	GO	NA	Centro Local	13.740
Vila Boa	GO	NA	Centro Local	6.171
Vila Propício	GO	NA	Centro Local	5.821
TOTAL				4.627.771

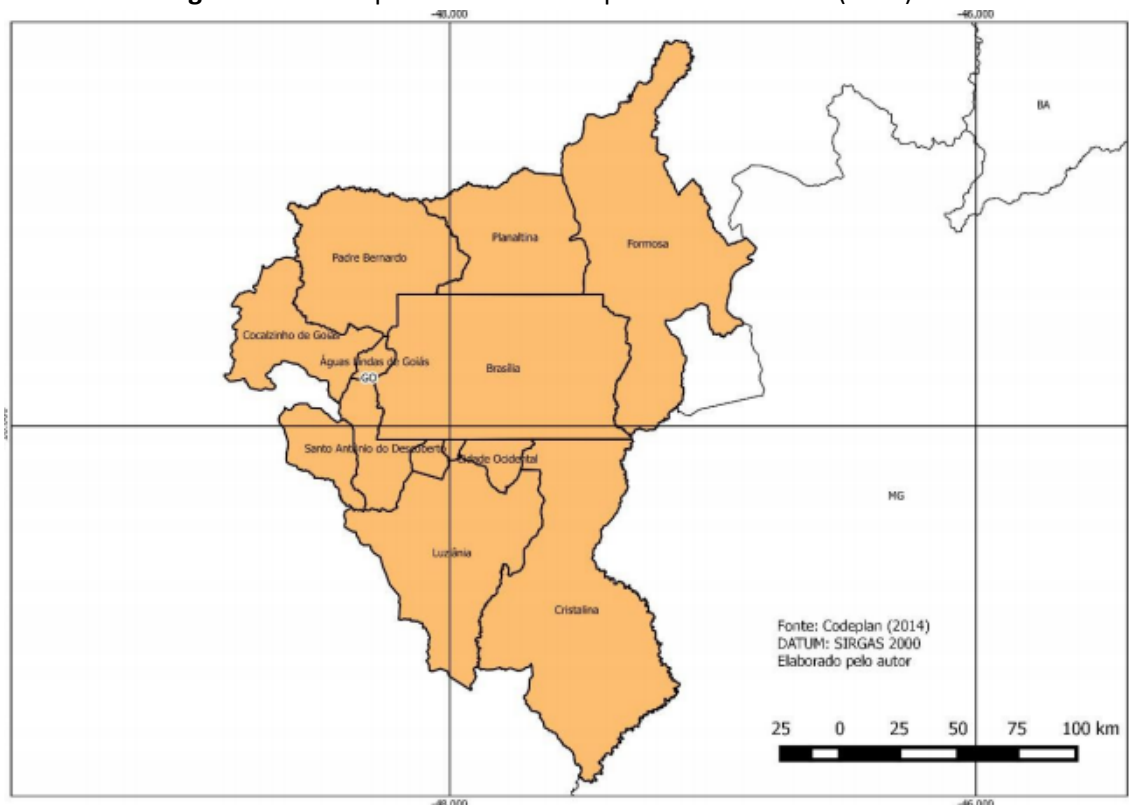
Fonte: IBGE, 2020. Elaboração dos autores. Legenda: AP – Arranjo Populacional; NA – Não se aplica.
*Municípios pertencentes à AMB (CODEPLAN, 2014).

Como dito, o Arranjo Populacional de Brasília exerce influência de uma *Metrópole Nacional*, com seus nove municípios e pouco mais de 3 milhões de habitantes. Em 2014, estudo redigido por MIRAGAYA e PAVIANI (CODEPLAN, 2014) reconheceu tecnicamente a existência da Área Metropolitana de Brasília (AMB), através dos dados mais recentes sobre mercado de trabalho e mobilidade da população, chegando à 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), que demonstraram a polarização exercida por Brasília como 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 DF (SES-DF) e dos dados demográficos de população, densidade demográfica, taxa média anual de crescimento da população, taxa de urbanização e a 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 (**Figura 5**).

Figura 5 – Municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB)

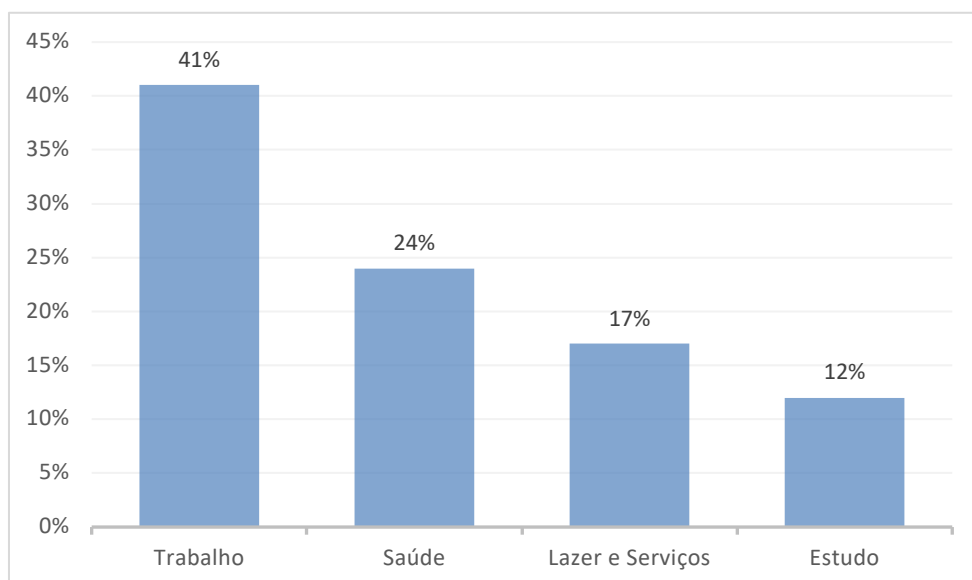


Fonte: CODEPLAN, 2014.

Apesar dos entraves que impedem a institucionalização formal da AMB, é essa delimitação territorial que tem orientado as ações da Codeplan, como é o caso da própria Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD). 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 Federal e Goiás (Corsap DF/GO) e do Consórcio Público de Mobilidade Urbana do Transporte Coletivo de Passageiros dos municípios integrantes da RIDE. Este último Consórcio ainda é um projeto, cujo primeiro passo já foi dado quando do estabelecimento de convênio de delegação do serviço da ANTT para o GDF (BRASIL, 2020).

As periódicas PMADs, realizadas pela Codeplan, apontam para a persistência da relação de dependência dos municípios da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) em relação ao DF, pelas mais diversas motivações (**Gráfico 3**), encabeçadas pelo deslocamento de pessoas para fins de trabalho (41% da população da PMB, mas também pela busca pelos serviços de saúde (24%), educação (12%) e lazer e outros serviços (17%). Este último item se divide entre Serviços Pessoais (6%), Serviços em geral (6%), compra de roupas e calçados (13%), compra de eletrodomésticos (12%), alimentação (8%) e cultura e lazer (17%).

Gráfico 3 – Porcentagem da população da AMB que se desloca para o DF em busca de serviços e equipamentos.



Fonte: PMAD (Codeplan, 2018 apud Codeplan, 2020)

As disparidades de renda e de PIB *per capita* entre o DF 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 DF. Dos doze municípios que compõem da PMB, seis deles tem metade da sua população empregada trabalhando no DF. Em média, a renda *per capita* no DF é 3,72 vezes superior à da PMB, chegando a ser 4,3 vezes superior que a *rpc* de Cocalzinho de Goiás, que é de R\$ 574 (**Tabela 15**).

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

Tabela 15 – Indicadores de pobreza e dependência entre Entorno e Distrito Federal

Cidade	% dos que trabalham no DF	Renda <i>per capita</i>	% de pessoas com nível superior
Águas Lindas de GO	58,1	R\$ 584	3,5
Novo Gama	56,6	R\$ 607	4,2
Valparaíso de GO	55,0	R\$ 791	7,6
Cidade Ocidental	52,3	R\$674	5,2
Sto. Antº do Descoberto	50,7	R\$ 592	3,9
Planaltina	49,7	R\$ 633	3,9
Luziânia	28,1	R\$ 626	7,0
Cocalzinho de GO	24,6	R\$ 574	3,9
Padre Bernardo	17,2	R\$ 590	4,8
Formosa	9,8	R\$ 768	9,3
Alexânia	6,6	R\$ 711	6,3

Cristalina	2,2	R\$ 749	5,2
Média PMB	-	R\$ 661	5,7
Distrito Federal	-	R\$ 2.461	33,9

Fonte: PMAD (Codeplan, 2018)

Outros dados poderiam ser elencados de maneira a corroborar com a constatação das desigualdades de toda ordem entre o DF e a PMB, contudo, bastaria dizer que 23 anos de existência da RIDE-DF não tem sido suficiente para reduzir a relação de intensa dependência da PMB.

A criação da Área Metropolitana de Brasília permitirá o estabelecimento de uma estrutura de governança metropolitana, que funcione através de um arranjo institucional interfederativo 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, através da produção de empregos na PMB, da integração do transporte semiurbano, e demais FPICs, reduzindo a pressão sobre os serviços e equipamentos do DF.

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 desafios de uma *Metrópole Nacional* e estão longe de serem capazes de dirimir a abissal desigualdade entre o DF e a PMB.

Desta feita, a atuação de uma PNDU na escala supramunicipal tem a responsabilidade de criar os meios para superar os imbrólios legais e políticos para viabilizar a fundamental constituição da AMB. Tal propósito já contou com o esforço do Governo Federal, na figura do então Ministério das Cidades, em alterar o Estatuto da Metrópole, através da MPV 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 através da iniciativa de criação do Instituto de Planejamento da AMB. Por razões bastante políticas e de disputa de recursos, nenhum desses esforços foram suficientes para a criação de uma Região Metropolitana “para” o DF.

2.3.2. RIDE – Grande Teresina

A criação da RIDE Grande Teresina se deu na mesma ocasião da criação da RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, em 2001, através da Lei Complementar nº 113. Ambas se conformavam como “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, dentre outras, retirar o peso das grandes cidades nordestinas, funcionando como polo intermediário tanto para as atividades econômicas, quanto para busca de serviços e equipamentos.

A RIDE Grande Teresina é formada por 14 município, sendo que apenas Timon não pertence ao estado do Piauí, e sim do Maranhão. As duas sedes, Teresina/PI e Timon/MA, abrigam 1.033.952 de habitantes ou 84,5% da população total da RIDE. Além disso, os dois municípios conformam o Arranjo Populacional de Teresina, uma *Capital Regional A*. Os demais municípios da RIDE são *Centros Locais* cuja população varia entre 44.485 (em União) e 1.246 (em Miguel Leão), com média de 15,8 mil habitantes.

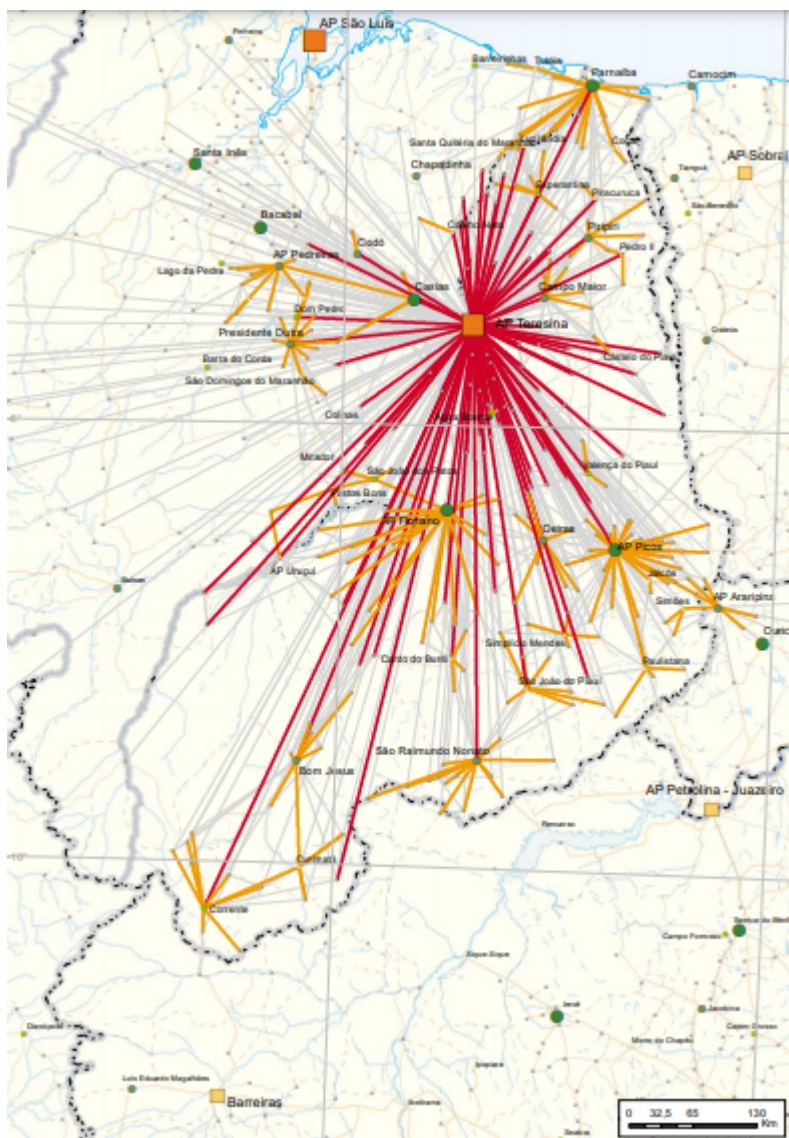
A rede do Arranjo Populacional de Teresina possui um elevado alcance espacial, transpondo as fronteiras do estado do Piauí, avançando sobre oeste e sul do Maranhão, adentrando o estado de Pernambuco, através de sua relação com o AP de Araripina/PE, e chegando ao limite sul do estado do Piauí, na fronteira com o oeste baiano. Seu alcance sobre o Maranhão conforma uma importante área de sobreposição com a rede de influência do AP de São Luís/MA, através da relação com os APs de Caxias/MA, Codó/MA e Presidente Dutra/MA, todos Centros Sub-Regionais duplamente subordinados pelas Capitais (IBGE, 2020).

Tabela 16 - Municípios e Arranjos Populacionais pertencentes à RIDE Grande Teresina

Nome do Município	UF	Nome do AP	REGIC 2018	População 2020
Timon	MA	Arranjo Populacional de Teresina	Capital Regional A	169.107
Teresina	PI	Arranjo Populacional de Teresina		864.845
Altos	PI	NA	Centro Local	40.524
Beneditinos	PI	NA	Centro Local	10.467
Coivaras	PI	NA	Centro Local	4.020
Curralinhos	PI	NA	Centro Local	4.443
Demerval Lobão	PI	NA	Centro Local	13.817
José de Freitas	PI	NA	Centro Local	39.208
Lagoa Alegre	PI	NA	Centro Local	8.542
Lagoa do Piauí	PI	NA	Centro Local	4.064
Miguel Leão	PI	NA	Centro Local	1.246
Monsenhor Gil	PI	NA	Centro Local	10.564
Nazária	PI	NA	Centro Local	8.570
União	PI	NA	Centro Local	44.485
TOTAL				1.223.902

Fonte: IBGE, 2020.

Figura 6 – Área de Influência do Arranjo Populacional de Teresina/PI.



Fonte: IBGE, 2020

Ao todo, o AP de Teresina (**Figura 6**) exerce influência sobre quatro *Centros Sub-Regionais A* (sendo um no Maranhão), nove *Centros Sub-Regionais B* (sendo um em Pernambuco e três no Maranhão), seis *Centros de Zona A* (sendo dois no Maranhão) e sobre 20 *Centros de Zona B* (sendo sete no Maranhão).

Dentre os APs da REGIC (IBGE, 2020), o AP de Teresina tem enorme destaque por sua atração para serviços de saúde de baixa, média²⁴ e alta complexidade²⁵. No caso das baixas e médias complexidades, o AP de Teresina tem

²⁴ 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).”

²⁵ “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).

influência sobre 95 Cidades. Já no caso dos serviços de saúde de alta complexidade, que são mais espaçados territorialmente – resultando em maiores distâncias a serem percorridas –, o AP de Teresina tem influência sobre 300 Cidades, o maior número do país.

Em menor proporção, é notável e importante a atração que o AP de Teresina exerce nos deslocamentos em busca do ensino superior, sendo a terceira colocada dentre os APs, atrás apenas de Belém/PA e Salvador/BA, seguida de São Luís/MA. Apesar do AP de São Luís/MA responder por mais de 1/3 dos deslocamentos para ensino superior de seu estado, o AP de Teresina exerce atração sobre 50 Municípios do leste do Maranhão, havendo sobreposição entre os dois APs no centro do estado do MA.

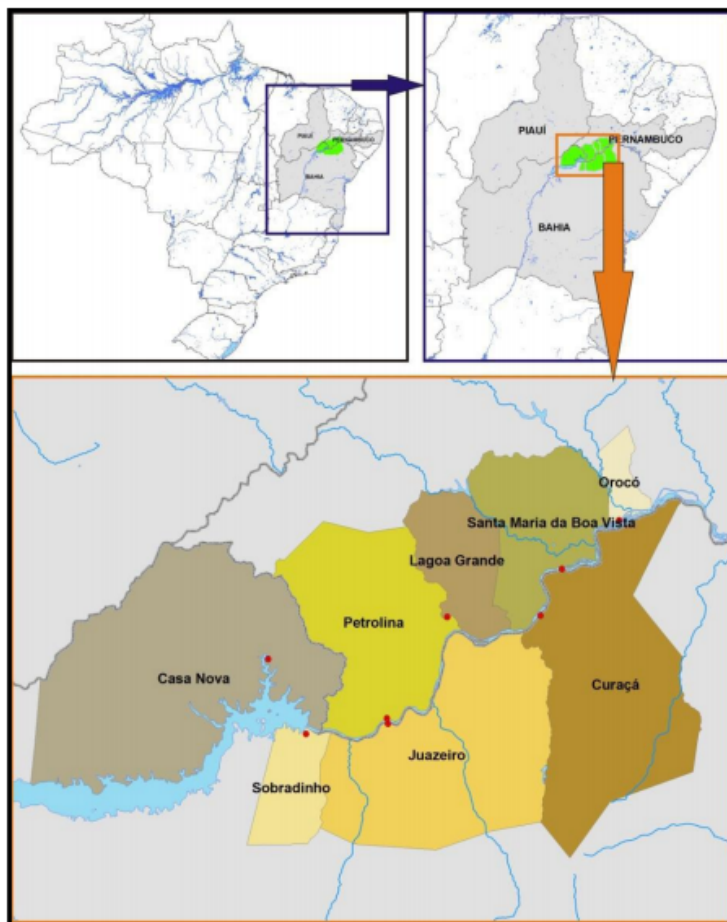
Por fim, a REGIC (IBGE, 2020) aponta que o AP de Teresina possui a maior distância do país entre a cabeça da rede (AP de Teresina) e a menor hierarquia encontrada na rede (Centros Locais), igual a 146,6 km. Isso significa que o AP atrai Centros Locais muito distantes, que não tem opções intermediárias e recorrem diretamente à maior Cidade da rede.

Toda essa conformação, sinaliza para a real necessidade de fomento de centralidades intermediárias, que desafogue a Capital e promova um desenvolvimento melhor distribuído pela região (policêntrico). Nesse contexto, cabe a reflexão sobre o papel da RIDE nessa tarefa, tendo em vista que em 20 anos de sua existência, uma única Cidade segue concentrando toda a demanda numa distância de, no mínimo, 146,6km, chegando a 300km no caso dos serviços de saúde de alta complexidade.

2.3.3. RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro

A criação da RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA se deu na mesma ocasião da criação da RIDE Teresina/PI-Timon/MA, em 2001, através da Lei Complementar nº 112. Ambas se conformavam como “manchas” no interior nordestino, as quais apresentavam indicadores que comunicavam sobre as possibilidades de desenvolvimento da região. A intenção de sua criação era, dentre outras, retirar o peso das grandes cidades nordestinas, funcionando como polo intermediário tanto para as atividades econômicas, quanto para busca de serviços e equipamentos.

Figura 7 – Localização e composição da RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro



Fonte: Plano de Ação (Brasil, 2010)

Os municípios que compõem a RIDE Petrolina-Juazeiro 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). Os investimentos federais na região datam da década de 1970, quando foram fortalecidas as cidades médias com vistas à descentralização dos grandes centros. Os investimentos na agricultura irrigada, por sua vez, promoveram a modernização do campo e o aumento da produtividade.

A RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro foi institucionalizada com oito municípios (**Figura 7**), sendo quatro em cada um dos estados, Bahia e Pernambuco, reunindo 778.235 habitantes. Suas sedes, Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), reúnem 73% do contingente populacional da RIDE, enquanto a população dos demais municípios varia entre 15 mil e 72 mil habitantes, com média de 34,5 mil. Do ponto de vista da REGIC, apenas Petrolina e Juazeiro conformam um Arranjo Populacional, com área de influência de uma Capital Regional C (**Tabela 17**).

Ainda que seja coerente a criação de uma RIDE (enquanto braço da União) no semiárido nordestino – ainda mais por se tratar de um conjunto de municípios com grande potencial de crescimento e desenvolvimento – a sua efetivação, em termos de elaboração e execução de políticas públicas, não ocorreu. Mas sim, o que se deu, desde 2001, foi a reprodução da lógica individualista e competitiva, expressa pelos incentivos fiscais dados pelos municípios aos crescentes investimentos na região, além da concessão de licenças ambientais, sem uma visão integrada de um desenvolvimento para a RIDE (Oliveira, 2016).

A despeito de haver um Plano de Ação elaborado (BRASIL, 2010), composto por um diagnóstico situacional participativo e de linhas estratégicas de intervenção, ele em nada se realizou, endossando a ausência de interesse político em um desenvolvimento endógeno com origem na participação e cooperação.

De acordo com Oliveira (2016), apesar do Plano de Ação refletir certo caráter coletivo, ele foi sufocado (i) pela incapacidade de apropriação do Plano pelos gestores locais, como instrumento para o planejamento, captação de recursos e execução de projetos; (ii) pela pouca importância dada ao Plano pelo, então, Ministério da Integração Nacional (MIN); e (iii) pelo fraco envolvimento dos governos estaduais, da Bahia e Pernambuco, e dos poderes Legislativos das três escalas de governo. Com isso, Oliveira (2016) arremata, expondo que:

Os três agentes foram incapazes de construir essa “rede durável de relações”, suplantando o projeto regional pelos seus interesses ou incapacidades particulares (...). Em outras palavras, as relações estabelecidas não foram capazes de constituir o reconhecimento da RIDE enquanto institucionalidade comum, coletiva, abrangente. Mas sim como espaço de relações limitadas, pois circunscritas a grupos políticos que se fecharam em si e para si (OLIVEIRA, 2016, p. 185).

Com atividades majoritariamente agrícolas e de serviços voltados para a produção e exportação de frutas (uva e manga), o polo dinamizou a cadeia produtiva da agricultura irrigada, transformando completamente a dinâmica da produção agrícola da região e deslocando parte da atração das Metrópoles de Recife e, principalmente, de Salvador.

A RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro, apesar da polarização que exerce na região, não possui dinâmica metropolitana tão intensa quanto a observada na RIDE-DF. Sua existência enquanto RIDE apresenta importantes obstáculos do ponto de vista de sua governança, de integração dos entes que a compõe e da cooperação para o desenvolvimento da região como um todo.

A forte atuação de empresas de capital nacional e internacional, e sua influência na dinâmica produtiva da região, se sobrepôs à governança e à cooperação interfederativas necessárias para a formulação de um desenvolvimento abrangente para a região. Sendo as RIDEs consideradas sub-regiões especiais no escopo da PNDR, a constituição de um arranjo institucional eficiente e integrador, que promova a governança compartilhada dos temas caros à região, se faz imprescindível.

Além do alinhamento de diretrizes e políticas entre as esferas de governo,

são também fundamentais tanto o envolvimento ativo dos entes que compõem a RIDE, quanto a abertura para a participação da sociedade local.

3. Fragilidades e Vulnerabilidade: calibrando o foco da PNDU

O pareamento dos *tipos supramunicipais formais* com a hierarquia de Cidades não é suficiente para o endereçamento acertado e justo das ações políticas, tendo 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 Cidades. Então, para além do alinhamento dos Arranjos Institucionais à hierarquia de Cidades, essa Nota Técnica lança mão do mesmo exercício realizado por FUNARI et al. (2021) para os Arranjos Populacionais.

A mencionada operação busca traçar um painel de fragilidades para os municípios brasileiros de maneira a destacar e identificar conjuntos de municípios com vulnerabilidades de mesma natureza para, assim, calibrar as políticas públicas de maneira a promover e equalizar as capacidades dos municípios, de acordo com o que os diferencia, para que alcancem, de maneira cada vez mais soberana, o seu próprio desenvolvimento.

FUNARI et al. (2021) apresentou o exercício de caracterização dos municípios brasileiros a partir de cortes temáticos propostos, buscando identificar perfis prioritários para uma variada gama de políticas públicas a partir de critérios de fragilidades e vulnerabilidades, verificadas com base na sistematização de dados e indicadores para a escala municipal.

Esse esforço partiu da premissa de que as desigualdades entre Cidades e Municípios – referentes a condições sociais, econômicas, de gestão e seus diferentes contextos urbanos e regionais – exigem atuação diferenciada, seja no nível de elaboração de estratégias de ação, seja na formulação de instrumentos específicos que considerem as limitações e dificuldades enfrentadas pela maior parte dos municípios brasileiros. A ideia central é a de que o tratamento igual de entes desiguais usualmente reforça as condições de desigualdade, aprisionando o horizonte de possibilidades e a eficiência da atuação das políticas públicas.

Com isso em mente, foi realizado um extenso levantamento de dados municipais, a partir de fontes diversas (Anexo I), a respeito das instituições públicas municipais, da acessibilidade geográfica, das contas e finanças públicas, das estatísticas demográficas, de emprego, de vulnerabilidade social, sobre o déficit habitacional e sobre o entorno dos domicílios. As informações levantadas foram organizadas em quatro grupos temáticos: **(A) Aspectos Institucionais; (B) Planejamento e Instrumentos de Desenvolvimento Territorial de Desenvolvimento; (C) Fortalecimento Econômico-Financeiro; e (D) Políticas Setoriais Urbanas.**

Funari et al. (2021) traz a apresentação completa das variáveis, dos cortes e ponderações utilizadas, bem como os critérios de fragilidades que poderiam ser utilizados como “etiquetas” dentro de cada tema. Foram identificadas ausências de instrumentos, regulamentações ou sistematizações para os municípios brasileiros, esforço que foi complementado pela proposta de cortes, a partir de faixas posicionais (medidas de posição), para variáveis não binárias (como valores de IVS, PIB, proporção de população pobre nos municípios, etc), resultando em uma seleção preliminar de 87 características associadas à perfis de fragilidade ou vulnerabilidade municipais. Essas fragilidades foram apresentadas por Funari et al. (2021) que atribuíram um valor, no caso, igual a 1, para a verificação das características associadas às fragilidades dos municípios²⁶.

O mesmo exercício foi então aplicado para a escala Supramunicipal, notadamente para os Arranjos Populacionais (APs) – 289, no total. As mesmas 87 possíveis fragilidades foram associadas aos diferentes APs a partir de indicação de existência, em cada um deles, de municípios com determinada fragilidade. As somatórias, temáticas e total, das fragilidades para os Arranjos foram organizadas para classificação pela REGIC, numa série de tabelas que serão apresentadas, na sequência²⁷.

Para o caso dos APs foi adicionada uma nova variável ao grupo temático B (Planejamento e Instrumentos Territoriais de Desenvolvimento), referente à situação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), informação levantada e sistematizada pela Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, do Ipea²⁸. Essa variável possui pontuação distinta para cada *status* na elaboração do PDUI em que a RM/AU se encontra. A pontuação para o cálculo de soma de fragilidades pode ser acompanhada na **Tabela 18**.

Tabela 18 – Pontuação de fragilidade atribuída aos estágios de elaboração do PDUI.

Estágio de elaboração do PDUI	Valor Fragilidade
N/D	0
LC aprovada	
Em elaboração	1
Concluído	
Não Iniciado (diretrizes)	2
Não Iniciado (edital)	
Não Iniciado	3

Fonte: Elaboração dos autores

Dessa forma, o exercício alcançou 88 fragilidades possíveis, sendo que o maior acúmulo de fragilidades verificado num AP foi de 69, ao passo que o menor foi de 13. A fragilidade associada à acessibilidade geográfica (APs que contavam

²⁶ O procedimento adotado por Funari et al. (2021) é compatível com ajustes e aprimoramentos, de forma a permitir diferenciações: pesos distintos, ponderações entre grupos de variáveis ou de forma individual. Assim, seria possível estipular, por exemplo, que a ausência de Plano Diretor num município teria peso dobrado para a contabilidade das fragilidades, ou ainda que municípios com *muito alta* vulnerabilidade social teriam peso relativo superior aqueles com vulnerabilidade alta, a partir do IVS.

²⁷ Para informações pormenorizadas, recomenda-se a leitura de Funari et al. (2021) e de seu material complementar (planilhas editáveis), onde é possível, inclusive, alterar pesos e proporções de variáveis que, em princípio, foram mantidas com mesmo peso através do percurso da análise.

²⁸ Todo o material do projeto encontra-se na plataforma: brasilmetropolitano.ipea.gov.br

com um ou mais municípios *muito* remotos) não integra nenhuma parcial temática, mas está contabilizada nos totais gerais.

As tabelas a seguir, apresentam os valores **médios, mínimos e máximos** obtidos para a somatória de fragilidades associadas aos APs, seguindo os procedimentos já apresentados. Em primeiro lugar, a informação aparece sistematizada pela hierarquia de Cidades da REGIC 2018 e, em seguida, num cruzamento entre a inserção macrorregional e a REGIC 2018. Isso será feito tanto para a somatória geral das fragilidades, quanto para as quatro componentes temáticas.

Observando os totais de fragilidades contabilizados (*Tabela 19*), é possível notar grandes diferenças entre as hierarquias da REGIC 2018, mas também dentro da mesma hierarquia. Quando se tomam os valores **mínimos** resultantes da soma de fragilidades, por exemplo, o registro para APs classificados como *Metrópole* superou todos os demais (35), correspondendo a quase o dobro daquele verificado para os *Centros Locais* (18) e quase um terço do registrado para *Centros Sub-Regionais* (13), que obtiveram a menor soma de fragilidades entre os APs.

Tabela 19 - Soma de Fragilidades nos Arranjos Populacionais, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).

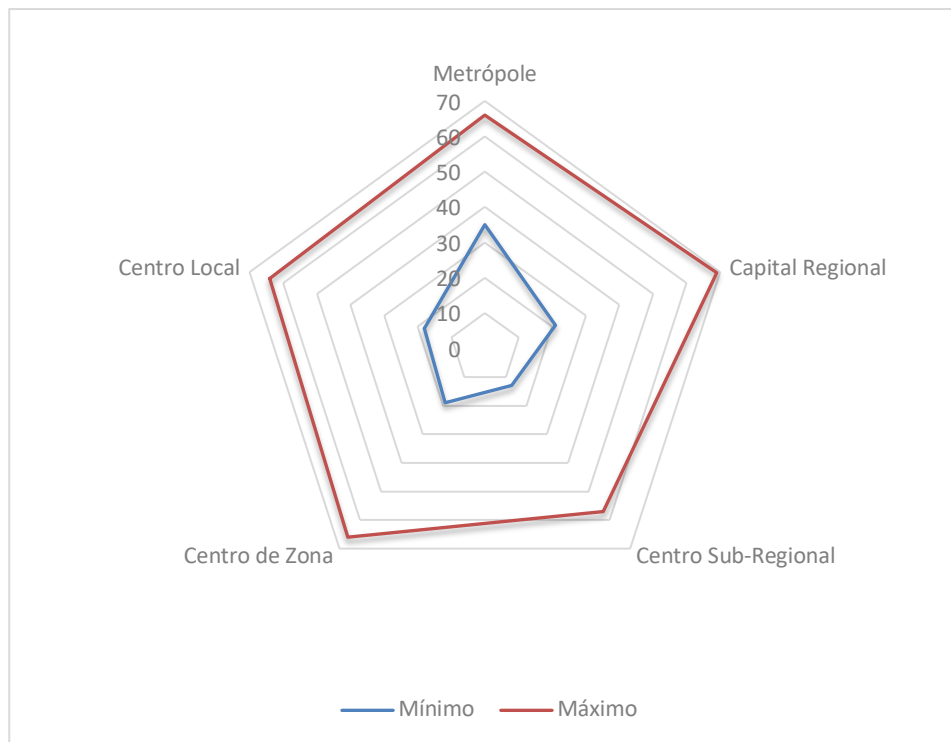
REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Metrópole	35	66	54,2	14
Capital Regional	21	69	41,8	57
Centro Sub-Regional	13	57	35,7	101
Centro de Zona	19	66	38,1	33
Centro Local	18	64	39,6	84
Total Geral	13	69	39,2	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Sendo o grupo mais numeroso, com 101 entradas, do total de 289 APs analisados, os *Centros Sub-Regionais* tiveram o menor registro de toda a série para valores **mínimos** (13), para os valores **máximos** (57) e também a menor **média** (35,7).

Por outro lado, as *Metrópoles* tiveram não apenas o maior valor entre os **mínimos** (35), mas também a maior **média** (54,2) superando as *Capitais Regionais* (41,8) que, por sua vez, apresentaram o maior acúmulo de pontos de fragilidade (69). A média geral, de 39,2 pontos, sofre influência da contagem de *Centros Sub-Regionais* que tiveram, em média, somatória inferior às demais classificações (35,7). As médias dos APs nessa hierarquia e daqueles classificados como *Centros de Zona* (38,1) foram as únicas a permanecerem abaixo da média geral (39,2).

Gráfico 4 – Pontuação (mínimos e máximos) para fragilidades nos APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).



Elaboração dos autores

Dentre as hierarquias da REGIC 2018, as *Metrópoles* apresentaram as menores diferenças entre valores máximos e mínimos (31 pontos), enquanto as *Capitais Regionais* apresentaram as maiores (48 pontos), em termos absolutos. Em termos relativos, entretanto, os *Centros Sub-Regionais* registraram as maiores amplitudes (77%), superando, em muito, a variação observada para as *Metrópoles* (47%).

Se organizarmos os mesmos dados, agora com cruzamento adicional por macrorregião, as diferenças ficam ainda mais evidentes (**Tabela 20**).

Tabela 20 – Soma de Fragilidades Nos Arranjos Populacionais, por Grande Região (REGIC 2018).

UFs/REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Centro-Oeste	13	63	36,9	23
Metrópole	55	63	59,0	2
Capital Regional	25	25	25,0	1
Centro Sub-Regional	13	40	30,9	9
Centro de Zona	25	45	36,8	6
Centro Local	34	48	41,2	5
Nordeste	27	69	50,4	49
Metrópole	49	66	55,3	3
Capital Regional	27	69	49,5	11
Centro Sub-Regional	42	56	50,6	8
Centro de Zona	44	62	49,8	5
Centro Local	31	64	50,3	22

Norte	32	66	45,5	15
Metrópole	44	44	44,0	1
Capital Regional	37	41	39,0	2
Centro Sub-Regional	32	43	38,7	3
Centro de Zona	44	66	51,7	3
Centro Local	35	64	48,3	6
Norte/Nordeste	47	55	51,0	3
Centro Sub-Regional	51	51	51,0	1
Centro de Zona	47	47	47,0	1
Centro Local	55	55	55,0	1
Sudeste	21	67	37,8	114
Metrópole	35	61	50,4	5
Capital Regional	22	67	42,6	25
Centro Sub-Regional	21	57	36,5	47
Centro de Zona	24	48	34,1	9
Centro Local	21	52	34,5	28
Sudeste/Centro-Oeste	27	27	27,0	1
Centro Sub-Regional	27	27	27,0	1
Sudeste/Sul	47	47	47,0	1
Centro Local	47	47	47,0	1
Sul	13	65	33,6	83
Metrópole	53	65	59,7	3
Capital Regional	21	55	37,3	18
Centro Sub-Regional	13	48	31,6	32
Centro de Zona	19	43	30,8	9
Centro Local	18	42	31,0	21
Total Geral	13	69	39,2	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Neste formato, ficam explícitas as diferenças inter- e intrarregionais. Se, anteriormente, em termos gerais, chamou atenção a diferença entre as somatórias mínimas de pontuação de fragilidades entre *Centros Sub-Regionais* e *Metrópoles*, percebe-se pelos dados regionais a coexistência de situações ainda mais díspares: no Centro-Oeste, o valor mínimo obtido para um *Centro Sub-Regional* representa também o valor mínimo geral, enquanto a menor somatória de fragilidades para as *Metrópoles* foi de 55 pontos.

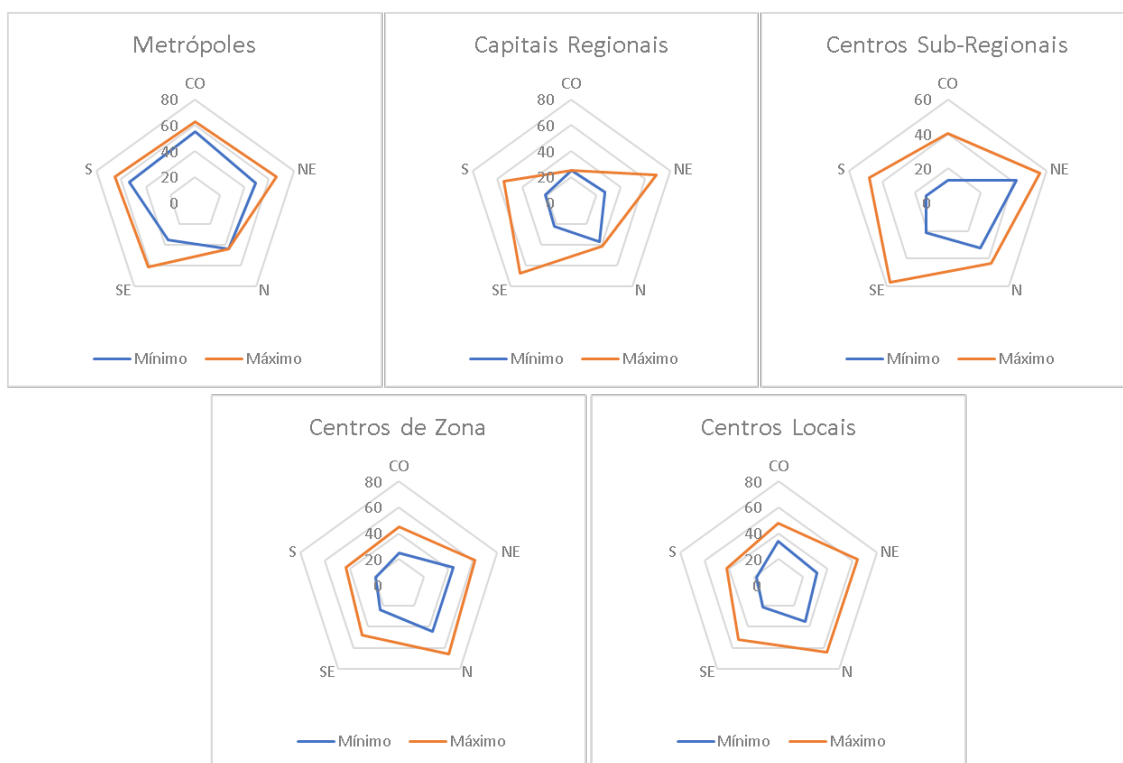
Assim, a menor somatória de fragilidades em uma *Metrópole* no Centro-Oeste, é quatro vezes maior que o “mínimo” observado nos *Centros Sub-Regionais*. Algo muito similar pode ser verificado nos dados para a região Sul, com o valor mínimo obtido, também de 13 pontos nos *Centros Sub-Regionais*, e de 53 pontos nas *Metrópoles*. Os *Centros Sub-Regionais* tiveram as menores somatórias de fragilidades em quase todas as macrorregiões brasileiras, com exceção do Nordeste – onde o menor valor foi verificado nas *Capitais Regionais*.

As *Metrópoles*, com somas em patamares mais elevados, variaram menos, ainda que, olhando apenas para os **mínimos**, tenha atingido 55 pontos no Centro-Oeste contra 35 em *Metrópoles* no Sudeste. Essa última região, inclusive, foi a única onde não houve valor mínimo acima de 35 pontos. O patamar geral dos valores **mínimos** do Sudeste contrastou com o observado no Nordeste (onde o menor valor registrado foi de 27 pontos de fragilidade) e no Norte (onde o menor valor registrado foi de 27). Por outro lado, no Sul e Centro-Oeste, a amplitude de distribuição desses valores **mínimos** foi consideravelmente maior.

Os valores **máximos** variaram menos. Em todas as regiões, houve somatória de fragilidades que ultrapassou a marca de 60 pontos. A diferença entre o maior e o menor registro para os valores máximos foi menos expressiva no Nordeste, onde o patamar foi relativamente elevado (ali está localizado o AP com maior acúmulo de fragilidades de toda a série). Nas demais regiões, essa diferença foi de pelo menos 19 pontos. Ainda tomando apenas os valores **máximos**, vale apontar que *Metrópoles*, *Capitais Regionais* e *Centros Locais* com maiores somatórias de fragilidades estavam no Nordeste.

Centros Locais do Nordeste, tem contagem de **máximos** igual a verificada nos *Centros Locais* da região Norte. O *Centro Sub-Regional* com maior pontuação estava no Sudeste, ao passo que o *Centro de Zona* com maior valor acumulado de fragilidade estava na região Norte. As **médias** seguiram as tendências já descritas: foram relativamente menores no Sul, Centro-Oeste e Sudeste e maiores no Norte e Nordeste.

Gráfico 5 – Pontuação (mínimos e máximos) para fragilidades nos APs, por Grande Região (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

3.1. Balanço das Fragilidades: as médias relativas

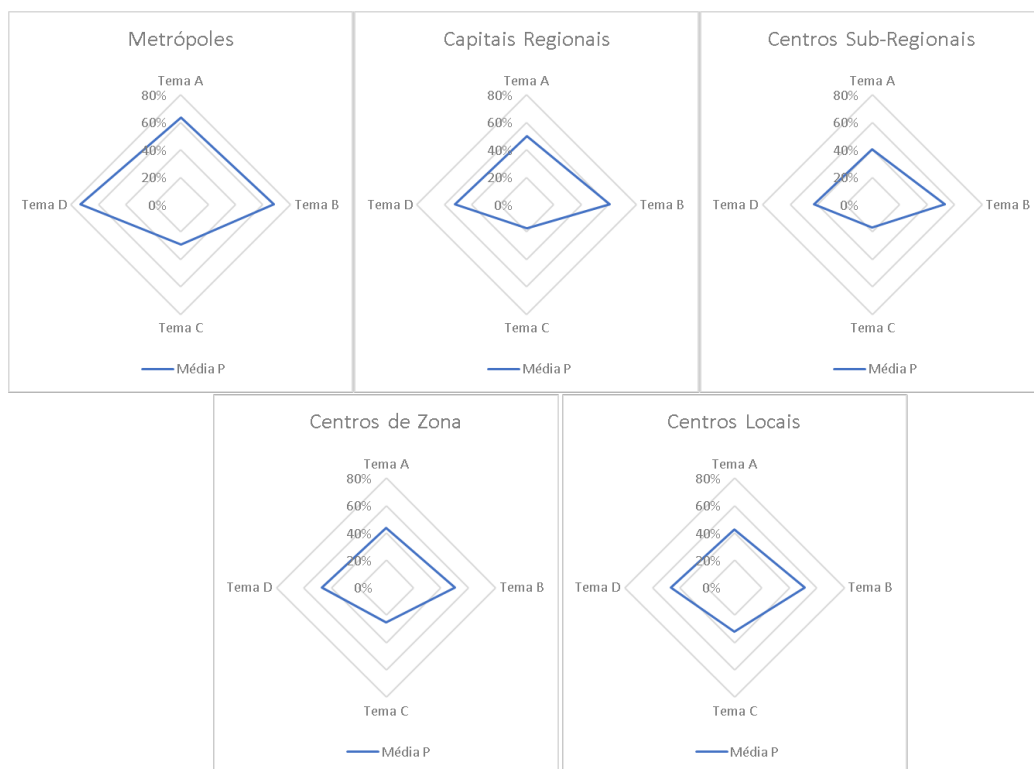
De uma maneira geral, podemos dizer que no conjunto dos quatro temas abordados nesta investigação, *Metrôpoles* e *Capitais Regionais* apresentam as pontuações mais alarmantes, quase sempre as maiores médias. Esse primeiro exercício irá olhar para o valor médio da pontuação – que representa a média para

todos os APs que fazem parte daquela hierarquia, e não *outliers* como apontam os máximos e mínimos – e compará-lo ao total de fragilidades possíveis para aquele tema (sem considerar a acessibilidade geográfica), a saber:

- Aspectos Institucionais - 16 pontos de fragilidade;
- Instrumentos de Desenvolvimento Territorial – 26 pontos de fragilidade;
- Aspectos Econômicos e Financeiros – 20 pontos de fragilidade;
- Planos Setoriais - 28 pontos de fragilidade.

Com isso, temos as situações mais agravadas dentro dos temas “(B) Instrumentos de Desenvolvimento Territorial” e “(D) Planos setoriais”, para todas as hierarquias de Cidades, ainda que em proporções diferentes. As variáveis desses dois temas dizem respeito, justamente, aos Instrumentos Legais necessários para que seja realizado o planejamento das ações no território. Sendo assim, o compute das fragilidades nos aproxima de um notório problema estrutural, de ausência ou desatualização de: Planos Diretores²⁹, regulamentação de instrumentos territoriais, Planos e Gestão de Riscos³⁰ e instrumentos que tratam da questão ambiental.

Gráfico 6 – Porcentagem em relação à pontuação máxima para cada tema, por hierarquia da REGIC2018.



Legenda: Tema A – Aspectos Institucionais; Tema B – Instrumentos de

²⁹ “Dos 2.866 municípios que haviam indicado ter Plano Diretor aprovado, 1.510 apontaram que sua aprovação teria sido realizada há 10 anos ou mais (2008 ou antes). Desse total, 509 responderam ter revisado seu Plano Diretor (33,71%), de acordo com a MUNIC 2018, ao passo que 1.001 registraram não ter realizado revisão (66,29%)”. (FUNARI et al., 2021, p. XXX).

³⁰ “O cruzamento entre municípios sem qualquer uma das 11 legislações ambientais listadas e que assinalaram ter sofrido algum impacto ambiental nos 24 meses anteriores, segundo registro da Munic (2018) obteve 1.145 resultados”. (FUNARI et al., 2021, p. XXX).

Desenvolvimento Territorial; Tema C – Aspectos Econômico-Financeiros; Tema D – Planos Setoriais. Elaboração dos autores

Têm destaque no tema **(B)** o estágio de elaboração em que se encontra o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para as Regiões Metropolitanas, podendo alcançar até 3 pontos de fragilidade as *Metrópoles* que ainda não deram início à elaboração do PDUI e suas providências.

De forma sintomática, a alta pontuação para o tema **“(D) Planos Setoriais”** expressa um encadeamento de fragilidades, que se expressa pela 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.

Na esteira das altas pontuações nos temas **(B)** e **(D)**, o tema **“(A) Aspectos Institucionais”** apresentou a terceira maior pontuação dentre as hierarquias de Cidades. As variáveis que traduzem tamanha fragilidade dizem respeito às capacidades institucionais dos municípios pertencentes aos Arranjos Populacionais em obter e sistematizar informações para realizar seu planejamento nos mais diversos aspectos, sobretudo os tributários e territoriais.

Sendo assim, as fragilidades ligas aos **“(A) Aspectos Institucionais”** expressa: a inexistência de diagnóstico socioeconômico nos municípios, ou sua desatualização; a ausência de base cartográfica digitalizada, de sistema de informações geográficas (SIGs) e de arquitetos e geógrafos nas secretarias de planejamento; a inexistência ou desatualização de cadastro imobiliário, da planta genérica de valores e de Cadastro de ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza); além da não participação dos municípios do AP em Consórcios Públicos Intermunicipais Públicos e a debilidade dos mecanismos de participação social.

A menor pontuação, portanto, o cenário com menos acúmulo de fragilidades, ocorreu no tema **“(C) Fragilidades Econômico-Financeiras”**, para todas as hierarquias de Cidades. Tal como proposto por Funari et al. (2021),

Este tópico apresenta uma rodada de indicadores já consolidados na bibliografia econômica e contribuem para caracterização dos municípios brasileiros. Cada um deles propõe uma aproximação com diferentes dimensões pertinentes ao entendimento de dinâmicas municipais (p. XXX).

As variáveis utilizadas nesta dimensão são advindas do FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como da RAIS, além de sistematizações a partir de dados das Contas Regionais e do Censo Demográfico de 2010 do IBGE, complementados pelo IVS do IPEA, e busca traçar perfis de fragilidade com base em cruzamentos, tais como: FPM vs receitas e PIB, Tributos sobre o patrimônio/propriedade vs ISSqn – municípios e a regressividade da carga tributária, existência de cadastros vs arrecadação, além de avaliar a concentração de domínio econômico. A seguir, cada uma das quatro fragilidades será analisada de maneira detalhada.

3.2. Fragilidades em Aspectos Institucionais

Tendo passado pelos resultados gerais, o exercício segue separando a pontuação de fragilidades por temas. O primeiro reúne fragilidades ligadas a **Aspectos Institucionais**, seguindo a metodologia descrita em detalhes por Funari et al. (2021), e adaptada para os Arranjos Populacionais.

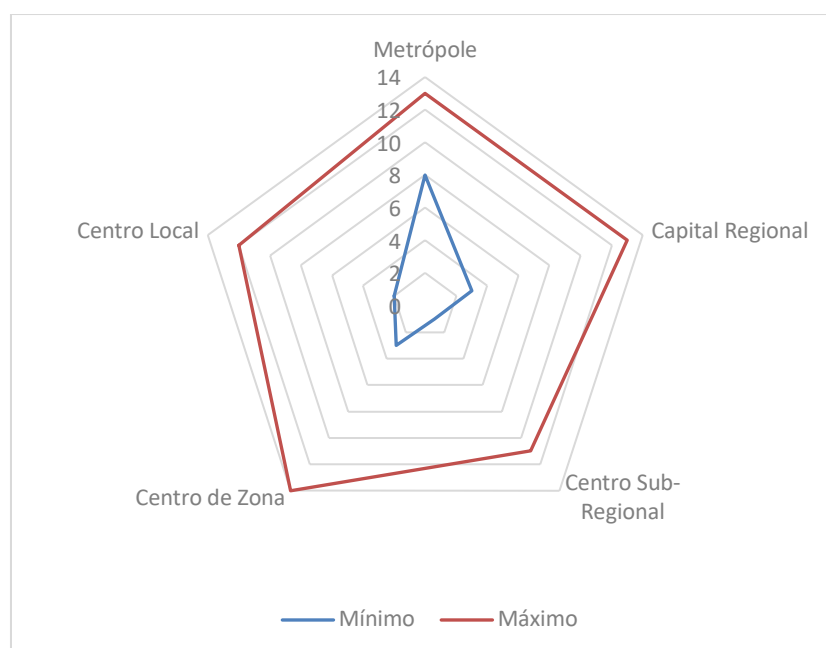
Tabela 21 - Fragilidades dos Aspectos Institucionais em APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).

REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Metrópole	8	13	10,2	14
Capital Regional	3	13	8,0	57
Centro Sub-Regional	1	11	6,5	101
Centro de Zona	3	14	7,0	33
Centro Local	2	12	6,8	84
Total Geral	1	14	7,1	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Para as fragilidades organizadas sob o tema de **Aspectos Institucionais**, a somatória de pontos de fragilidade variou entre 1 e 14, para os APs. Os dados organizados pela REGIC 2018, reforçam o que se verificou como tendência geral: *Centros Sub-Regionais* acumulando as menores somatórias de fragilidades, ao passo que *Metrópoles* concentravam médias mais elevadas.

Gráfico 7 – Pontuação (mínimos e máximos) para fragilidades dos Aspectos Institucionais em APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).



Elaboração dos autores

Com efeito, *Metrópoles* e *Capitais Regionais* sustentaram médias superiores às demais hierarquias, acima, também, da média geral. Assim como realizado para as somatórias gerais, os dados foram organizados para o cruzamento pela hierarquia da REGIC 2018 e macrorregiões.

Tabela 22 - Fragilidades dos Aspectos Institucionais em APs, por Grande Região (REGIC 2018).

UFs/REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Centro-Oeste	1	11	6,5	23
Metrópole	10	11	10,5	2
Capital Regional	4	4	4,0	1
Centro Sub-Regional	1	8	5,6	9
Centro de Zona	3	8	6,0	6
Centro Local	4	11	7,6	5
Nordeste	4	12	8,3	49
Metrópole	9	12	10,0	3
Capital Regional	6	12	8,8	11
Centro Sub-Regional	6	11	7,6	8
Centro de Zona	6	11	8,2	5
Centro Local	4	12	8,1	22
Norte	3	14	7,5	15
Metrópole	8	8	8,0	1
Capital Regional	6	6	6,0	2
Centro Sub-Regional	5	8	6,0	3
Centro de Zona	9	14	11,0	3
Centro Local	3	10	7,0	6
Norte/Nordeste	7	10	9,0	3
Centro Sub-Regional	10	10	10,0	1
Centro de Zona	7	7	7,0	1
Centro Local	10	10	10,0	1
Sudeste	1	13	7,1	114
Metrópole	8	12	10,0	5
Capital Regional	5	13	8,4	25
Centro Sub-Regional	1	10	6,8	47
Centro de Zona	4	10	6,2	9
Centro Local	2	10	6,3	28
Sudeste/Centro-Oeste	5	5	5,0	1
Centro Sub-Regional	5	5	5,0	1
Sudeste/Sul	8	8	8,0	1
Centro Local	8	8	8,0	1
Sul	2	13	6,5	83
Metrópole	9	13	11,3	3
Capital Regional	3	10	7,4	18
Centro Sub-Regional	2	9	6,0	32
Centro de Zona	6	7	6,6	9
Centro Local	3	10	5,7	21
Total Geral	1	14	7,1	289

Fonte: Elaboração dos autores.

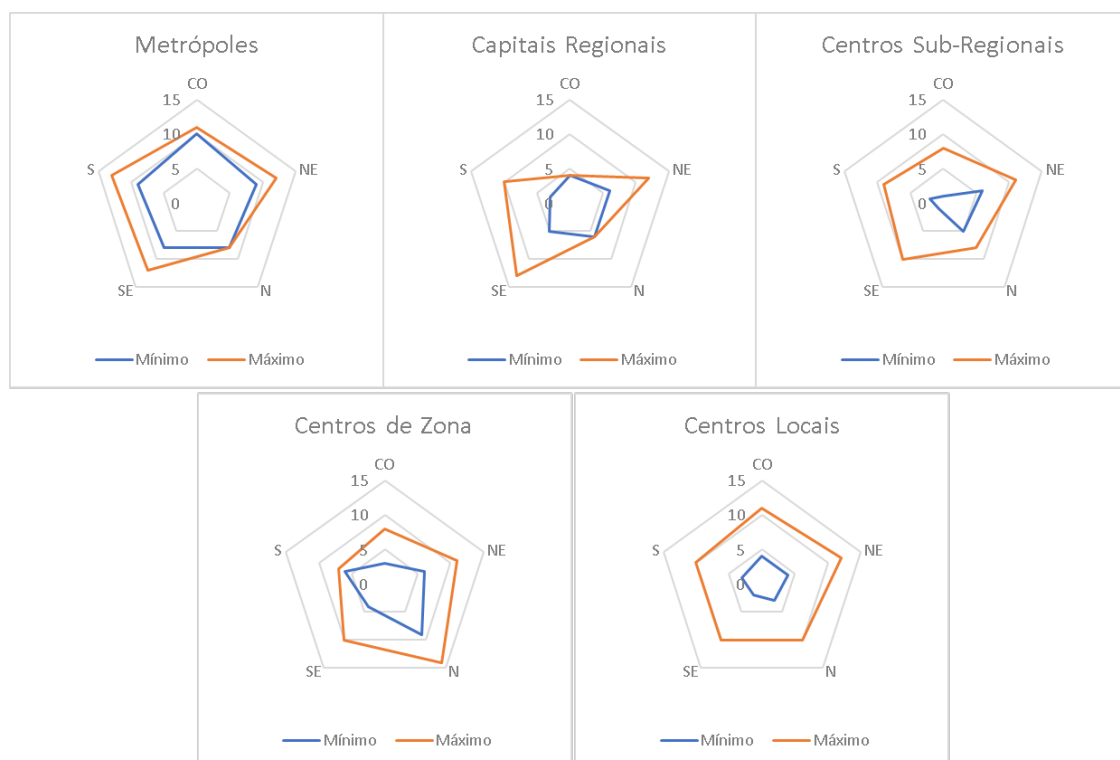
As regiões Norte e Nordeste apresentam APs com a somatória mínima de fragilidades mais elevada em comparação com as demais regiões, sustentando médias maiores, mas com variação menor entre os registros mínimos e máximos. As *Metrópoles* mais uma vez obtiveram as maiores somatórias mínimas de

fragilidades, com exceção da região Norte, em que registro para os *Centros de Zona* superou a pontuação das *Metrópoles*.

Ainda observando apenas os mínimos, foi no Centro-Oeste onde se localizou a *Metrópole* com maior registro, ao passo que o menor foi verificado no Norte e no Sudeste, neste grupo temático. Entre as *Capitais Regionais*, o menor somatório foi verificado na região Sul, sendo a metade do verificado nas regiões Norte e Nordeste. Nessas duas regiões, os *Centros Sub-Regionais* não foram responsáveis pelos menores registros de pontos de fragilidade, como ocorreu para as demais regiões, mas sim os *Centros Locais*.

Tomando os valores **máximos** deste grupo temático, o maior valor obtido foi em AP da região Norte (*Centro de Zona*), enquanto o menor foi verificado para as *Capitais Regionais*, no Centro-Oeste. Nessa região, o valor máximo foi registrado tanto para *Metrópole*, quanto para *Centro Local*. No Nordeste, essas pontuações variaram muito pouco, com máximos de 11 ou 12 pontos. No Sudeste, a hierarquia que mais acumulou pontos foi *Capital Regional*, enquanto, no Sul, *Metrópole*.

Gráfico 8 - Pontuação (mínimos e máximos) para fragilidades dos Aspectos Institucionais em APs, por Grande Região (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

Com relação às **médias**, a região Sudeste obteve registro equivalente à média geral, de 7,1 pontos. Abaixo dessa marca, viu-se Centro-Oeste e Sul, ambas com 6,5. Já as regiões Norte e Nordeste pontuaram acima da média, com 7,5 e 8,3, respectivamente. No Nordeste, todas hierarquias da REGIC 2018 superaram a média geral nacional, o mesmo ocorreu nas *Metrôpoles* e *Centros Locais* do Centro-Oeste. Na região Norte, a média para os *Centros de Zona* superou a média das *Metrôpoles*, ambas excedendo a média geral e regional.

No Sudeste, a média das *Metrôpoles* foi maior que nas demais hierarquias,

replicando o padrão também observado nas demais regiões. Ainda na região SE, *Metrópoles* e *Capitais Regionais* superaram as médias regional e nacional. Na região Sul, ocorreu o mesmo, contudo, a média das *Metrópoles* foi a maior do país.

3.3. Fragilidades em Instrumentos de Desenvolvimento Territorial

O foco agora se volta para outro tema: as fragilidades relativas aos Instrumentos de Desenvolvimento Territorial. Esse foi o tema com o segundo maior número de fragilidades possíveis (26), atrás apenas dos Planos Setoriais (28).

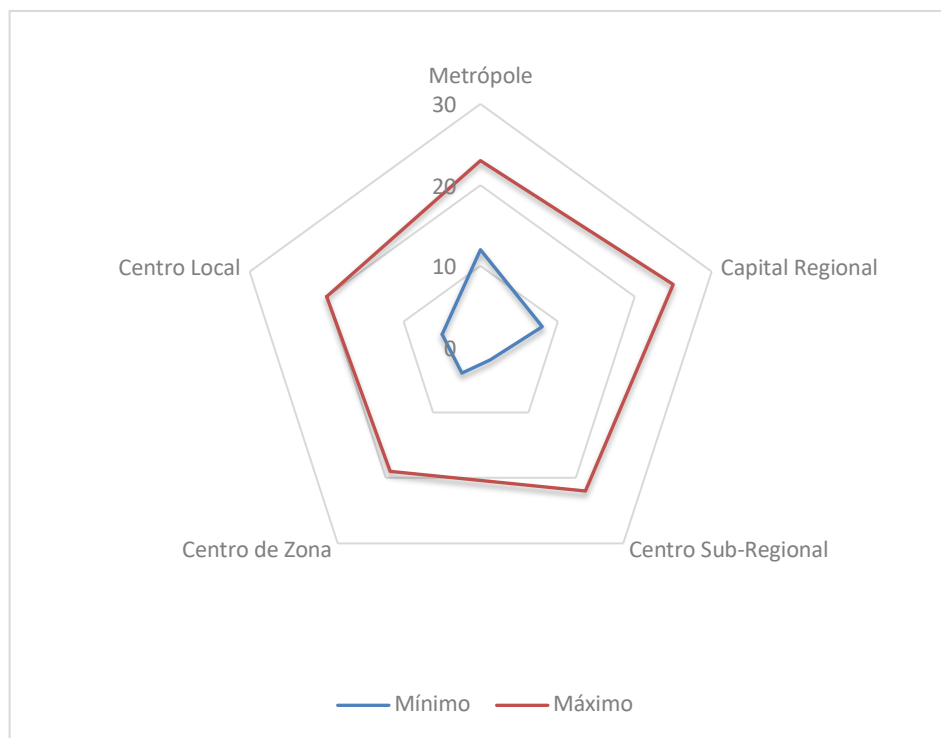
Tabela 23 - Fragilidades dos Instrumentos de Desenvolvimento Territorial em APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).

REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Metrópole	12	23	17,7	14
Capital Regional	8	25	15,7	57
Centro Sub-Regional	2	22	13,8	101
Centro de Zona	4	19	13,0	33
Centro Local	5	20	13,3	84
Total Geral	2	25	14,1	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Metrópoles e *Capitais Regionais* demonstraram maior acúmulo de pontos de fragilidade para esse tema, tendo mínimos, máximos e médias superiores aos registros das demais hierarquias da REGIC 2018. Entre os valores **mínimos**, os *Centros Regionais*, mais uma vez, tiveram valores menores que as demais hierarquias. A maior somatória de pontos para o tema foi obtida para uma *Capital Regional*.

Gráfico 9 - Pontuação (mínimos e máximos) para Fragilidades em Instrumentos de Planejamento Territorial, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

A média geral de pontos de fragilidade foi superada pela média das *Capitais Regionais*, mas principalmente pelas médias das *Metrópoles*. Os *Centros de Zona* obtiveram as menores médias entre as hierarquias da REGIC 2018. *Centros Sub-Regionais* e *Centros Locais* também apresentaram médias inferiores à média geral. A Tabela 24 traz a informação para esse tema, com o cruzamento por macrorregiões.

Tabela 24 – Fragilidades dos Instrumentos de Desenvolvimento Territorial, por grande região (REGIC 2018).

Região/REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Centro-Oeste	2	23	12,2	23
Metrópole	17	23	20,0	2
Capital Regional	8	8	8,0	1
Centro Sub-Regional	2	16	10,0	9
Centro de Zona	7	16	12,3	6
Centro Local	13	15	13,6	5
Nordeste	5	25	15,5	49
Metrópole	14	18	16,3	3
Capital Regional	11	25	17,0	11
Centro Sub-Regional	14	22	17,1	8
Centro de Zona	13	17	15,0	5
Centro Local	5	19	14,1	22
Norte	7	18	11,8	15

Metrópole	13	13	13,0	1
Capital Regional	10	12	11,0	2
Centro Sub-Regional	7	10	8,3	3
Centro de Zona	9	18	13,0	3
Centro Local	7	18	13,0	6
Norte/Nordeste	12	17	14,3	3
Centro Sub-Regional	14	14	14,0	1
Centro de Zona	12	12	12,0	1
Centro Local	17	17	17,0	1
Sudeste	5	24	15,2	114
Metrópole	12	22	17,6	5
Capital Regional	8	24	16,8	25
Centro Sub-Regional	8	21	15,2	47
Centro de Zona	5	19	13,8	9
Centro Local	9	18	13,6	28
Sudeste/Centro-Oeste	15	15	15,0	1
Centro Sub-Regional	15	15	15,0	1
Sudeste/Sul	17	17	17,0	1
Centro Local	17	17	17,0	1
Sul	4	24	12,8	83
Metrópole	17	22	19,3	3
Capital Regional	8	24	14,5	18
Centro Sub-Regional	4	20	12,5	32
Centro de Zona	4	16	11,6	9
Centro Local	5	20	11,6	21
Total Geral	2	25	14,1	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Mais uma vez viu-se o aumento na amplitude dos intervalos de valores quando se toma, isoladamente, os registros mínimos e os máximos. Se, por um lado, na **Tabela 23** os valores mínimos variaram entre 2 e 12 pontos, por outro lado, nos resultados regionais o intervalo se expande até 17 pontos. Analogamente, a variação observada para os valores **máximos** também se alterou de forma significativa, com a redução dos menores valores passando de 19 pontos para 10. O mesmo vale para as **médias**. Se, antes, a menor média apresentada era de 13 pontos, com as distribuições regionais a menor média registrada passou a ser 8.

Tomando apenas os valores **mínimos**, o menor registro foi verificado nos Centros Sub-Regionais, no Centro-Oeste. O maior, por sua vez, foi igual para Metrôpoles, no Sul; Centros Locais, em APs entre Sudeste/Sul e Norte/Nordeste; e Metrôpoles no Centro-Oeste. Assim, foi no Centro-Oeste que se deu a maior disparidade entre valores mínimos para esse tema. No Nordeste, a menor pontuação foi atribuída a Centro Local e a maior foi igual para Metrôpoles e Centros Sub-Regionais. Na Região Norte, assim como ocorreu para as outras regiões, as Metrôpoles foram as que apresentaram maior patamar de pontuação mínima.

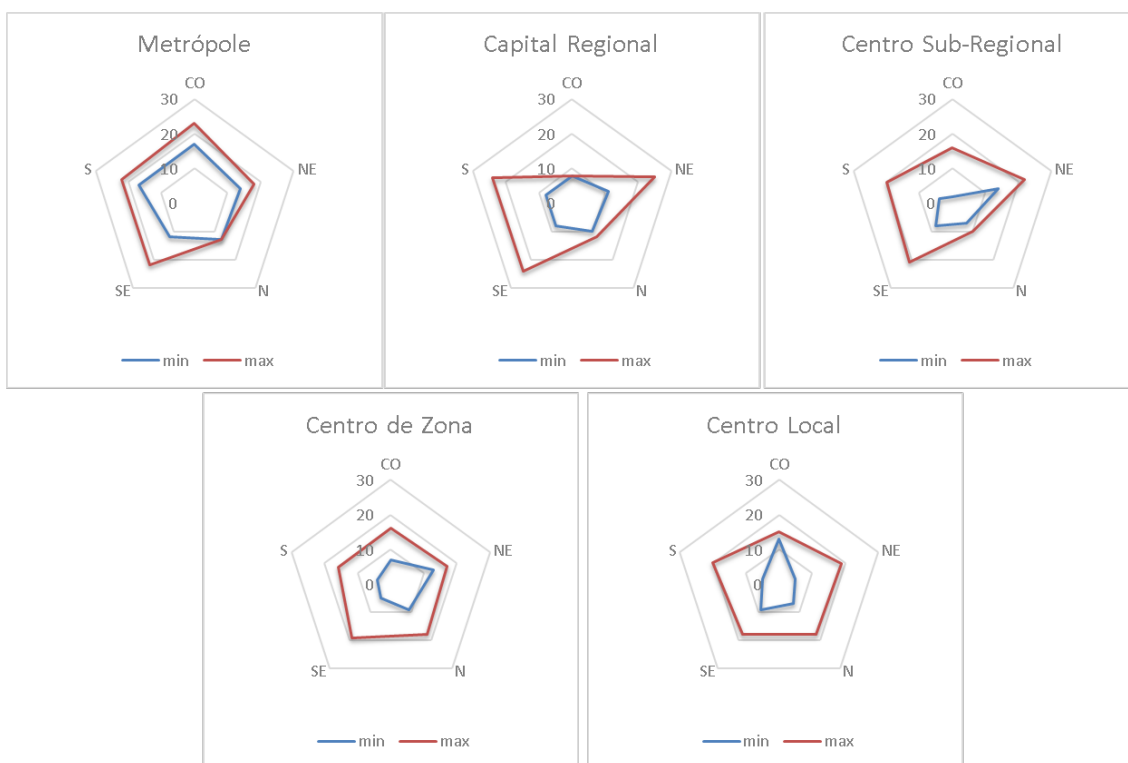
Em relação aos valores **máximos**, com exceção da região Norte, que apresentou patamar inferior de soma de pontos de fragilidade em seus APs para esse tema, as somatórias regionais flutuaram em torno de 24 pontos, sendo a maior soma obtida por Capital Regional, no Nordeste. De maneira distinta do que se verificou até este ponto, a hierarquia Metrópole apresentou seu valor máximo

de fragilidade em apenas uma região: Centro-Oeste. Na região Norte, Centro Local e Centro de Zona foram as classificações que tiveram maior pontuação de fragilidades. No Sudeste, em que pese a elevada pontuação das Metrôpoles, o acumulado de pontos associado a Capital Regional foi o maior para o tema analisado. O mesmo foi observado na região Sul.

Por fim, as **médias** tiveram mudanças no padrão até então observado. Para o tema de Instrumentos de Desenvolvimento Territorial, a maior média foi atribuída à Metrôpoles do Centro-Oeste, enquanto a menor média foi vista em Centros Sub-Regionais da região Norte.

Nordeste e Sudeste tiveram as maiores médias regionais. Para o primeiro caso, foi importante o peso das Capitais Regionais e Centros Sub-Regionais. No segundo, vale ressaltar a média das Metrôpoles. As menores médias regionais ficaram registradas para o Norte e Centro-Oeste, principalmente por conta das pontuações mais baixas dos Centros Sub-Regionais.

Gráfico 10 – Pontuação (mínimos e máximos) para Fragilidades em Instrumentos de Planejamento Territorial, por Grande Região (REGIC 2018).



Fonte: Elaboração dos autores.

3.4. Fragilidades Econômico-Financeiras

O exercício avança, em seguida, para o tema das Fragilidades Econômico-Financeiras para os APs. Este foi o único dos temas que teve registro **mínimo** igual a zero. Vale lembrar que a proposta buscou olhar, num primeiro momento, para municípios associados às fragilidades e, na sequência, observar quais APs continham municípios com fragilidades. Assim, registros **mínimos** zerados indicam que naquele AP não há município com determinada fragilidade. Para este tema,

em particular, as fragilidades municipais levantadas parecem ter sido mais comuns fora de APs.

Tabela 25 - Fragilidades Econômico-Financeiras em APs, por hierarquia da Cidades (REGIC 2018).

REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Metrópole	3	10	5,8	14
Capital Regional	0	13	3,5	57
Centro Sub-Regional	0	13	3,3	101
Centro de Zona	0	17	5,0	33
Centro Local	0	18	6,4	84
Total Geral	0	18	4,6	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Como tem sido padrão, também para este tema, *Metrópoles* apresentaram o patamar **mínimo** de fragilidades superior às demais hierarquias da REGIC 2018. No tocante aos valores **máximos**, entretanto, há diferença significativa. Não apenas o valor **máximo** associado à *Metrópole* foi o menor, como é possível observar o aumento da somatória de pontos de fragilidade econômico-financeira conforme se passa para hierarquias menores da REGIC 2018.

Gráfico 13 - Pontuação (mínimos e máximos) para Fragilidades nos Planos Setoriais em APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

As **médias**, entretanto, se diferenciaram dessa tendência. Se, por um lado, Centros Locais de fato tiveram maiores **médias** ligadas a esse tema, as Metrôpoles os seguiram de perto. As menores **médias** ficaram com Centros Sub-Regionais.

A configuração dos resultados mostrados na Tabela 25 reforça a menor amplitude de pontuações associadas às Metrôpoles, na comparação com as demais hierarquias da REGIC 2018. É curioso notar que as questões de ordem econômico-financeira parecem acumular-se, em maior grau, nos Centros Locais. A hipótese mais provável é que esse tema tenha sido mais premente em municípios que não fazem parte de APs e, portanto, não estão aqui retratados.

Embora a pontuação para o tema identificasse 20 pontos possíveis de fragilidades, as **médias** foram relativamente baixas, inferiores, inclusive, às obtidas para o tema de Aspectos Institucionais, que acumula, no máximo, 16 pontos. Isso posto, as **médias** de pontuação para fragilidades econômico-financeiras foram menores para Capitais Regionais e Centros Sub-Regionais. As demais classificações tiveram **médias** superiores à média geral (Tabela 26).

Tabela 26 - Fragilidades Econômico-Financeiras, por grande região (REGIC 2018).

Região	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Centro-Oeste	0	10	4,2	23
Metrópole	5	10	7,5	2
Capital Regional	3	3	3,0	1
Centro Sub-Regional	0	5	3,0	9
Centro de Zona	1	8	3,8	6
Centro Local	1	10	5,8	5
Nordeste	3	18	10,2	49
Metrópole	4	9	6,3	3
Capital Regional	3	13	6,2	11
Centro Sub-Regional	6	13	10,1	8
Centro de Zona	7	17	11,4	5
Centro Local	5	18	12,5	22
Norte	3	15	8,8	15
Metrópole	3	3	3,0	1
Capital Regional	4	5	4,5	2
Centro Sub-Regional	3	12	7,3	3
Centro de Zona	7	12	9,3	3
Centro Local	9	15	11,7	6
Norte/Nordeste	5	9	7,3	3
Centro Sub-Regional	8	8	8,0	1
Centro de Zona	5	5	5,0	1
Centro Local	9	9	9,0	1
Sudeste	0	14	3,5	114
Metrópole	3	6	5,0	5
Capital Regional	0	10	3,6	25
Centro Sub-Regional	0	9	3,3	47
Centro de Zona	1	8	4,0	9
Centro Local	0	14	3,6	28
Sudeste/Centro-Oeste	2	2	2,0	1
Centro Sub-Regional	2	2	2,0	1
Sudeste/Sul	7	7	7,0	1
Centro Local	7	7	7,0	1
Sul	0	7	1,9	83
Metrópole	6	7	6,3	3

Capital Regional	0	6	1,8	18
Centro Sub-Regional	0	4	1,4	32
Centro de Zona	0	6	1,8	9
Centro Local	0	6	2,3	21
Total Geral	0	18	4,6	289

Fonte: Elaboração dos autores.

Em termos regionais, apenas Nordeste e Norte registraram valor **mínimo** diferente de zero. Isso sem considerar os arranjos distribuídos em mais de uma região. O maior valor registrado entre os **mínimos** listados, nove pontos, foi justamente em um AP com área de influência de Centro Local, localizado simultaneamente nas regiões Norte/Nordeste.

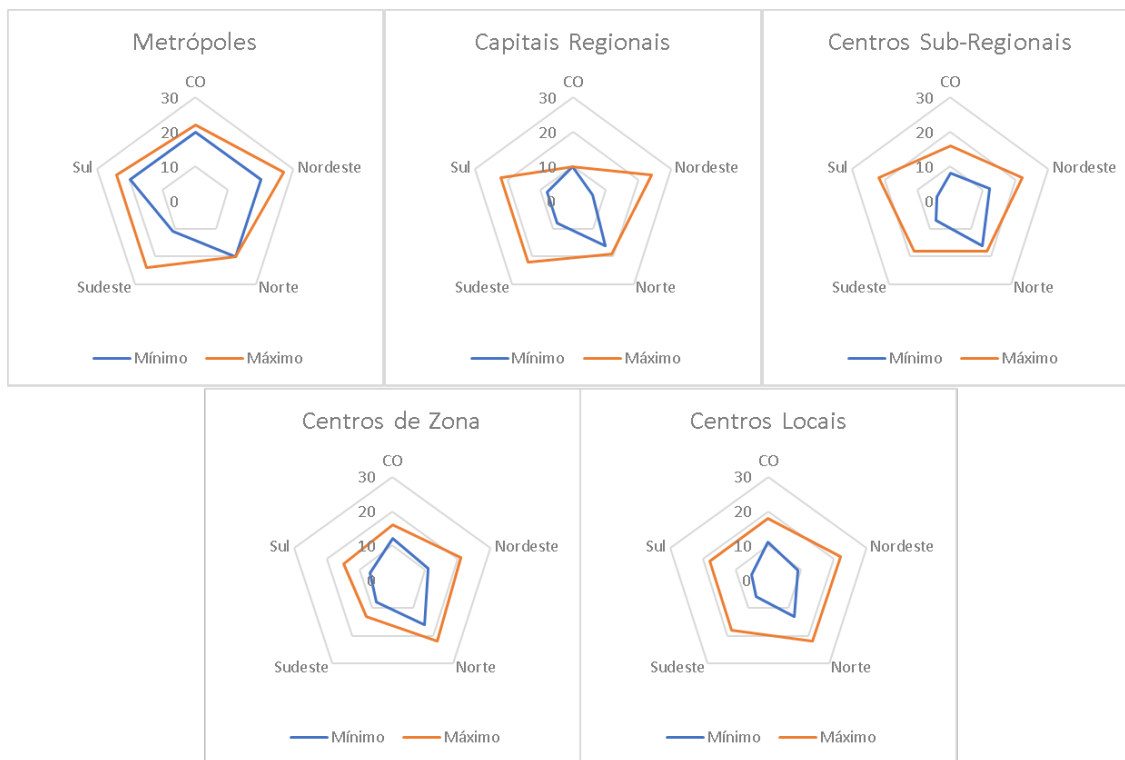
Essa mesma pontuação pôde ser observada para *Centros Locais* da região Norte. No Centro-Oeste, o menor resultado foi nulo, nos *Centros Sub-Regionais*, ao passo que o maior foi verificado nas *Metrópoles*. No Nordeste, o maior registro foi para *Centros de Zona*, enquanto o menor foi para *Capitais Regionais*. Na região Norte, o *Centro Local* já apontado, obteve 9 pontos, ao passo que *Metrópoles* e *Centros Sub-Regionais* somaram um terço desse total.

No Sudeste a pontuação **mínima** foi diferente de zero para *Centros de Zona* e *Metrópoles*. No Sul apenas as *Metrópoles* tiveram valor mínimo superior a zero para as fragilidades econômico-financeiras.

Quanto aos valores **máximos**, as maiores somas foram em *Centros Locais* no Norte e, principalmente, no Nordeste. Já o menor registro **máximo** foi constatado na região Sul, para a hierarquia *Centro Sub-Regional*. No Centro-Oeste, *Centros Locais* e *Metrópoles* atingiram pontuação máxima de 10 pontos, o dobro do verificado para os *Centros Sub-Regionais* dessa região (e mais que três vezes a soma verificada para as *Capitais Regionais*).

No Nordeste, os *Centros Locais* pontuaram (18), o dobro do valor máximo encontrado para as *Metrópoles* (9). Na região Norte, a diferença dos resultados entre as hierarquias da REGIC 2018 foi ainda maior, sendo que a soma para os *Centros Locais* (15) representou cinco vezes o registrado para as *Metrópoles* (3). No Sudeste a pontuação dos *Centros Locais* foi o maior (14) dentre as hierarquias, em contraste com a pontuação verificada para as *Metrópoles* (6). Na região Sul, entretanto, as *Metrópoles* apresentaram menor pontuação **máxima** (7), ao passo que o menor valor máximo foi visto nos *Centros Sub-Regionais* (6).

Gráfico 14 - Pontuação (mínimos e máximos) para Fragilidades nos Planos em APs, por Grande Região (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

As diferenças regionais entre **mínimos** e **máximos** demonstram que a menor diferença foi constatada na região Sul. Já os maiores diferenciais couberam ao Nordeste e ao Sudeste, em particular para *Centros Locais*. Em termos de **médias** de pontuação obtidas, essas foram particularmente baixas nas regiões Sul e Sudeste. Ambas tiveram **médias** inferiores à média geral brasileira. Com efeito, apenas as **médias** das *Metrópoles* superaram a média geral.

No Centro-Oeste, a **média** regional também foi superada pela média brasileira. As **médias** das *Metrópoles* também superaram as demais, mas, diferentemente do observado nas duas regiões anteriores, os *Centros Locais* também tiveram **média** de pontos de fragilidade acima da média regional e nacional. Na região Norte, a **média** das *Metrópoles* foi a menor dentre as hierarquias da REGIC 2018. Esse foi o único registro ali que não superou a marca média nacional. Nessa região, hierarquias menores estiveram associadas ao acúmulo maior de fragilidades, tendo a **média** relativamente alta recebido contribuição em particular dos *Centros Locais* e *Centros de Zona*.

No Nordeste, todas as **médias** atribuídas às cinco hierarquias superaram a média geral. *Capitais Regionais* e *Metrópoles* tiveram médias muito próximas e inferiores às demais, tendo os maiores registros ficado com *Centros Locais* e *Centros de Zona*.

3.5. Fragilidades nos Planos Setoriais

O levantamento das fragilidades se encerra com o tema dos Planos Setoriais (Tabela 27). Embora esse tema contasse com o maior número de pontos de fragilidade identificados (28), vale apontar que a média geral foi inferior à pontuação atribuída ao tema de Instrumentos de Desenvolvimento Territorial. Para este tema, o menor valor **mínimo (4)** estava entre os Centros Sub-Regionais. O patamar **mínimo** para as Metrôpoles (11) foi de quase três vezes o valor dos Centros Sub-Regionais.

Tabela 27 – Fragilidades em Planos Setoriais em APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).

REGIC 2018	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Metrópole	11	27	20,5	14
Capital Regional	6	24	14,6	57
Centro Sub-Regional	4	22	12,0	101
Centro de Zona	7	23	13,1	33
Centro Local	5	22	13,1	84
Total Geral	4	27	13,4	289

Elaboração dos autores

Entre os valores **máximos**, as variações, tanto absoluta, quanto relativa, foram menores. Os Centros Sub-Regionais e Centros Locais tiveram os menores somatórios de pontuação **máxima** (4 e 5, respectivamente), enquanto as Metrôpoles apresentaram as maiores somas de fragilidades (11). Contrastando **mínimos** e **máximos**, temos a menor amplitude nas Metrôpoles (16). Diferentemente do que foi observado para os temas anteriores, as Capitais Regionais e Centros Sub-Regionais apresentaram grande margem de variação de valores de pontuação de fragilidade para o tema de Planos Setoriais (18).

Gráfico 13 - Pontuação (mínimos e máximos) para Fragilidades nos Planos Setoriais em APs, por hierarquia de Cidades (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

Em relação às **médias**, as *Capitais Regionais*, mas, principalmente, as *Metrópoles* acumularam mais pontos de fragilidade sobre o tema (14,6 e 20,5, respectivamente). Os resultados **médios** para as demais hierarquias da REGIC 2018 foram inferiores à média geral (13,4), com *Centros Sub-Regionais* ostentando os menores patamares (12).

Em termos regionais, o menor acúmulo de pontuação para os APs, na temática dos Planos Setoriais, foi verificado nos *Centros Sub-Regionais* da região Sul (4). O maior registro **mínimo** foi de cinco vezes esse total (20). Essa pontuação foi verificada na própria região Sul, nas *Metrópoles*, mas também em *Metrópoles* do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 28 - Fragilidades nos Planos Setoriais, por grande região (REGIC 2018).

Região	Soma de Fragilidades			
	Mínimo	Máximo	Média	Contagem
Centro-Oeste	8	22	14,0	23
Metrópole	20	22	21,0	2
Capital Regional	10	10	10,0	1
Centro Sub-Regional	8	16	12,3	9
Centro de Zona	12	16	14,7	6
Centro Local	11	18	14,2	5
Nordeste	6	27	16,5	49
Metrópole	20	27	22,7	3
Capital Regional	6	24	17,5	11

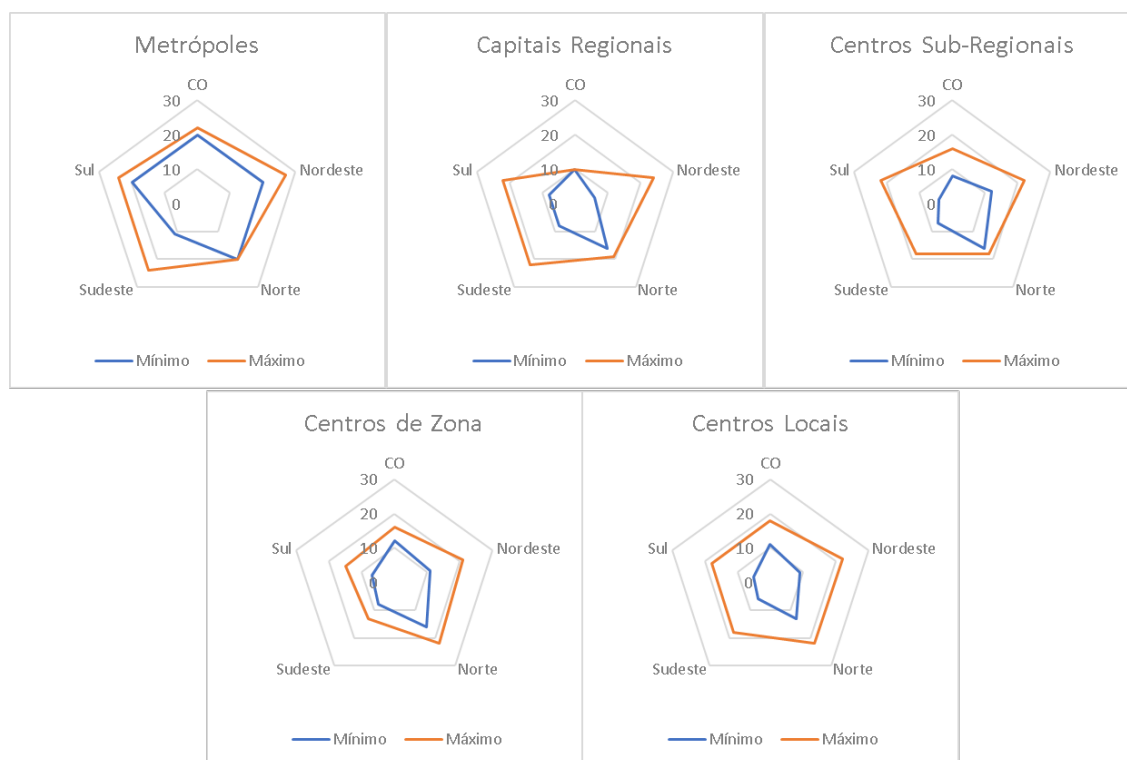
Centro Sub-Regional	12	22	15,8	8
Centro de Zona	11	21	15,2	5
Centro Local	9	22	15,7	22
Norte	13	22	17,2	15
Metrópole	20	20	20,0	1
Capital Regional	16	19	17,5	2
Centro Sub-Regional	16	18	16,7	3
Centro de Zona	16	22	18,3	3
Centro Local	13	22	16,3	6
Norte/Nordeste	19	23	20,3	3
Centro Sub-Regional	19	19	19,0	1
Centro de Zona	23	23	23,0	1
Centro Local	19	19	19,0	1
Sudeste	6	24	12,0	114
Metrópole	11	24	17,8	5
Capital Regional	8	22	13,8	25
Centro Sub-Regional	7	18	11,3	47
Centro de Zona	8	13	10,1	9
Centro Local	6	18	11,1	28
Sudeste/Centro-Oeste	5	5	5,0	1
Centro Sub-Regional	5	5	5,0	1
Sudeste/Sul	15	15	15,0	1
Centro Local	15	15	15,0	1
Sul	4	24	12,4	83
Metrópole	20	24	22,7	3
Capital Regional	8	22	13,7	18
Centro Sub-Regional	4	22	11,8	32
Centro de Zona	7	15	10,9	9
Centro Local	5	18	11,5	21
Total Geral	4	27	13,4	289

Fonte: Elaboração dos autores.

No Centro-Oeste, um *Centro Sub-Regional* teve o menor valor **mínimo** (8). No Nordeste, isso ocorreu em uma *Capital Regional* (6). Na região Norte, o patamar mínimo foi associado a *Centro Local* (13), mas vale apontar que, no conjunto, os resultados foram relativamente elevados: o menor registro ali, por exemplo, foi mais que o dobro do patamar inferior citado no Nordeste (6). No Sudeste, como nas demais regiões, o maior dos valores **mínimos** esteve associado às *Metrópoles* (11). Ali, o menor valor foi registrado para *Centro Local* (6).

Sobre os valores **máximos**, o maior acúmulo de pontos de fragilidade foi associado às *Metrópoles* nordestinas (20). Entre as hierarquias da REGIC 2018 o menor valor **máximo** foi verificado em *Centros de Zona* do Sudeste (13). A região Norte foi a única em que a pontuação **máxima** regional não foi igual a **máxima das Metrôpoles**. Nessa região, *Centros de Zona* e *Centros Locais* obtiveram as maiores somatórias de pontos de fragilidade para o tema (22).

Gráfico 14 - Pontuação (mínimos e máximos) para Fragilidades nos Planos em APs, por Grande Região (REGIC 2018).



Elaboração dos autores.

Quando confrontados os valores **mínimos** e **máximos**, por região, as maiores amplitudes de valores foram verificadas no Sul (20) e no Nordeste (21), enquanto a menor foi observada na região Norte (9). Apenas as **médias** gerais das regiões Sul e Sudeste (12,4 e 12, respectivamente) se mantiveram abaixo da média nacional (13,4). No Sul, *Metrôpoles* e *Capitais Regionais* obtiveram **médias** superiores (22,7 e 13,7) ao referencial nacional e regional (13,4 e 12,4). No Sudeste, o mesmo ocorreu.

No Centro-Oeste, o cenário foi um pouco distinto. As *Metrôpoles* se mantiveram com as maiores médias (21), bastante acima do verificado como média regional (14) e nacional (13,4). Os *Centros de Zona* e *Centros Locais* do Centro-Oeste acompanharam (14,7 e 14,2, respectivamente) as *Metrôpoles*, ainda que em menor proporção, superando as **médias** regional e nacional. No Nordeste, todas as hierarquias da REGIC 2018 superaram a **média** geral nacional (13,4), tendo as *Metrôpoles*, mais uma vez, superado os demais APs na **média** de pontuação de fragilidades (22,7).

Na região Norte, algo similar ocorreu. Ainda que a **média** para as *Metrôpoles* (20) tenha sido superada pela observada no Nordeste, para todas as outras hierarquias, o acúmulo de fragilidades na região Norte foi igual ou superior à nordestina, apresentando média de 17,2, face à **média** nordestina (16,5).

4. Instrumentos territoriais de desenvolvimento urbano para a escala supramunicipal

Tendo sido elencadas e mensuradas as fragilidades e vulnerabilidades dos Arranjos Populacionais, 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 serem aplicados nas mais diversas configurações urbanas.

Todavia, o que as análises³¹ sobre 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, dentre outros, são etapas anteriores à efetivação de qualquer instrumento.

O Capítulo 3 desta Nota Técnica, sobre as fragilidades dos Arranjos Populacionais, demonstra que, de certa maneira, as fragilidades relativas aos instrumentos de desenvolvimento territorial e aos planos setoriais acabam sendo decorrentes daquelas relativas aos aspectos institucionais.

Os instrumentos existem e são abundantes em Estatutos, como os da Cidade e da Metrópole, e nas leis que versam sobre as políticas setoriais. Contudo, são, em sua maioria, pensados e implementados nas grandes Cidades, sobretudo nas *Metrópoles*. Para a maioria dos municípios brasileiros³² não há nem mesmo a compulsoriedade de elaboração do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Do ponto de vista da gestão e governança metropolitanas e das RIDEs, como visto no Capítulo 2, o principal desafio tem sido alavancar a **cooperação interfederativa**. No processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), o que se observa é a proeminência dos estados em conduzir as etapas de contratação e elaboração do Plano. Seja por desarticulação, incapacidade, desinteresse ou questões políticas, o envolvimento dos municípios não se dá de maneira determinante (com exceções, como é o caso da RM de Belo Horizonte e da RM da Grande Vitória).

Da mesma forma, a grande maioria dos arranjos interfederativos e de governança estabelecidos para a elaboração dos PDUIs, não contemplaram de maneira abrangente a participação da sociedade civil organizada, a não ser em consultas e audiências públicas. Na RIDE-DF tem destaque a atuação proeminente da Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília (AMAB) que, incansavelmente, põe em pauta negociações importantes para os municípios da PMB, como o já mencionado avanço da integração do transporte coletivo e, mais recentemente, ações para minimização dos impactos da Covid-19, dentre outros.

O Estatuto da Cidade (EC) segue sendo a principal peça que regulamenta os (i) instrumentos de **indução do desenvolvimento urbano**, tais como:

³¹ FERREIRA, 2003; BASSUL, 2005; SANTOS JUNIOR E MONTANDON, 2011; LEVY, 2019; MARGUTI, 2018.

³² Cerca de 82,4% dos municípios brasileiros são Centros Locais, categoria com menor influência e centralidade na rede urbana brasileira, com média populacional de 12,5 mil habitantes.

parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios; do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; da outorga onerosa do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; do direito de preempção, dentre outros; os (ii) instrumentos de **regularização fundiária**, tais como: 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). Sobre esses instrumentos, Marguti *et. al.* (2016) expõem que,

Vários desses instrumentos são dotados de características híbridas, sendo necessários tanto para o planejamento urbano (regulatórios) quanto para atender a objetivos fiscais, arrecadatários. São, portanto, instrumentos de ordenamento e controle do uso do solo capazes de influenciar o mercado de terras e de promover a arrecadação e a distribuição dos recursos no espaço urbano. Um exemplo em destaque é o IPTU progressivo no tempo, usado como instrumento de indução da ocupação de imóveis desocupados que ferem o cumprimento da função social da propriedade; é, além disso, um instrumento de justiça fiscal e, no seu limite, permite ao poder público compor um banco de terras e imóveis que poderá ser utilizado para fins de interesse social (MARGUTI, COSTA e GALINDO, 2016, p. 16).

Por fim, o EC abarca instrumentos de **democratização da gestão urbana**, que atendem aos princípios constitucionais da democracia representativa e participativa, dois quais destacam-se os órgãos colegiados de política urbana; as audiências e consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano; os então conselhos (sistemas de gestão democrática da política urbana e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), além da gestão orçamentária participativa e até mesmo a gestão participativa metropolitana.

Desde 2015, somam-se ao conjunto dos instrumentos do EC os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, quais sejam: (i) plano de desenvolvimento urbano integrado; (ii) planos setoriais interfederativos; (iii) fundos públicos; (iv) operações urbanas consorciadas interfederativas; (v) zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade; (vi) consórcios públicos; (vii) convênios de cooperação; (viii) contratos de gestão; (ix) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana; e (x) parcerias público-privadas interfederativas.

No caso das RIDEs, incide o Plano de Desenvolvimento. Nas RIDEs do Nordeste deverá ser elaborado ainda o Programa Especial de Desenvolvimento, e seus Planos devem estar alinhados ao disposto no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (BRASIL 2011; 2019; 2020)³³.

Assim, chegamos à um repertório amplo de dispositivos legais que, ainda que pouco (ou mal) explorado, se demonstra robusto e, ao menos em sua concepção, progressista. Retomaremos a seguir alguns trechos de palestras

³³ Decretos n.ºs. 9810/2011, 10.129/2019 e 10.296/2020

proferidas no *Seminário Internacional sobre Política Urbana*, e sistematizadas por Marguti (2018), que demonstram tanto as potencialidades ainda não exploradas de alguns instrumentos, como os efeitos perversos que sua aplicação pode causar, a depender dos interesses envolvidos.

O primeiro aspecto a ser levado em conta, suscitado por Fernando Couto, é que, se por um lado não se pode minimizar o papel dos instrumentos dizendo que não foram implementados a contento, por outro lado não é possível afirmar que, mesmo suas práticas mais bem sucedidas, tenham revolucionado a maneira como é produzido o urbano nas Cidades brasileiras.

Ainda que tenham sido menos utilizadas do que o necessário, apesar de ser o instrumento que aparece com mais frequência nos Planos Diretores Municipais, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desempenham diversas funções de extrema importância, a começar por sua própria definição que consolida o reconhecimento e afirmação das zonas das Cidades nas quais imperam as desigualdades sociais, de infraestrutura e todas as formas de vulnerabilidade. Ao serem delimitadas no zoneamento dos municípios, imediatamente lançam luz às áreas “que mais necessitam do olhar do Estado e consolidam, ao menos no discurso, a necessidade de ação, transformação e integração dessas áreas e de sua população rumo a condições de vida mais equitativas” (MARGUTI, 2018, p.29).

Tal como apontado por Livia Miranda no *Seminário Internacional sobre Política Urbana*, quando implementadas, as ZEIS

representaram uma possibilidade real de reversão, ainda que local ou pontual, do modelo predatório e discriminatório de construção das cidades. Tornaram-se, de maneira geral, um contraponto aos interesses dominantes na produção do espaço urbano (imobiliário), configurando-se como uma barreira para ações de remoção e gentrificação. Seus parâmetros de regulação e controle do uso e ocupação do solo servem como inibidores, incompatíveis com as condições para a implementação de grandes empreendimentos com fins outros que não o de interesse social. (...) as ZEIS serviram, em certa medida, como barreira para impedir, ou ao menos retardar e aliviar, as pressões especulativas e as remoções forçadas, constituindo enclaves de resistência (MARGUTI, 2018, p.29).

No mesmo evento, *Seminário Internacional sobre Política Urbana*, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior demonstrou a potencialidade de instrumentos de caráter arrecadatório, ainda pouco explorados desde a criação do EC. Com significativo espaço enquanto instrumento arrecadatório para financiamento do desenvolvimento urbano, o IPTU representa uma base ampla e estável, que pode ser explorada na medida em que alguns gargalos forem solucionados, tais como: a desatualização de cadastros imobiliários e dos contribuintes, o descompasso entre os valores venais observados e os valores de mercado, a desatualização das PGVs, os bloqueios ao aumento do IPTU e a elevada inadimplência do sistema.

Tanto a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), quanto as

Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), apesar de terem sido aplicadas em algumas experiências exitosas, não têm demonstrado capacidade de gerar fluxos financeiros contínuos, necessários para o financiamento do desenvolvimento urbano. Ao contrário, sem uma estratégia coerente de desenvolvimento urbano, que esteja atrelada à noção da função social da cidade, estes instrumentos acabam capturados para fins outros que não melhorias sociais, como preconizado pelo EC.

De alguma maneira, esses instrumentos parecem ter servido mais à obtenção da mais-valia urbana e de um suposto “bem-estar político” do que propriamente como ferramentas para cumprimento da função social da cidade e distribuição equânime dos recursos no território urbano; não à toa são predominantemente aplicados em grandes áreas valorizadas e em cidades que possuem um mercado imobiliário dinâmico (MARGUTI, 2018, p.30).

Sendo assim, o julgamento sobre a boa ou má aplicação destes instrumentos passa a ser juízo de valor, a depender de quais atores e interesses são sujeitos dessa avaliação, de maneira que a análise resultante nada terá a ver com uma suposta falha do instrumento. Ademais, a escolha das ferramentas mais adequadas, e a forma como serão aplicadas, estará sempre atrelada ao projeto de Cidade que se pretende.

Em síntese, o que essa Nota Técnica pretende dizer com o panorama descrito nos parágrafos anteriores, é que para o estabelecimento de uma PNDU, não há que se criar novos instrumentos, ou complexizar o que já está posto. O repertório legal brasileiro já contempla, de maneira bastante precisa, o instrumental necessário para o avanço sobre os principais desafios de nossas Cidades.

A tarefa da PNDU será então, antes de mais nada, definir qual o projeto de Cidade se deseja (qual desenvolvimento urbano?) para que se chegue à configuração regional almejada. A partir daí, a simples listagem e correspondência de instrumentos a serem implementados nas diferentes tipologias de Cidades, não será suficiente e significará incorrer nos mesmos enganos cometidos até aqui. Afinal, os instrumentos não caminham sozinhos, é preciso que a União integre sua responsabilidade em equalizar as incapacidades de gestão e governança que predominam nos municípios brasileiros.

Num cenário de municípios (pertencentes à Arranjos Populacionais ou não) sem capacidade e repertório para a gestão e governança e sem recursos próprios, cabe garantir o nivelamento de suas competências, seja atribuindo aos estados o papel de dar suporte aos municípios, seja dotando os municípios de recursos e aptidões para aplicar os instrumentos conforme necessitem. As atribuições constitucionais dadas aos municípios na divisão interfederativa é desproporcional se não há meios para que desempenhem suas competências.

De maneira mais sistemática, os apontamentos gerais desta Nota Técnica para o tema dos instrumentos de gestão, governança, financiamento e alterações legislativas, contempla o envolvimento direto do governo federal, por meio da PNDU (em articulação com a PNDR quando for o caso) no provimento aos

municípios de capacidade de gestão; na promoção de um maior equilíbrio de atribuições entre os entes federativos, consonantes com suas capacidades de execução; no apoio à criação e aplicação de mecanismos que aprimorem a capacidade arrecadatória dos municípios; além disso, na criação de alternativas para que os pequenos municípios e pequenos Arranjos Populacionais tenham uma versão simplificada de instrumentos de planejamento, tal como o Plano Diretor.

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. 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 distribuição do ônus de todo o processo de urbanização. Para tanto, reforça-se, é indispensável prover os entes, sobretudo municípios, da igualdade de capacidades para que caminhem rumo ao desenvolvimento regional cooperado.

Para todas as escalas e para todas as ações, é fundamental reestabelecer, tão logo seja possível, os espaços e canais de gestão democrática, ampliando o campo para a participação social, retomando, ou recriando sobre novas bases, as arenas onde, minimamente, as inúmeras realidades se encontravam e pleiteavam seus interesses, de maneira escalonada, até chegar ao nível nacional em forma de demanda e agenda política.

Igualmente, para todas as escalas e para todas as ações, é fundamental a implementação de Sistemas de Informações geoespaciais, que se integrem à Infraestrutura de Dados Espaciais (INDE)³⁴ de maneira a armazenar e ordenar a geração, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal (CINDE, 2010, p. 14). A esse respeito, o próximo subcapítulo tratará do estado da arte dos Sistemas de Informações e dos PDUIs nas principais RMs brasileiras.

4.1. PDUIs e Sistemas de Informações nas RMs

Esta pequena subseção, aparentemente em desarmonia com o conjunto de títulos desta NT, tem como objetivo apresentar os últimos resultados da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil³⁵, levada a cabo por essa Coordenação (CODUR/DIRUR/IPEA).

Dentre avanços e estagnações nos processos de implementação/adequação da estrutura de governança para a cooperação interfederativa e de elaboração dos PDUIs, apenas duas RMs contempladas na pesquisa Governança Metropolitana no Brasil tiveram seus PDUIs finalizados e

³⁴ Trata-se da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto Presidencial nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, que o define como: conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para disseminar e viabilizar o uso dos dados geoespaciais, nas diversas escalas territoriais.

³⁵ Acesso em: brasilmetropolitano@ipea.gov.br

aprovados em suas respectivas Assembleias Legislativas Estaduais, a RM do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC) e a RM da Grande Vitória (RMVG) (MARGUTI *et. al.*, 2021).

No Quadro 1 é possível observar o estágio de elaboração dos PDUIs em cada uma das RMs, e da RIDE-DF, que fizeram parte da pesquisa, tendo como data de referência março de 2020.

Quadro 1 - Estágio de elaboração dos PDUIs das RMs participantes da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil.

RMs/ <i>status PDUI</i>	Não Iniciado	Em elaboração	Elaborado/Lei não aprovada	Elaborado/Lei aprovada
RIDE/DF				
Vale do Paraíba e LN				
Natal				
Manaus				
Recife				
Salvador				
Grande São Luís				
Baixada Santista				
Belo Horizonte				
Rio de Janeiro				
Vale do Rio Cuiabá				
Grande Vitória				

Fonte: Marguti *et. al.*, 2021.

O resultado observado é sintomático tanto da pressão exercida pelos dispositivos da primeira versão do Estatuto da Metrópole, quanto das alterações promovidas pela Lei nº 13.683/2018. O EM, além de reintroduzir a pauta metropolitana nas agendas de governo,

compeliu as RMs do país a refletir e, em alguns casos, a buscar a reestruturação do planejamento, da gestão e da governança metropolitana, estimulando a integração e a cooperação interfederativas. O prazo legal e as sanções impostas foram providenciais, não deixando margem para que as RMs adiassem seus processos de remodelar sua governança (MARGUTI *et. al.*, 2021).

Ainda que a Lei nº 13.683/2018 tenha suprimido tanto o prazo para a execução do PDUI, quanto as sanções aos gestores, isso parece não ter ocasionado mudanças de rotas naquelas RMs que já haviam iniciado seus processos, como é o caso da RMSP, RMRJ, RMVRC, RMGV, entre outras. A sistematização do acompanhamento realizado pelo Ipea, ao contrário, demonstrou que “os entraves para elaboração, aprovação e implementação dos PDUIs e das estruturas de governança interfederativa se deram muito mais em razão de impasses locais do que impostos pela lei federal” (MARGUTI *et al.*, 2021).

Além do PDUI, há outros instrumentos já definidos para o planejamento metropolitano, pensados para o conjunto de RMs sem distinção entre suas possíveis tipologias. No próprio EM, no Art. 20, constava a previsão de existência do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e seu subsistema de

planejamento e informações metropolitanas (SIM), coordenado pela União (§ 1º), reunindo “dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum” (§ 2º), preferencialmente georreferenciados (§ 3º) (BRASIL, 2015). A Lei 13.683/2018 revogou na íntegra esse artigo, sem que nenhum outro sistema ou instrumento similar fosse indicado como substituto.

No entanto, o artigo 7º do EM estabelece que a governança interfederativa das RMs e AUs deverão estabelecer os “meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum”, assim como a “execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa” (*op. cit.*, art. 7º, incisos II e IV).

Acrescenta-se à essas diretrizes, as inseridas pela Lei 13.683/2018 em que estados e municípios devem observar o compartilhamento “da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade” e “de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados” (BRASIL, 2018, Art. 7º-A, incisos I e II).

Ora, se não através de um Sistema Nacional para compartilhamento das informações necessárias ao planejamento supramunicipal, como se pretende a tomada de decisão, o planejamento, a gestão de serviços, o acompanhamento de ações e o monitoramento conjuntos pelos estados e municípios? Além disso, como a União definirá o destino de seu apoio, sem que possa observar, de maneira sistemática, o avanço das ações cooperadas e suas demandas? Acrescenta-se a esses questionamentos, a reflexão posta por Marguti e D’Almeida (2016, p. 109),

Levando essa reflexão à última instância, é mister considerar que o SIM, integrado e compartilhado entre os entes da Federação, é condição *sine qua non* para a realização do PDUI, elemento básico para o alcance da gestão plena e instrumento de definição das diretrizes para as FPICs da RM.

A boa notícia é que o avanço das RMs no processo de construção de suas estruturas para a governança, levaram em conta a primeira versão do Estatuto da Metrópole e, se já não possuíam, algumas delas erigiram as bases para o funcionamento de seus SIMs. Esse é o caso do Geobases no estado do Espírito Santo, do E-Metrópole na RM do Rio de Janeiro, do Sistema de Informações Municipais e Metropolitanas (SIMM) da RM de São Paulo, do Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (INFORMS), entre outros³⁶.

Além do PDUI e do macrozoneamento, também é considerado no EM (Brasil, 2015a, art. 9º, inciso V) a definição de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos originalmente previstos no Estatuto da Cidade: operações urbanas consorciadas interfederativas; consórcios públicos, convênios de

³⁶ Para maiores detalhes e referências, consultar Marguti e D’Almeida, 2018.

cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais; parcerias público-privadas interfederativas (op. cit., art. 9º, incisos IV e VI-X).

A mera transposição dos instrumentos do Estatuto da Cidade para o Estatuto da Metrópole, sem um balanço crítico sobre seus efeitos e sem reflexões sobre seus possíveis impactos, vem demonstrando-se bastante temerária na opinião de alguns especialistas da área, tal como apontado por Hoshino e Moura (2019, s/p.):

As OUCs, presentes desde o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001) com essa nomenclatura, já são instrumento conhecido do urbanismo brasileiro, nem sempre por seus benefícios sociais. Ao contrário, tanto elas como as PPPs têm sido alvos de atenção e preocupação, devido a seus efeitos nefastos na ordem urbana (Fix, 2000). As iniciativas em curso remetem a impactos de gentrificação, flexibilização e mercantilização do espaço, sofrendo, atualmente, oposição ferrenha dos movimentos sociais de vários segmentos. O tipo de agenciamento que se fará desses novos dispositivos de reescalonamento também é, a nosso ver, objeto prioritário de uma agenda de pesquisa “escalar” crítica.

5. Encerramento

Elaborar uma Agenda Urbana para a escala supramunicipal, intento que esta Nota Técnica busca apoiar, não é uma tarefa corriqueira ou banal, a começar pelas definições sobre qual será a Agenda Urbana e sobre qual é a delimitação do que se chama de *escala supramunicipal*. Aqui, a escolha foi tomar os arranjos que já existem e para os quais há legislações e normas vigentes para, a partir deles, encontrar coerência nos critérios de definição de suas categorias.

Chegamos à um “universo supramunicipal” vasto e diverso, marcado pela de ausência de critérios, ou ainda, de mudanças recorrentes de critérios, nos levando à uma grande confusão sobre quais nomes designam o que. Seja para Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou RIDEs, sua institucionalização pode abarcar os parâmetros mais diversos, o que em um estado da federação é instituído como RM, pode se equiparar à uma AU em outro estado.

Para realizar essa distinção, esta NT lançou mão dos estudos técnicos do IBGE (2016; 2020) se aproximando daquilo seria uma “hierarquia dos arranjos institucionais” (e daqueles que ainda podem vir a ser, tendo em conta suas características). Uma vez, organizados os arranjos institucionais, perante os parâmetros dos Arranjos Populacionais e das hierarquias de Cidades, estes foram então considerados como uma primeira camada de categorização.

O Capítulo 3 avançou então no esforço de apresentar um painel de fragilidades e vulnerabilidades existentes nos Arranjos Populacionais, de maneira a exercitar as variáveis e os recortes territoriais (por macrorregião e por categorias

da REGIC) que demonstram fragilidades sobre os aspectos institucionais, de instrumentos de desenvolvimento territorial e planos setoriais e sobre aspectos econômicos-financeiros.

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 agilidade 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.

Assim, o exercício inverso, de mergulho nas variáveis propostas no Capítulo 3, é imprescindível para o mapeamento das reais fragilidades e vulnerabilidades das Cidades e Municípios para que seja possível, primeiro, o estabelecimento de tipologias (para além da hierarquização) e, em seguida, o desenho estratégias “sob medida” para as diferentes tipologias. Trata-se então de um exercício exploratório, com uma proposta de variáveis e um método de mensuração, que pode ser remodelado a partir de qualquer outro conjunto de variáveis e medidas.

No que se refere aos “Outros Arranjos Supramunicipais” (Consórcios e Associações de Municípios), a mensagem síntese diz muito a respeito das capacidades dos municípios em implementar um grande conjunto de políticas públicas a eles atribuídas constitucionalmente. A ausência de informações sistematizadas sobre as Associações de Municípios, impede que esta Nota Técnica apresente sua caracterização de forma abrangente e faça proposições. Já para os Consórcios Públicos, o Plano de Trabalho desta parceria contempla uma Nota Técnica dedicada e esse mapeamento e problematização.

Tal como apontado no Capítulo 1, esta Nota Técnica deixa como encaminhamento a necessidade de sistematização das informações relativas às Associações de Municípios e Consórcios existentes no país, para que se possa mapear estes formatos de arranjos que podem, potencialmente, trazer pistas sobre ao menos duas indagações: (i) quais as motivações que levam os entes a se associarem e se consorciarem? E qual a “liga” que os mantêm conectados em seus intentos? Este ponto pode revelar elementos que colaborem para a construção de modelos de cooperação mais eficientes nos arranjos institucionais em que o planejamento interfederativo é imprescindível. E (ii) quais as necessidades e dificuldades precisam, cooperativamente, ser enfrentadas e para as quais os entes buscam capacidades (políticas, financeiras, operacionais) para fazer frente aos desafios existentes em seus territórios? A resposta à essa questão informa sobre as possibilidades que tem a União de fortalecer, apoiar e cooperar com estes arranjos.

Do ponto de vista da necessidade de alterações legislativas, não é possível ignorar as modificações realizadas no Estatuto da Metrópole, de maneira a, praticamente, resultar em um instrumento frustrado. Nesse sentido, entende-se necessária a reconstituição do EM de maneira que sejam reestabelecidos os critérios técnicos de institucionalização de arranjos supramunicipais, visando o

endereço correto dos dispositivos da PNDU e dos critérios para Apoio da União. Este último deve ainda ser especificado: o que é? E qual formato de apoio será dado a cada “tipo” supramunicipal?

Além disso as últimas alterações na Lei descaracterizaram os dispositivos que freavam a institucionalização ilimitada de RMs. No que se refere aos critérios para definição de RMs, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (LCE nº 11.740/2002) aponta para a necessidade de “avaliação da coerência do arranjo” quando da inclusão de novos municípios em RMs ou AUs. O mesmo instrumento versa pela autonomia municipal ao estabelecer a necessidade de legislação municipal para a entrada do município no arranjo, além da própria LCE, contrariando o entendimento corrente de que a participação de municípios em RMs e AUs é compulsória. Entende-se que a adoção desse procedimento possa contribuir para a disposição dos municípios em participar e cooperar na gestão e governança do arranjo.

Encerrando as considerações sobre o Estatuto da Metrópole, é inevitável retomar ao tema da possibilidade de conformação de uma RM que abarque o Distrito Federal, tendo em vista o impacto que a ausência de políticas metropolitanas acarreta para a população dos municípios da PMB. Não é ofensivo à CF 1988 que o DF forme parte de uma RM e já houveram esforços por parte dos governos Federal e Distrital em viabilizar essa alternativa. A indefinição política sobre esta questão ocasionou algumas inclusões e exclusões de passagens no EM, retardando as possibilidades de se criar estruturas e arranjos interfederativos e cooperativos para atender às demandas iminentes da região.

De maneira despretensiosa há, ao longo da Nota Técnica, passagens que sugerem recomendações à PNDU, tais como: assumir o protagonismo no fortalecimento dos municípios em sua capacidade de gestão e de maior equilíbrio de suas atribuições federativas, consonantes com suas capacidades de execução; no apoio à criação e aplicação de mecanismos que aprimorem a capacidade arrecadatória dos municípios. E, na escala supramunicipal, enfrentar o grande desafio da **cooperação interfederativa**, que vem se demonstrando um dos principais entraves para a gestão integrada das RMs e RIDEs.

Para tanto, é necessária a superação da visão 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 e RIDEs tem demonstrado, além da dificuldade em se estabelecer a cooperação interfederativa, uma desconexão entre instrumento e o complexo contexto territorial e relacional em que se insere, além da pouca clareza sobre quais são as estratégias e objetivos daquele “desenvolvimento urbano-metropolitano” (que pode ser muitos).

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intermunicipal**. Tese (Doutoramento). Universidade de São Paulo/Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.
- ANGNES, Juliane Sachser et al. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF):** descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, 2013.
- Assembleia Legislativa do Estado do 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**. Rio Grande do Sul, 14 jan. 2002.
- _____. 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**. Rio Grande do Sul, 27 set. 2002.
- _____. 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**. Rio Grande do Sul, 28 mai. 2004.
- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. LEI COMPLEMENTAR Nº 1.146, DE 24 DE AGOSTO DE 2011. Cria a Aglomeração Urbana de Jundiá-AU-Jundiá, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14/09/2020.
- _____. 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. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em: 14/09/2020.
- _____. LEI COMPLEMENTAR Nº 1.323, DE 22 DE MAIO DE 2018. Cria a Aglomeração Urbana de Franca, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/>. Acesso em : 14/09/2020.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade – Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Ed. Senado Federal, 2005.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (recurso eletrônico): texto constitucional com alterações. 53. Ed. – Brasília: Câmara

dos Deputados, Edições Câmara, 2018. (2018c) (versão E-book).

- _____. 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, 05 mai. 2011.
- _____. DECRETO Nº 9.810, DE 30 DE MAIO DE 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mai. 2019.
- _____. 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.2019.
- _____. 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.
- _____. 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.
- _____. 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.
- _____. 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.2001.
- _____. 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.2001.
- _____. Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.
- _____. Lei Federal n. 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.

- _____. Lei Federal n. 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. 2010.
- _____. Lei Federal n. 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.
- _____. Lei Federal n. 13.683 de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 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.
- _____. Medida Provisória n. 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.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Plano de Ação Integrada e Sustentável para a RIDE Petrolina-Juazeiro: relatório final. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Terragraph, 2010. 260 p., v. único.
- _____. Ministério da Infraestrutura/Agência Nacional de Transportes Terrestres/Diretoria Colegiada. Deliberação nº 300, de 23 de junho de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 jun. 2020, seção 1, p. 74.
- BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **DRd-Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, n. 1, p. 79-104, 2011.
- CARVALHO DE SOUZA, Sérgio. 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**, v. 6, n. 2, p. 09-28, 12 jan. 2017.
- CINDE – COMITÊ DE PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ESPACIAIS. **Plano de ação para implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais**. Rio de Janeiro: MP; Comissão Nacional de Cartografia, jan. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/Eakfg9>>.
- COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Nota Técnica nº 1/2014**. Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Brasília: Codeplan, 2014. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socio_economica/desenvolvimento_regional/2014/AMB%20-%20Nota%20Tecnica%20dez2014.pdf. Acesso em out. 2020.
- _____. **Região Metropolitana do Distrito Federal**: subsídios técnicos para a sua criação. Brasília: CODEPLAN, Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais (DEURA), Gerência de Estudos Urbanos (GEURB). Nota Técnica, março de 2019. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp->

content/uploads/2018/03/NT-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Distrito-Federal-Subs%C3%ADdios-para-sua-cria%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: out. 2020.

- _____. **Caracterização da RIDE-DF e AMB: os Desafios para o Enfrentamento da Covid-19.** Brasília: Diretoria de Estudos Urbanos e Ambientais (DEURA), Gerência de Estudos Urbanos (GEURB), Gerência de Estudos Ambientais (GEAM). Nota Técnica, julho de 2020. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/NT-Characteriza%C3%A7%C3%A3o-da-RIDE-DF-e-AMB-os-desafios-para-o-enfrentamento-da-COVID-19.pdf>. Acesso em: out. 2020.
- COSTA, M.A.; MARGUTI, B.O.; LUBAMBO, C. W.; ARAÚJO JÚNIOR, E.A.S.; BRUNO, A.P.; KRAUSE, C.H. Texto para Discussão nº XXXX: **Contextualização.** Brasília: Ipea, 2021. **NO PRELO**
- COSTA, M.A.; MARGUTI, B.O.; REBELLO, S.T.; LUI, L.; MARTINS, L.G.S. (Orgs). **Governança metropolitana no Brasil e implementação do Estatuto da Metrópole: encruzilhadas, descontinuidades e desafios.** Brasília: Ipea, 2021. **NO PRELO.**
- COSTA, M.A. A agenda metropolitana e a pesquisa aplicada: um balanço (Introdução). In: COSTA, M.A.; MARGUTI, B.O.; REBELLO, S.T.; LUI, L.; MARTINS, L.G.S. (Orgs). **Governança metropolitana no Brasil e implementação do Estatuto da Metrópole: encruzilhadas, descontinuidades e desafios.** Brasília: Ipea, 2021. **NO PRELO.**
- DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- DESIDERÁ NETO, W. A.; PENHA, B. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional.** Brasília, DF, n. 22, p. 33-49, 2016.
- FERREIRA, E. A relação entre cidades-irmãs na faixa de fronteira: o caso de Cáceres – Mato Grosso/Brasil e San Matías – Bolívia. **Caminhos de Geografia,** Uberlândia, v. 18, n. 62, p. 87-103, jun. 2017.
- FERREIRA; João Sette Whitaker. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas socialmente justas. Vª Conferência das Cidades - Câmara Federal/CDUI e Ministério das Cidades, 02 de dezembro. 2003. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/alcances-e-limitacoes-dos-instrumentos-urbanisticos-na-construcao-de-cidades-democraticas-e-socialmente-justas/>. Acesso em nov. 2020.
- FUNARI et al. **“Nota Técnica 2.1.: Tipologia Municipal”.** Brasília: Ipea, 2021. **NO PRELO.**
- GALVÃO, M. V. et al. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista brasileira de geografia,** Rio de Janeiro, IBGE, ano

- 31, n. 4, p. 53-127, out./dez. 1969. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1969_v3_1_n4.pdf. Acesso em: 29/09/2020.
- GIOVANELLA, Ligia et al. Saúde nas fronteiras: acesso e demandas de estrangeiros e brasileiros não residentes ao SUS nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL na perspectiva dos secretários municipais de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. S251-S266, 2007.
- HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. [Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole](#). **Cadernos Metrópoles**. São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, Aug. 2019. Acesso em: 30 out. 2020.
- IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. IBGE, Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016. e-Book (PDF). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 20/09/2020.
- _____. **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 socialdesenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de (eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.
- LEVY, Mariana. 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. UnB, 2019
- LOPEZ, Lisett Márquez. El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 665-682, dez. 2020.
- LUI, Lizandro. **A União faz a força?: um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFRGS. 2019.
- _____.; SCHABBACH, Letícia Maria. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020.
- MARGUTI, Bárbara 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.
- MARGUTI, Bárbara O. Instrumentos da Política Urbana Brasileira. In: COSTA, M.A.; PINTO, C.V.S.; FAVARÃO, C.B (Orgs.). **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.

MARGUTI, Bárbara O.; COSTA, Marco. A., FAVARÃO, César B. (Orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018.

MARGUTI, Bárbara 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.; MARGUTI, B.O.; RABELLO, S.T.; LUI, L.; MARTINS, L.G.S. (Orgs) **Governança metropolitana no Brasil e implementação do Estatuto da Metrópole: encruzilhadas, descontinuidades e desafios**. Brasília: Ipea, 2021. **NO PRELO.**

MARGUTI, Bárbara O. Sessão I – Instrumentos da Política Urbana Brasileira. In: COSTA, M. A.; PINTO, C.; FAVARÃO, C. (Orgs.). **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: INCT, 2018, p. 21-32.

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

MARTINS, L.G.F.; COSTA, M.A.; ARAÚJO JÚNIOR, E.A.S.; LUI, L.; CURTI, R.C.; CÉSAR, Y.B. **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº XXXX - COMPONENTE FINANCIAMENTO DA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO**. Brasília: Ipea, 2021. **NO PRELO.**

MIRAGAYA, J.; PAVIANI, A. **Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília**. (Área Metropolitana de Brasília). Brasília: Codeplan, 2014. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Delimita%C3%A7%C3%A3o-do-Espa%C3%A7o-Metropolitano-de-Bras%C3%ADlia-AMB.pdf>. Acesso em: jun. 2020.

NONATO, Paulo D.D. **A legitimidade extraordinária das associações de municípios à luz do sistema processual coletivo**. Trabalho de conclusão de curso. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2019.

OLIVEIRA, Juliano Varela de. **Cooperação intermunicipal abrangente? O caso da RIDE Petrolina Juazeiro**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15164>. Acesso em 12/10/2020.

OLIVEIRA, S.; PÊGO FILHO, B.; MOURA, R.; KRUGER, C.; NUNES, M. A.; MOREIRA, P. (2017). **Fronteiras do Brasil: uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília**. IPEA, Brasília.

- PAVIANI, A. **A metrópole terciária**. In: PAVIANI, A. (org.) **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Projeto, 1985.
- PÊGO FILHO, B.; MOURA, R.; NUNES, M. A. **INTERAÇÕES ENTRE CÁCERES (MATO GROSSO) E SAN MATÍAS (BOLÍVIA): A PERTINÊNCIA DE UMA NOVA CIDADE GÊMEA BRASILEIRA**. *Boletim regional, urbano e ambiental* | 21 | jul.-dez. 2019
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **China-Paraguai-Brasil: uma rota para pensar a economia informal**. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 23, n. 67, p. 117-133, 2008.
- RIO GRANDE DO SUL. **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE 1989**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/site/>. Acesso em: 14/10/2020.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Ippur/UFRJ, 2011.
- SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. *Lua Nova, São Paulo*, n. 59, p. 137-158, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em out. 2020.