



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GENIANA GAZOTTO FERREIRA

ESTUDOS SOBRE A CRIAÇÃO DISFUNCIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS
NO BRASIL

BRASÍLIA

2023

GENIANA GAZOTTO FERREIRA

ESTUDOS SOBRE A CRIAÇÃO DISFUNCIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS
NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade de Brasília, na área
de concentração de Política e Instituições, como
requisito parcial para obtenção do título de Doutora
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Coorientadora: Profa. Dra. Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo

BRASÍLIA

2023

GENIANA GAZOTTO FERREIRA

ESTUDOS SOBRE A CRIAÇÃO DISFUNCIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS
NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade de Brasília, na área
de concentração de Política e Instituições, como
requisito parcial para a obtenção do título de Doutora
em Ciência Política.

Aprovada em: 27/03/2023

Banca examinadora:

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo – Coorientadora
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers – Examinadora Interna
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes - Examinador Externo
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante - Examinador Externo
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Examinador Interno (Suplente)
Universidade de Brasília - UnB

Tudo posso naquele que me fortalece.

Filip. 4:13

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos familiares e aos amigos por essa conquista acadêmica.

Ao meu orientador, professor Denilson Coêlho, pelas críticas e sugestões valiosas que enriqueceram essa pesquisa. Obrigada pela paciência, apoio e elogios.

À coorientadora, professora Suely Araújo, pela disponibilidade e incentivo ao estudo, desde o período do mestrado. Sou grata pela empatia, troca de experiência e paixão pela temática urbanista e metropolitana.

Aos professores Paulo Calmon, Rebecca Abers, Antônio Sérgio Fernandes e Pedro Cavalcante, que gentilmente aceitaram o convite para compor a banca de qualificação e de defesa de tese. Poder contar com a disponibilidade e a participação de vocês foi um aprendizado valioso para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP), pelos debates e críticas aos artigos, projetos e tese. As reuniões quinzenais, ao longo do período de mestrado e doutorado, foram importantes para a troca de ideias e conteúdos acadêmicos.

Ao Ministério do Desenvolvimento Regional e à equipe de trabalho, pelo apoio à pesquisa e concessão de licença para capacitação.

Aos meus pais, minhas irmãs e meu esposo, que sempre me incentivaram e apoiaram meus estudos. Agradeço, de modo especial, ao Eduardo pela paciência e dedicação em revisar os dados e colaborar na elaboração dos quadros, figuras e gráficos que compõem esta pesquisa. Sou grata e me sinto honrada por todo amor e dedicação.

RESUMO

Esta pesquisa se situa no campo de estudos de difusão de políticas com foco empírico nas regiões metropolitanas brasileiras. O objetivo foi investigar a criação disfuncional de regiões metropolitanas, buscando compreender os fatores políticos, econômicos e sociais que influenciam a difusão. A tese buscou contribuir com a discussão do processo de difusão de políticas e o desenho federativo brasileiro. Neste contexto, pergunta-se: Por que foram criadas regiões metropolitanas de maneira disfuncional a partir da Constituição de 1988? Para responder esta pergunta de pesquisa, o processo de difusão foi analisado de forma geral, com levantamento e análise de um conjunto extenso de dados sobre as regiões metropolitanas no país, e por meio de quatro estudos de caso, referentes aos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Para realizar os estudos de caso foi utilizado o método de pesquisa qualitativa com coleta e análise de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, elaboração cartográfica e investigação de leis complementares estaduais. A análise dos estudos de caso foi baseada em fatores de natureza política, econômica e social que influenciaram o processo de difusão de regiões metropolitanas. Para os casos selecionados foram desenvolvidas variáveis de pesquisa e foram testadas cinco hipóteses. Os resultados encontrados demonstraram que os casos estudados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas a partir de características de maior proximidade geográfica, influência dos empreendedores políticos e aumento de repasses de recursos de programas federais. Além disso, o processo de difusão de criação de regiões metropolitanas não acompanhou o desenvolvimento de estruturas funcionais e burocráticas adequadas de gestão. Foram criadas diversas regiões metropolitanas que não apresentam critérios técnicos nem instrumentos de gestão, tais como empresas metropolitanas, conselhos participativos e fundos de financiamento. Dessa maneira, houve a institucionalização por meio de leis complementares, mas não houve a implementação de fato destas regiões metropolitanas. Os casos selecionados demonstraram que a institucionalização de regiões metropolitanas foi utilizada como uma estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos, sem que houvesse implementação de governança interfederativa em termos de função pública de interesse comum entre os entes federados.

Palavras-chave: difusão de políticas públicas; regiões metropolitanas; governança interfederativa; função pública de interesse comum.

ABSTRACT

This research is in the field of policy diffusion with an empirical focus on Brazilian metropolitan regions. The objective was to investigate the metropolitan regions dysfunctional creation, seeking to understand the political, economic and social factors that influence diffusion. The thesis seeks to contribute to the discussion of the policy diffusion process and the Brazilian federative design. In this context, the question is: Why were metropolitan regions created in a dysfunctional way after the 1988 Constitution? To answer this research question, the diffusion process was analysed in general, with an extensive data setting analysed on the metropolitan regions in Brazil and through four case studies, referring to the states of Alagoas, Paraíba, Paraná and Santa Catarina. To carry out the case studies, a qualitative research method was used with the collection and analysis of documentary research, semi-structured interviews with key informants, cartographic elaboration and state complementary laws investigation. The analysis of the case studies was based on political, economic and social factors that influenced the metropolitan regions diffusion process. For the selected cases, research variables were developed and five hypotheses were tested. The results showed that the studied cases became more prone to metropolitan regions creation based on characteristics of greater geographic proximity, political entrepreneurs influence and resources increased transfers from federal programs. In addition, the diffusion process of metropolitan regions creation did not accompany the development of adequate functional and bureaucratic management structures. Several metropolitan regions were created that do not have technical criteria or management instruments, such as metropolitan companies, participatory councils and financing funds. In this way, there was institutionalization by complementary laws, but there was no actual implementation of these metropolitan regions. The selected cases demonstrated that the metropolitan regions institutionalization was used as a strategy for distinguishing urban spaces in the competition for resources, without the implementation of inter-federative governance in terms of public function of common interest between the federal entities.

Keywords: policy diffusion; metropolitan regions; inter-federative governance; public function of common interest.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Processo de Difusão de Políticas	33
Figura 2 - Demonstração Gráfica da Curva S e da Curva de Sino	34
Figura 3 - Categorias dos Adotantes de Inovações.....	35
Figura 4 - Regiões Metropolitanas por Ano de Criação	42
Figura 5 - Regiões Metropolitanas Agrupadas por Período de Institucionalização	58
Figura 6 - Número de Municípios Integrantes de RMs por Região Geográfica.....	59
Figura 7 - Regiões Metropolitanas Organizadas por Região Geográfica.....	60
Figura 8 - Regiões Metropolitanas por Unidade da Federação	60
Figura 9 - Mapa das Regiões de Influência das Cidades	76
Figura 10 - Difusão Cumulativa das Regiões Metropolitanas Brasileiras	78
Figura 11 - Categorias dos Adotantes de Regiões Metropolitanas no Brasil	79
Figura 12 - Rede Urbana da Região Norte	82
Figura 13 - Difusão Cumulativa da Região Norte.....	83
Figura 14 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Norte.....	83
Figura 15 - Rede Urbana da Região Nordeste.....	87
Figura 16 - Difusão Cumulativa da Região Nordeste	87
Figura 17 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Nordeste.....	88
Figura 18 - Rede Urbana da Região Centro-Oeste	89
Figura 19 - Difusão Cumulativa da Região Centro-Oeste.....	90
Figura 20 - Rede Urbana da Região Sudeste.....	93
Figura 21 - Difusão Cumulativa da Região Sudeste	93
Figura 22 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Sudeste.....	94
Figura 23 - Rede Urbana da Região Sul	97
Figura 24 - Difusão Cumulativa da Região Sul.....	98
Figura 25 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Sul.....	98
Figura 26 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado de Alagoas.....	106
Figura 27 - Rede Urbana do Estado de Alagoas.....	107
Figura 28 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado de Alagoas	110
Figura 29 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado da Paraíba	113
Figura 30 - Rede Urbana do Estado da Paraíba.....	114
Figura 31 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado da Paraíba	117

Figura 32 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná.....	121
Figura 33 - Rede Urbana do Estado do Paraná.....	122
Figura 34 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado do Paraná	127
Figura 35 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado de Santa Catarina.....	132
Figura 36 - Rede Urbana do Estado de Santa Catarina	133
Figura 37 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado de Santa Catarina.....	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Regiões Metropolitanas Organizadas por Ano de Criação	40
Quadro 2 - Variáveis de Pesquisa e Dados de Referência.....	44
Quadro 3 - Entrevistas Realizadas	45
Quadro 4 - Modelo de Análise de Pesquisa.....	50
Quadro 5 - Regiões Metropolitanas da Região Norte.....	80
Quadro 6 - Classificação REGIC das RMs da Região Norte	81
Quadro 7 - Regiões Metropolitanas da Região Nordeste	84
Quadro 8 - Classificação REGIC das RMs da Região Nordeste.....	86
Quadro 9 - Regiões Metropolitanas da Região Centro-Oeste	88
Quadro 10 - Classificação REGIC das RMs da Região Centro-Oeste	89
Quadro 11 - Regiões Metropolitanas da Região Sudeste	91
Quadro 12 - Classificação REGIC das RMs da Região Sudeste.....	91
Quadro 13 - Regiões Metropolitanas da Região Sul	95
Quadro 14 - Classificação REGIC das RMs da Região Sul	96
Quadro 15 - Caracterização Institucional das RMs do Estado de Alagoas	104
Quadro 16 - Comparação das Leis Complementares Estaduais de Alagoas	108
Quadro 17 - Comparação das Leis Complementares Estaduais de Alagoas e Ceará.....	109
Quadro 18 - Caracterização Institucional das RMs do Estado da Paraíba	113
Quadro 19 - Autores das LCE das RMs da Paraíba	115
Quadro 20 - Comparação das Leis Complementares Estaduais da Paraíba	116
Quadro 21 - Caracterização Institucional das RMs do Estado do Paraná	120
Quadro 22 - Autores das LCE das RMs do Paraná	125
Quadro 23 - Comparação das Leis Complementares Estaduais do Paraná	126
Quadro 24 - Caracterização Institucional das RMs do Estado de Santa Catarina.....	130
Quadro 25 - Autores das LCE das RMs de Santa Catarina	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
AP	Amapá
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDM	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODERF	Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONDIAM	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da RM de João Pessoa
DEM	Partido Democratas
DF	Distrito Federal
Emplasa	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ES	Espírito Santo
FAPEAL	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas
FDU	Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano
FNDUI	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
FUNDERM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió
FUNDREM	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
GO	Goiás
Granfpolis	Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idesp	Instituto de Desenvolvimento Econômico Social do Estado do Pará
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCE	Lei Complementar Estadual

LC	Lei Complementar Federal
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MPV	Medida Provisória
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PB	Paraíba
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PE	Pernambuco
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
Plambel	Superintendência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Partido Podemos
PR	Paraná
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento Urbano
RJ	Rio de Janeiro
RM	Região Metropolitana
RMF	Região Metropolitana da Grande Florianópolis
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina

SE	Sergipe
SEDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SP	São Paulo
SUDERF	Superintendência de Desenvolvimento da Grande Florianópolis
SUDERJ	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Joinville
TO	Tocantins
TST	Tribunal Superior do Trabalho
União Brasil	Partido União Brasil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 Abordagens de Difusão de Políticas	22
2.2 Determinantes Internos e Externos	24
2.3 Ação Coordenada e Ação Descoordenada	26
2.4 Papel dos Agentes e Fatores Estruturais	28
2.5 Mecanismos de Difusão	29
2.6 Curva S e Curva de Sino	32
2.7 Considerações Finais sobre a Literatura da Difusão	35
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
3.1 Identificação do Tipo de Pesquisa	37
3.2 Problema e Pergunta de Pesquisa	38
3.3 Objetivo Geral e Objetivos Específicos	39
3.4 Dados da Pesquisa	40
3.5 Estudos de Caso	42
3.6 Procedimentos de Coleta de Dados	45
3.7 Instrumentos para Análise de Dados	46
3.8 Elaboração Cartográfica	46
3.9 Operacionalização de Variáveis	48
4. EVOLUÇÃO DA METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL	51
4.1 Perspectiva Histórica	51
4.2 Estatuto da MetrÓpole	61
4.3 Lei nº 13.683, de 2018	65
5. CONFORMAÇÃO REGIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS	73
5.1 Hierarquização da REGIC	73
5.2 Região Norte	79
5.3 Região Nordeste	84
5.4 Região Centro-Oeste	88
5.5 Região Sudeste	90
5.6 Região Sul	94
5.7 Dinâmica Metropolitana Brasileira	99
6. ESTUDOS DE CASO DAS REGIÕES METROPOLITANAS	101
6.1 Seleção dos Casos	101

6.2	Regiões Metropolitanas do Estado de Alagoas.....	102
6.2.1	Institucionalização das RMs do Estado de Alagoas.....	102
6.2.2	Processo de Difusão das RMs do Estado de Alagoas	107
6.3	Regiões Metropolitanas do Estado da Paraíba.....	111
6.3.1	Institucionalização das RMs do Estado da Paraíba.....	111
6.3.2	Processo de Difusão das RMs do Estado da Paraíba	114
6.4	Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná.....	118
6.4.1	Institucionalização das RMs do Estado do Paraná.....	118
6.4.2	Processo de Difusão das RMs do Estado do Paraná	125
6.5	Regiões Metropolitanas do Estado de Santa Catarina	127
6.5.1	Institucionalização das RMs de Santa Catarina	127
6.5.2	Processo de Difusão das RMs de Santa Catarina.....	134
6.6	Teste de Hipóteses: Análises e Resultados	137
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
	REFERÊNCIAS	153
	APÊNDICE – ENTREVISTAS	160

1. INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana (RM) é um arranjo político-administrativo constituído por lei para a articulação de políticas em âmbito regional, pressupondo a participação dos entes federados por meio da cooperação intergovernamental. A articulação se relaciona à elaboração e à execução de funções públicas de interesse comum, devido à construção institucional participativa em que diferentes atores políticos se unem para o desenvolvimento de um planejamento integrado (CASTRO, 2006).

De acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal (CF) de 1988, os estados podem, 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, 2022). A Carta Magna, ao deixar a cargo dos estados tal prerrogativa, buscou respeitar as particularidades locais e rompeu a institucionalidade metropolitana imposta pelo governo federal no período militar (SOUZA, 2003).

A Constituinte buscou incorporar as demandas locais de compartilhamento do poder político, redemocratização do aparelho estatal, transparência e *accountability* nas decisões dos governantes. Foi uma demanda social para aumentar a eficiência nas ações governamentais, por meio da descentralização política do estado e da construção de uma nova agenda política, ancorada em uma gestão participativa e democrática (FRANZESE; ABRUCIO, 2009). No entanto, a descentralização das políticas públicas se caracterizou por um processo com ritmos diferentes entre os diversos entes subnacionais.

A partir da segunda metade dos anos 1990 foram criadas pelos governos estaduais mais de setenta regiões metropolitanas sem critérios consistentes quanto à população, grau de urbanização e centralidade regional (FERNANDES; ARAÚJO, 2015). A omissão da União nesse processo propiciou falhas em termos de governança federativa, correspondente ao compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes federados em relação à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2022).

Para tentar suprir essa lacuna institucional, foi sancionada a Lei nº 13.089, de 2015, que estabelece o Estatuto da MetrÓpole. Tal lei propõe diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, normas gerais sobre o plano de

desenvolvimento urbano integrado e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2022).

A despeito da falta de apoio do governo federal com a gestão metropolitana, houve uma multiplicação acelerada de regiões metropolitanas após 1988. Esse fenômeno ocorreu sem a participação, o aporte financeiro e o apoio institucional da União (FERNANDES; ARAÚJO, 2015). Isso propiciou uma fragmentação institucional decorrente da gestão dispersa na forma de inúmeras leis complementares estaduais editadas no país. Tais leis foram instituídas obedecendo aos interesses e motivações regionais dos estados, sem haver centralidade por parte do governo federal, ocasionando um enfraquecimento do tema metropolitano na agenda nacional e acarretando duplicidades em termos de políticas públicas.

Nesse aspecto, o problema de pesquisa está relacionado à investigação dos fatores de natureza política, institucional e regional que influenciam a decisão dos governos para criação de regiões metropolitanas. De 1973 a 2021 foram instituídas 82 RMs, sendo nove criadas em 1973 e 1974 por leis complementares federais (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro) e 74 RMs criadas de 1995 a 2021 por leis complementares estaduais, sem que houvesse critérios objetivos para a profusão desse fenômeno. Ao testar os determinantes que estimulam esse processo em uma análise que mensura o comportamento político dos entes federados, esta pesquisa pretende contribuir com a discussão acerca do processo de difusão de regiões metropolitanas no Brasil.

O interesse no estudo desta difusão é tentar compreender o que causa a adoção de uma nova política ou programa metropolitano por outros governos. Os aspectos relevantes de pesquisa perpassam questionamentos relativos ao por que certos governos adotam algumas políticas públicas enquanto outros governos deixam de adotar e por que certas inovações de políticas se disseminam com velocidade e outras inovações não são sequer implementadas.

Essas são algumas das questões que a literatura sobre difusão de políticas públicas tem investigado em vários países. No entanto, a literatura que trata do tema da difusão no Brasil ainda possui poucos estudos. Por ser uma federação robusta, com grande autonomia entre as esferas subnacionais de governo, é possível observar no caso brasileiro a difusão de políticas relacionadas ao controle orçamentário, transferência de renda, programas sociais, controle institucional, dentre outros temas. Nesse sentido destacam-se os trabalhos de Sugiyama (2008), Coêlho (2009), Batista (2017), Segatto (2018) e Carvalho (2020).

Além dos aspectos mencionados, cabe ressaltar também a questão metropolitana como exemplo empírico que configura uma importante agenda de pesquisa. Assim, este trabalho se propõe a compreender de maneira precursora a difusão deste fenômeno de 1973 a 2021. Dessa

maneira, esta pesquisa apresenta um caráter inovador, sendo caracterizada como a primeira tese que busca analisar o processo de difusão de regiões metropolitanas. Como limitação metodológica, a pesquisa se restringe à análise das regiões metropolitanas no Brasil.

É importante estudar o processo de difusão de regiões metropolitanas para compreender a organização hierárquica dos tipos supramunicipais formais e poder estabelecer ajustes de diretrizes nacionais para políticas urbanas compatíveis com a realidade de cada localidade, interligada à política nacional de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, pergunta-se: **Por que foram criadas regiões metropolitanas de maneira disfuncional a partir da Constituição de 1988?**

O objetivo geral da pesquisa é investigar a criação disfuncional de regiões metropolitanas, buscando compreender os fatores políticos, econômicos e sociais que influenciam a difusão. Ao testar os determinantes que estimulam a difusão desse processo em uma análise que mensura o comportamento político dos entes federados, a tese visa contribuir com a discussão do processo de difusão de políticas e o desenho federativo brasileiro.

Após delimitar o objetivo geral, é relevante pontuar os desdobramentos dos objetivos específicos da pesquisa:

- Analisar o processo de difusão das regiões metropolitanas no Brasil;
- Identificar as leis complementares que institucionalizam as regiões metropolitanas;
- Analisar as justificativas de funções públicas de interesse comum que balizam a institucionalização metropolitana;
- Investigar a constituição de sistemas de gestão, conselhos participativos e fundos de financiamento para custear as políticas urbanas das regiões metropolitanas; e
- Compreender as diferentes realidades e os mecanismos que têm impulsionado a criação de regiões metropolitanas no país.

Esses objetivos de pesquisa se relacionam às discussões acerca da política nacional de desenvolvimento urbano. Assim, os serviços de interesse metropolitano estão relacionados ao planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo, transporte e sistema viário, produção e distribuição de gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (ARAÚJO; FERNANDES; COELHO, 2016). O êxito da política de integração metropolitana configura-se em qualidade de vida para população que reside nas regiões metropolitanas, equivalente ao percentual de mais da metade da população brasileira, que corresponde a 55% da população total, a 60% de todo o Produto Interno Bruto (PIB) e a 13% do território nacional (IBGE, 2022).

Com este estudo é possível contribuir com subsídios para o planejamento governamental para consecução de políticas de desenvolvimento urbano integrado. De acordo com as características identificadas ao longo da pesquisa, foram mapeados fatores capazes de subsidiar as políticas públicas da União, dos Estados e dos Municípios visando a melhoria de indicadores políticos, econômicos e sociais. Também foram indicadas as contribuições para o planejamento da União no seu papel de apoiar as iniciativas voltadas à governança interfederativa, explicitada no inciso IV do art. 2º da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2022).

O processo de difusão de regiões metropolitanas foi analisado de forma geral, com levantamento e análise de um conjunto extenso de dados sobre as regiões metropolitanas no país, e por meio de quatro estudos de caso. Para realizar os estudos de caso foi utilizado o método de pesquisa qualitativa com coleta e análise de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, elaboração cartográfica e investigação das leis complementares que dispõem sobre a institucionalização das regiões metropolitanas. O levantamento e a triagem dessas leis tiveram a finalidade de verificar o estabelecimento de sistemas de gestão, a instituição de conselhos representativos e a constituição de fundos de financiamento. A coleta de dados legislativos foi realizada nos sítios eletrônicos dos estados e das assembleias legislativas para identificar os projetos de lei em tramitação, bem como as leis sancionadas e publicadas.

Os aspectos legislativos analisados envolvem as justificativas técnicas para a instituição das regiões, a composição de municípios, a definição das funções públicas de interesse comum, a existência de sistemas de gestão, além das particularidades inerentes às legislações de cada região metropolitana. Dessa maneira, esta análise qualitativa se relaciona à governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, definida no inciso IX do art. 2º da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, como o compartilhamento de ações e responsabilidades entre os entes federados em relação à “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (BRASIL, 2022).

Levando-se em consideração os aspectos institucionais, os estudos de caso selecionados foram as regiões metropolitanas dos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Tais casos foram selecionados porque representam casos extremos, cujos estados da federação brasileira apresentam a maior incidência de difusão de regiões metropolitanas

institucionalizadas, sem necessariamente apresentar características de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹.

Nesse sentido, o Estado de Santa Catarina se destaca por ter alocado todos os 295 municípios em suas 14 RMs. O Estado da Paraíba encontra-se proporcionalmente em seguida, com 12 RMs, constituídas por 159 municípios. Como esse Estado possui 223 municípios no total, 71% desses fazem parte de RMs. Já o Estado de Alagoas apresenta 9 RMs, com 88 municípios. Considerando que este Estado tem somente 102 cidades, 86% destas fazem parte de alguma RM. Por fim, no Estado do Paraná são 8 RMs, constituídas por 194 municípios. Isso equivale a quase metade das cidades do Estado integrando regiões metropolitanas, em um total de 399 municípios (IBGE, 2022).

Como forma de operacionalizar a pesquisa, foram estabelecidas cinco hipóteses que buscam checar os elementos de institucionalização da difusão de regiões metropolitanas no Brasil. A primeira hipótese é quanto maior a proximidade geográfica, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas. A segunda hipótese é quanto maior a influência dos empreendedores políticos, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas. A terceira hipótese é quanto maior a quantidade de repasses de recursos do governo federal, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas. A quarta hipótese é quanto maior a quantidade de regiões metropolitanas institucionalizadas, maior a probabilidade de emular as leis complementares das outras regiões metropolitanas. Por último, a quinta hipótese é quanto maior o número de regiões metropolitanas criadas no estado, menor a probabilidade de haver uma estrutura funcional ou burocrática adequada de gestão.

Após o teste de hipóteses, os resultados encontrados demonstraram que os casos estudados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas a partir de características de proximidade geográfica, maior influência dos empreendedores políticos e repasses de recursos de programas federais. Além disso, o processo de difusão de criação de regiões metropolitanas não acompanhou o desenvolvimento de estruturas funcionais e burocráticas adequadas de gestão. Foram criadas diversas regiões metropolitanas que não apresentam critérios técnicos nem instrumentos de gestão, tais como empresas metropolitanas, conselhos participativos e fundos de financiamento. Dessa maneira, houve a institucionalização

¹ Para explicações técnicas e dados sobre as regiões de influência das cidades, ver: <https://www.ibge.gov.br/20organizacao/20organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 25 fev. 2023.

por meio de leis complementares, mas não houve a implementação de fato destas regiões metropolitanas. Os casos selecionados demonstraram que a institucionalização de regiões metropolitanas foi utilizada como uma estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos, sem que houvesse de fato a implementação de governança interfederativa.

Feitas essas considerações, apresenta-se a estrutura da tese, que está dividida em sete capítulos. O primeiro é este capítulo introdutório, contendo aspectos gerais do que será exposto no presente trabalho, bem como o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos. O segundo capítulo trata do referencial teórico da literatura sobre difusão de políticas. O terceiro capítulo apresenta a metodologia e os casos selecionados para responder às perguntas de pesquisa, contribuindo para a compreensão do processo de difusão nesse estudo. No quarto capítulo é apresentado um panorama da evolução da metropolização no Brasil e os aspectos emblemáticos da legislação em vigor. Na sequência, o quinto capítulo discute a conformação regional das regiões metropolitanas brasileiras e a difusão de políticas públicas. O sexto capítulo discute a aplicação do teste de hipóteses de quatro estudos de caso, referentes aos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Por fim, no sétimo capítulo são apresentadas as considerações finais, trazendo reflexões sobre os dados coletados e resultados da pesquisa, além dos seus limites e proposição de avanços acadêmicos que podem ser realizados em relação ao processo de difusão de políticas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo aborda os aspectos teóricos da difusão de políticas que impactam na tomada de decisão governamental, provocando mudanças e alterando o comportamento político dos atores. Sendo assim, o processo de formação da agenda contemporânea de políticas públicas exerce uma função institucional que interliga os atores locais com as burocracias estrangeiras e os partidos políticos, bem como as entidades e as comunidades epistêmicas, compartilhando ideias semelhantes entre si (COÊLHO, 2016). Dessa maneira, no processo de difusão é importante entender como essas mudanças se processam e por que determinadas políticas são adotadas por um grupo de atores, quando comparado a outros.

Na sequência serão analisadas as principais abordagens teóricas e os fatores determinantes do processo de difusão de políticas. Dessa forma, serão abordados os determinantes internos e externos; os mecanismos de difusão; as ações coordenadas e descoordenadas; o papel dos agentes; e os fatores estruturais que influenciam na tomada de decisão da política pública.

2.1 Abordagens de Difusão de Políticas

A difusão de políticas pode ser entendida como um processo no qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais em um período de tempo entre membros de um sistema social (ROGERS, 2003). A difusão também pode ser identificada como a possibilidade de um estado adotar uma nova política se outros estados já adotaram a ideia. Essa probabilidade se torna maior na medida em que a inovação é adotada por um estado, que na perspectiva do tomador de decisão, é compatível ao estado dele (WALKER, 1969). Além disso, a difusão pode ser compreendida como um processo que afeta a possibilidade de uma unidade adotar uma política desenvolvida por outra unidade (STRANG, 1991). Pode ser um processo com ação coordenada ou descoordenada, contudo, interconectada entre governos e atores institucionais (ELKINS; SIMMONS, 2005).

As pesquisas sobre difusão de políticas têm ganhado espaço na literatura brasileira e cada vez mais os especialistas buscam explicar por que e como ocorre a disseminação de novos desenhos institucionais entre países e diferentes entes federados, como União, estados e

municípios. Nesse aspecto, a pesquisa do processo de difusão ainda está em construção e existe limitado consenso sobre as formas de abordagem do fenômeno. É inegável a aplicabilidade da literatura de difusão no contexto federativo brasileiro. Contudo, a maioria dos trabalhos desenvolvidos nessa área opera em nível nacional, havendo lacuna em relação às pesquisas e modelos explicativos sobre inovações locais nas municipalidades (COÊLHO, 2009).

Como trabalhos precursores no Brasil, é possível destacar o estudo de Sugiyama (2008) sobre o Programa Bolsa Escola e o estudo de Coelho, Cavalcante e Turgeon (2016) sobre o Programa de Saúde da Família nos municípios brasileiros. Assim como esses estudos, esse trabalho também pretende contribuir com a discussão acerca da difusão de políticas no âmbito de entes subnacionais. Neste aspecto, serão debatidos nos próximos capítulos os fundamentos da governança federativa das regiões metropolitanas, ancorados no estudo qualitativo de difusão de políticas.

O interesse no estudo de difusão é tentar compreender o que causa a adoção de uma nova política ou programa por outros governos. Os aspectos relevantes de pesquisa perpassam questionamentos relativos ao por que certos governos adotam algumas políticas públicas enquanto outros governos deixam de adotar e por que certas inovações de políticas se disseminam com velocidade e outras inovações não são sequer implementadas.

Estas são algumas das questões que a literatura tem investigado em vários países. No entanto, a literatura que trata do tema da difusão no Brasil ainda possui poucos estudos. Por ser uma federação robusta, com grande autonomia entre as esferas subnacionais de governo, é possível observar no caso brasileiro a difusão de políticas relacionadas ao controle orçamentário, transferência de renda, programas sociais, controle institucional, dentre outros temas. Nesse sentido destacam-se os trabalhos de Sugiyama (2008), Coelho (2009), Batista (2017), Segatto (2018) e Carvalho (2020).

Todavia, os estudos acadêmicos carecem de pesquisas relacionadas à difusão de políticas de regiões metropolitanas. Sendo assim, essa pesquisa busca, de maneira precursora e inovadora, preencher essa lacuna na literatura. O fenômeno de criação de RMs não é novo, haja vista que ocorre desde a década de 1970, quando foi instituída a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabeleceu as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte foi editada a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que estabeleceu a RM do Rio de Janeiro. Essas nove regiões metropolitanas foram instituídas por lei complementar federal, no entanto, posteriormente houve a modificação da Constituição Federal de 1988 e as demais RMs passaram a ser instituídas por lei complementar estadual.

Por conseguinte, a partir da década de 1990 passou a haver uma profusão de institucionalização de regiões metropolitanas sem critérios explícitos que pudessem justificar o fenômeno. Assim, essa tese apresenta um caráter inovador ao analisar esse processo de difusão, buscando compreender os fatores políticos, econômicos e sociais que influenciam a difusão das regiões metropolitanas brasileiras.

2.2 Determinantes Internos e Externos

A disseminação dos modelos de políticas não é uniforme. Por ser um fenômeno complexo e com diversos atores relevantes, a difusão coordenada por agências ou partidos pressupõe elevada conectividade entre os países. Dessa maneira, Powell e Dimaggio (1991) abordam a difusão sob a ótica do isomorfismo. No entanto, também pode ocorrer a difusão não coordenada, propiciando menor nível de inter-relação entre os governos (DOLOWITZ; MARSH, 2000). A conexão entre essas correntes está relacionada à interdependência entre as unidades que difundem as políticas, haja vista que são moldadas por escolhas prévias de decisão governamental.

Os atores podem aprender lições de outros sistemas políticos ou podem aprender com suas próprias experiências internas. O governo nacional pode absorver experiências dos níveis subnacionais, assim como os níveis subnacionais podem aprender com o governo nacional. O processo de difusão de políticas perpassa questões relativas a por que os atores empreendem transferências de políticas; quem são os atores importantes envolvidos no processo; o que é transferido; de onde as lições são esboçadas; quais são os diferentes níveis de transferência; o que restringe ou facilita o processo; e como o processo de transferência de políticas é relacionado ao sucesso ou fracasso da política pública (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Além dessas questões, também é importante considerar os tipos de difusão, cujos critérios podem ser verticais ou horizontais. A difusão vertical, denominada *top down*, ocorre entre os níveis central e municipal de governo, com competição por recursos do orçamento federal. Já a difusão horizontal, denominada *bottom-up*, a concorrência ocorre no mesmo nível de governo, com competição por incentivos políticos para ganhos eleitorais (COELHO, 2012).

O aprendizado político é considerado um mecanismo horizontal de difusão, porque a política é transmitida ou difundida de uma nação para outra por meio de influência. Os governantes quando estão com dificuldades para tomar decisões políticas podem avaliar as

experiências de outros países e obter novas informações por meio da observação dos resultados dessas políticas particulares. Boas políticas públicas são adotadas porque os tomadores de decisão são persuadidos pelos bons resultados, sem que seja necessário impor alguma política. Aprendizado implica em mudança de crenças, padrões de comportamento e modelos mentais, por intermédio da experiência dos outros países (MESEGUER, 2005).

As bases argumentativas para explicar a adoção de políticas envolvem abordagens de determinantes internos em contraposição aos determinantes externos. No entanto, esse debate teórico dualista de contraposição tem perdido força em relação aos debates de autores que defendem a unificação dessas teorias e demonstram que é impossível isolar por completo os fatores internos e externos. A análise conjunta de Mohr (1969) leva em consideração as motivações, disponibilidade de recursos e dificuldades para superar obstáculos e tomar decisões, baseado no comportamento individual, além das dificuldades internas e externas que constroem os atores políticos. Além dessa análise, Weyland (2005) também aborda a relevância dos determinantes internos e externos para os processos de difusão, enfatizando os aspectos de legitimidade e busca de interesses com foco em aprendizado racional e heurística cognitiva para cooperação entre os atores.

O modelo de determinantes internos busca evidências de características locais para explicar o fenômeno de difusão de políticas. Os elementos de análise são as condições sociais e econômicas, capacidade institucional, ideologia e nível de competição política. Uma parte da explicação que sustenta a importância dos determinantes internos é que os políticos tomadores de decisão sofrem constrangimentos quando escolhem adotar uma política. Políticos vão arcar com custos concentrados caso o modelo adotado falhe. Assim, os políticos necessariamente buscam dispor de um conjunto de recursos para ultrapassar os obstáculos, mas sempre com a preocupação de serem bem avaliados pelos eleitores. Em um ambiente com demandas para maior oferta de assistência social, cobertura de saúde ou educação, supostamente serão adotadas decisões de governo que priorizem reformas políticas (MINTROM; VERGARI, 1998).

Mas há outros fatores, tais como capacidade de financiamento, posição ideológica dos atores e relações entre os poderes executivo e legislativo, que apresentam complexidade em relação ao grau de tensão para a decisão de adotar uma determinada política. A abordagem teórica que considera a ideologia como um fator que influencia decisões governamentais pressupõe que certos atores podem formular políticas voltadas para grupos vulneráveis da população. Teóricos como Mullins (1972) e Boushey (2010) consideram que alguns indivíduos são guiados por valores e crenças que os tornam mais receptivos às mudanças institucionais, com ênfase no aspecto social em comparação com outros indivíduos de perfil conservador. Os

governantes tomam conhecimento de novas práticas na administração por meio de redes de políticas públicas ou de pressões partidárias, sendo assim, atributos internos tendem a determinar difusão de políticas.

Em relação ao modelo de determinantes externos, a abordagem de difusão de políticas está relacionada às ações dos governos que são influenciados por outros governos por meio de comunicação em redes formais e informais. A abordagem apresenta duas visões distintas, relacionadas ao recorte territorial. Um dos pressupostos é que, atuando em redes de alcance nacional, os burocratas aprendem com seus pares e adotam políticas ou procedimentos de gestão semelhantes. A variável relevante de análise é a proximidade geográfica. No modelo nacional a interação entre as unidades ocorre em todo o território, já no modelo regional a interação acontece por região ou localidade. Nos dois modelos é possível observar vínculos entre os atores que trocam informações e geram aprendizado político. Tais estudos buscam dar atenção aos mecanismos de difusão entre os estados (MINTROM; VERGARI, 1998).

Dessa forma, as redes de políticas consistem em grupos de atores que dividem interesses em algumas áreas e cooperam entre si. O efeito da vizinhança é abordado em estudos empíricos de cooperação ou competição intergovernamental entre estados geograficamente próximos (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011). Assim como as falhas políticas fornecem informação acerca do que não fazer, boas performances de políticas podem fornecer informação sobre cursos alternativos de ação que são considerados fontes de inspiração para alcançar sucesso em determinada política pública.

2.3 Ação Coordenada e Ação Descoordenada

Levando em consideração as abordagens sobre os determinantes internos e externos, a literatura de difusão também apresenta modelagem teórica acerca das abordagens de ações coordenadas e ações descoordenadas que conduzem à adoção de políticas públicas. Conforme Elkins e Simmons (2005), a pesquisa de difusão é motivada pela observação de que os governos, ou alguma outra unidade jurisdicional, representam instituições semelhantes dentro de um período de tempo circunscrito. Tal comportamento resulta em agrupamentos temporais e espaciais de reforma política. Os autores analisam três classes gerais de explicação que consideram de maneira diferente a autonomia dos governos e as pressões externas.

Uma resposta convencional é que os países respondem de maneira semelhante, no entanto de forma independente a condições domésticas similares. Nesse sentido, a primeira possibilidade está relacionada à tomada de decisão baseada em fatores internos sem interferência de vizinhos, não se observando uma ação coordenada dos atores. Por exemplo, os países se democratizam por causa de pressões políticas ou econômicas dentro de seu próprio país, independentemente de pressões políticas externas de líderes de outros países. Assim, os tomadores de decisão podem operar sem levar em conta o comportamento de outros atores.

Não obstante, há uma visão que diverge dessa ação descoordenada dos governos, haja vista que defende o avanço das ideias por meio de uma ação coordenada de uma organização internacional ou unidades governamentais interessadas em estabelecer uma nova política. Dessa forma, a segunda possibilidade está relacionada à disseminação de ideias que fluem por meio de comunidades epistêmicas ou agências de desenvolvimento com forte poder de persuasão e coerção. Esse posicionamento é compatível predominantemente na política comparada e na economia política internacional. Exemplos desse tipo podem incluir os processos horizontais de colaboração e cooperação internacional descritos por estudiosos de comunidades epistêmicas ou os processos verticais de coerção de países doadores e instituições financeiras internacionais.

Ademais, há uma terceira possibilidade que combina os elementos dessas duas alternativas. É possível haver um conjunto de processos caracterizados por tomadas de decisão interdependentes, mas descoordenadas. Sob essa concepção, os governos são independentes no sentido de que tomam suas próprias decisões sem cooperação ou coerção, mas interdependentes no sentido de que influenciam as escolhas de outros governos. Em outras palavras, é possível haver uma interdependência descoordenada. Assim, o conceito de difusão pode ser compreendido como uma ação descoordenada e interconectada. Logo, a difusão não é um resultado, mas um conjunto de mecanismos e processos que refletem um possível resultado (ELKINS; SIMOMNS, 2005).

Dessa discussão emerge a relevante questão acerca da difusão como uma variável dependente ou independente. Parte dos teóricos afirmam que a difusão representa um resultado de ação coordenada, ou seja, uma onda inovadora que acontece independente dos processos políticos anteriores, representando uma variável independente. No entanto, uma outra parte dos teóricos observa a difusão como um processo e um possível resultado, sendo assim, o fenômeno é dependente de mecanismos de cooperação, coerção, emulação ou aprendizado. O que aproxima essas duas correntes de pensamentos é a constatação da interdependência entre os atores que adotam as políticas difundidas.

Por conseguinte, há a possibilidade de ocorrer ondas de difusão coordenadas por agências ou governos com alto grau de conexão entre si, no entanto, também podem ocorrer ondas de difusão não coordenadas, havendo baixo grau de interconexão entre as agências e os governos. Levando em consideração esses aspectos, surgem as discussões a respeito da importância do papel dos agentes e dos fatores estruturais que influenciam a difusão de políticas. Esses aspectos são abordados no próximo tópico, suscitando a discussão a respeito das características dos agentes e dos fatores estruturais.

2.4 Papel dos Agentes e Fatores Estruturais

Além da discussão a respeito das ações coordenadas e das ações descoordenadas, outros aspectos que merecem ser tratados na discussão de difusão de políticas se referem ao papel dos agentes e dos fatores estruturais. Com relação aos agentes, Evans (2009) avalia que os processos de difusão podem ocorrer por meio de políticos, burocratas, empreendedores políticos, *think-tanks*, acadêmicos e especialistas, bem como grupos de pressão, instituições de financiamento, organizações internacionais e organismos supranacionais.

Entre esses atores, cabe destacar o papel dos empreendedores de políticas públicas. Wampler (2008) afirma que os empreendedores se diferenciam dos defensores em redes de políticas, devido às diferentes capacidades de mobilizar recursos. A difusão de uma política por meio de redes tende a gerar mais defensores de políticas do que empreendedores. Por um lado, os defensores se caracterizam por iniciar a dinâmica de formulação política, seja por meio da promoção de uma nova ideia ou por meio da identificação dos problemas. Por outro, os empreendedores políticos são mais hábeis em formar coalizões e estabelecer diálogo entre os pares, almejando conquistar persuasão.

Também é importante destacar o papel das comunidades epistêmicas no processo de difusão. Essas comunidades são formadas por redes de profissionais com experiência e competência reconhecida em determinada área de conhecimento de políticas públicas, além de consolidar força burocrática na administração. Os atores envolvidos nas comunidades epistêmicas compartilham: um conjunto de crenças e normas por meio de uma base de valor; crenças causais por meio de práticas de análises; noções de validade por meio de espírito de corpo; e um projeto comum em políticas públicas por meio de valores próprios (HASS, 1992).

Além disso, é importante ressaltar as estruturas que favorecem a atuação dos agentes. Dolowitz e Marsh (2000) analisam o papel das estruturas como facilitadoras ou constrangedoras dos processos de difusão de políticas, considerando aspectos como o grau de complexidade da política, mídia, experiências anteriores, instituições, ideologia, características culturais, tecnologia, economia e aparato burocrático. Assim, essas estruturas podem representar tanto facilitação quanto constrangimento relacionado ao contexto em que os agentes estão atuando.

Explicações baseadas no fator estrutura enfatizam o conjunto das condições estruturais em que as políticas são disseminadas. Dessa forma, pode ocorrer influência de características como o resultado histórico das políticas, o aparato institucional de governo para implementação das políticas, bem como a proximidade geográfica das unidades que adotam de maneira precursora a política pública (COÊLHO, 2016).

Os fatores estruturais estão relacionados aos elementos de política, economia, sociedade, mídia, regras e instituições, bem como ideologia, tecnologia, aparato burocrático, entre outros (MARSH; SHARMAN, 2010). Tais estruturas propiciam o contexto em que os atores estão envolvidos e podem atuar, facilitando ou constrangendo sua atuação, podendo estes inclusive agir para alterar essas estruturas, ocasionando novos contextos para suas atuações (MARSH; SHARMAN, 2010).

Nesse sentido, o federalismo no Brasil pode ser analisado como um aspecto estrutural e a literatura de difusão tem o potencial de explicar as decisões governamentais em contexto de influência vertical, como ocorre nos estudos de federalismo. Assim, é possível avaliar o processo de difusão de regiões metropolitanas interligado às relações intergovernamentais entre os entes federados. Dessa forma, os fatores políticos no ambiente federativo podem assumir um caráter estrutural, com capacidade de facilitar ou constranger a difusão de políticas. Tais aspectos estão relacionados aos mecanismos de difusão que serão abordados na sessão seguinte.

2.5 Mecanismos de Difusão

Os mecanismos de difusão podem ser conceituados como conjuntos de evidências que propiciam informações de como as escolhas políticas de um determinado governo são condicionadas por escolhas políticas realizadas em outros governos (GILARDI, 2012). De acordo com a abordagem da literatura, é possível identificar quatro principais tipos associados

aos mecanismos de difusão: competição, aprendizado, coerção e emulação (MARSH; SHARMAN, 2010).

Em relação à competição, esse mecanismo de difusão pode ser compreendido como um processo em que os atores lutam por recursos escassos e adotam posturas competitivas para evitar perdas econômicas (MESEGUER; GILARDI, 2008). Isso envolve uma busca por ganhos econômicos, tentando evitar uma situação de desvantagem. Segundo Elkins e Simmons (2005), o mecanismo de competição se relaciona a um contexto de recursos limitados, podendo envolver competição entre governos nacionais ou internacionais.

Assim, a competição política se refere à análise de disputas entre instâncias de governo em que a escolha de um governo interfere na escolha de outros governos, principalmente aqueles mais próximos geograficamente. “O modelo se baseia na dimensão institucional, e sugere que as escolhas políticas são feitas com o objetivo de obter ganhos econômicos e sociais sobre outros governos” (COÊLHO, 2016). Esse fenômeno pôde ser observado no Brasil nos anos 1990, por meio da guerra fiscal e das isenções tributárias para atrair investimentos aos estados e aumentar a oferta de empregos.

O mecanismo de competição se distingue do mecanismo de aprendizado, que está relacionado à decisão dos atores em adotar práticas políticas que possam gerar resultados positivos. Segundo Coêlho (2016), “em ambientes políticos onde vários governos estão interconectados, *policy-makers* observam e adotam em suas *constituencies* as experiências mais exitosas de outros governos”. Dessa maneira, os tomadores de decisão analisam as vantagens e as desvantagens de implementar políticas locais ou adotar novos desenhos institucionais de acordo com as práticas de gestão de outros governos.

Sendo assim, as políticas que mais se difundem são aquelas que apresentam resultados comprovados. Além dos resultados, Shipan e Volden (2008) destacam que o aprendizado também é decorrente do tempo em que a boa prática permanece sendo adotada no sistema político. Aprender sobre as políticas de outros governos e, em seguida, usar efetivamente as lições aprendidas para resolver os próprios problemas é demorado e requer um alto grau de habilidade, pois os tomadores de decisão avaliam as vantagens e as desvantagens de se adotar uma inovação a partir dos ganhos obtidos pelos outros governos.

O aprendizado, portanto, se relaciona ao processo em que a adoção de uma política em uma unidade é influenciada pelas consequências favoráveis da adoção de políticas similares em outras unidades. Tais consequências estão ligadas ao sucesso da política, aos desafios de sua implementação e aos ganhos de apoio dessa política. Para tanto, é necessário que os tomadores de decisão tenham acesso às informações para aprender e tomar a melhor decisão.

A análise política e a identificação de que o problema está na agenda podem ser indicadores associados ao mecanismo de aprendizado (GONNET, 2016). Tal aprendizado ocorre a partir de um processo de análise de alternativas e soluções, em que uma dessas alternativas é vista como a mais adequada, sendo então escolhida e implementada. Para a tomada de decisão podem ocorrer reuniões com especialistas, elaboração de seminários, congressos e audiências públicas, sendo esses mecanismos importantes indicadores de aprendizado, apesar dos aspectos inerentes à racionalidade limitada (GONNET, 2016).

Com relação ao mecanismo de coerção, observa-se o uso de pressão política de um governo em oposição a outro, sendo possível a adoção de sanções para forçar as atitudes de implementação por parte dos atores. Peters (1997) afirma que esse mecanismo compreende o exercício de poder e de ação coercitiva de agências e organismos internacionais que buscam influenciar as decisões de governo por meio de repasses de recursos financeiros para a realização de reformas institucionais. Os empréstimos são concedidos conforme a disposição do governo em ceder às reformas impostas por outro governo. Também pode ocorrer pressão por parte de países e organismos não governamentais que detêm capacidade de intervenção e influência em determinadas áreas de políticas públicas.

O meio em que se estabelece a coerção se relaciona ao processo em que o ente adotante realiza uma avaliação da solução imposta, associada a um conhecimento limitado sobre outras prováveis soluções. A existência de pressões ou incentivos pode ser um indicador do processo de coerção. Dessa maneira, o mecanismo de coerção está associado à noção de uso de poder e sanções por outros agentes para estimular a difusão de uma inovação por parte de outros agentes (COELHO, 2016).

Essas características do mecanismo de coerção apresentam-se como importante diferença em comparação ao mecanismo de emulação. Na emulação, quem adota uma política está disposto a adotá-la devido à construção social que se estabelece, sem ocorrer imposição como na coerção (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Dessa forma, a emulação pressupõe a adoção de aspectos simbólicos e normativos, socialmente construídos para legitimar a tomada de decisão.

Nesse sentido, Gonnet (2016) aborda os aspectos simbólicos relacionados à motivação para adoção de mecanismos de emulação, em que uma inovação é adotada por estar na moda ou por *status*. O motivo envolve a busca de reconhecimento, mesmo sem haver fundamento técnico. A emulação, dessa maneira, designa um processo de imitação ou cópia de outros modelos implementados. Conforme Coelho (2016), o mecanismo é diferente de um *“learning process*, porque não se pauta por uma decisão planejada e racional e incorre em falhas de

adaptabilidade por operar a política através de condições locais próprias, com instrumentos e estrutura institucional inadequados”.

Por conseguinte, a emulação pode ser motivada por interesses individuais de atores que buscam legitimar seus governos baseados na inovação ou adoção de comportamentos apropriados de outros atores. No entanto, ao copiar as práticas de outros governos, muitas vezes não se realiza uma análise minuciosa acerca das questões econômicas, ideológicas e geográficas de cada região, podendo ocorrer problemas de coordenação e de implementação de políticas públicas (MARSH; SHARMAN, 2010).

Vale destacar que o processo de análise de difusão pode apresentar aspectos de vários mecanismos em uma mesma política. Por um lado, alguns governos podem adotar novas políticas porque aprenderam a partir de experiências prévias, enquanto outros governos se apropriam de emulação e outros são mais favoráveis aos aspectos competitivos (MESEGUER; GILARDI, 2008). Por outro lado, alguns mecanismos podem ser mais utilizados nos estágios iniciais da difusão, enquanto outros mecanismos podem ser mais propícios em fases posteriores (MESEGUER; GILARDI, 2008).

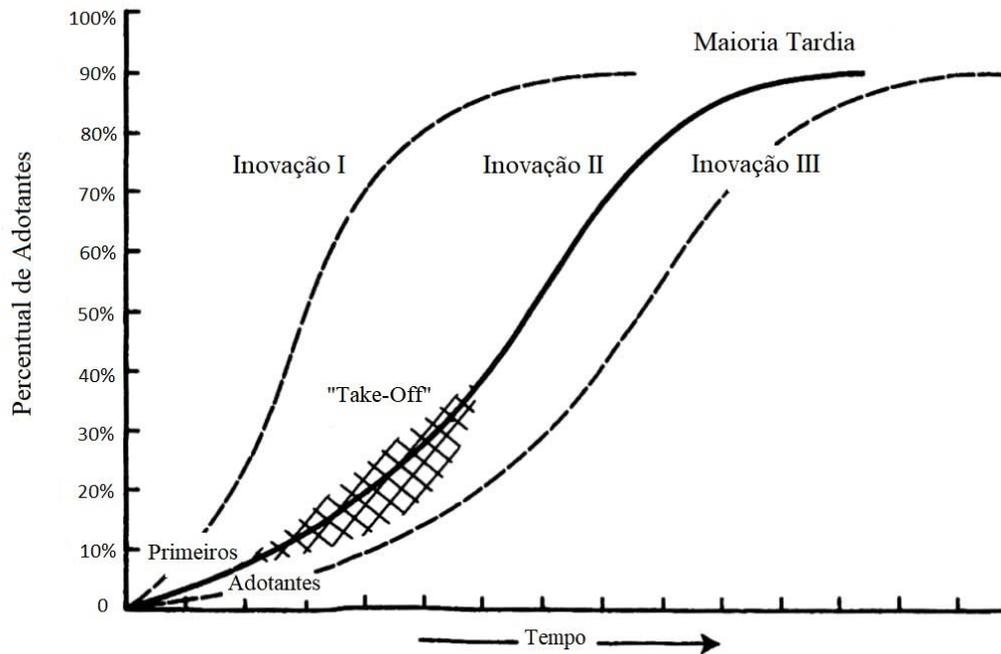
2.6 Curva S e Curva de Sino

Levando-se em consideração as discussões a respeito das abordagens e dos fatores determinantes de difusão, é relevante destacar como o processo de difusão de políticas pode ser demonstrado por meio de curvas e gráficos. Devido ao tempo, as inovações políticas podem ocorrer de maneira mais rápida ou mais devagar, assim é preciso considerar que cada ideia tem um tempo específico de processamento e o momento de adoção de uma certa política é o resultado de um conjunto de fatores favoráveis em um determinado meio social.

As curvas são cumulativas e o grupo de adotantes influencia aqueles que ainda não adotaram uma determinada política no sistema social. À medida que mais atores adotam, o efeito em relação aos não adotantes aumenta. O processo de difusão pode apresentar aspecto de concorrência de inovações, ou seja, as difusões podem competir entre si em busca das melhores ideias a serem colocadas em prática.

A Figura 1 mostra o processo de difusão de políticas representado por meio das curvas de inovação.

Figura 1 - O Processo de Difusão de Políticas



Fonte: Adaptado de Rogers (2003).

De acordo com Rogers (2003), os principais elementos de um processo de difusão são: a identificação da inovação, a disseminação de informações por meio de canais de informação, a relevância do fator tempo e a especificação do sistema social em que acontece o processo de difusão. Tal processo de difusão pode ser representado pela Curva S (*S-Shaped*) e pela Curva de Sino (*Bell-Shaped*).

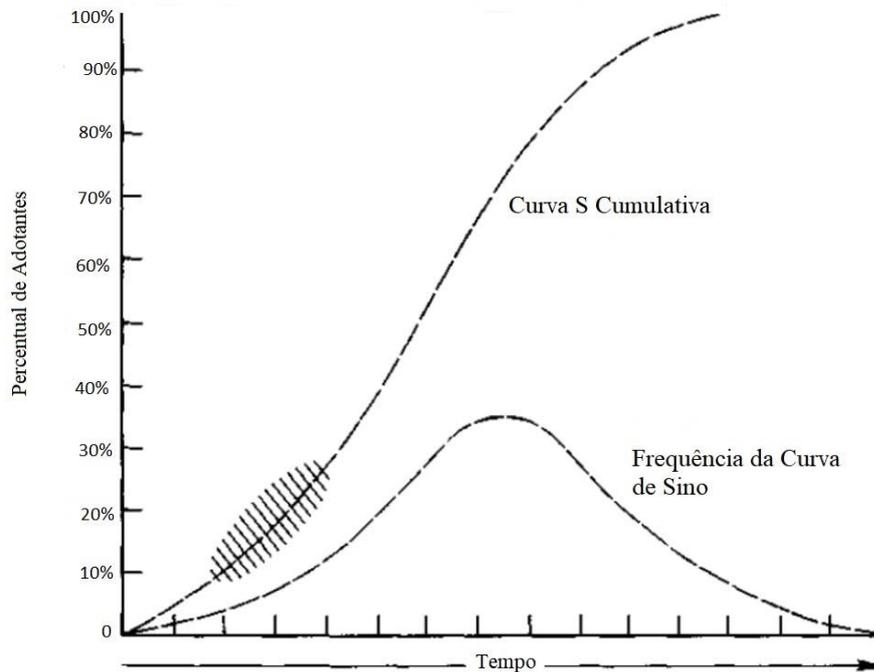
A distribuição de adotantes aumenta lentamente no início, quando há apenas alguns adotantes em cada período de tempo. A curva então acelera ao máximo até que grande parte dos indivíduos do sistema tenham adotado. Em seguida, aumenta a uma taxa gradualmente mais lenta à medida que cada vez menos indivíduos restantes adotam a inovação, atingindo o ponto de saturação das adoções. Essa curva informa os casos de difusão em que a inovação se espalha por praticamente todos os potenciais adotantes em um sistema social, caracterizando o efeito *spread* da difusão de políticas (ROGERS, 2003).

No momento em que a curva forma o S, considera-se que a política atingiu a saturação, ou seja, todos, ou quase todos, os membros do sistema aderiram à inovação (ROGERS, 2003). Cabe destacar que, mesmo que todos os membros de um sistema adotem a política, o tempo específico de processamento e o momento de adoção de cada política são diferentes para os diversos membros, podendo haver adesão tanto no início quanto no final do processo de difusão.

Na Curva S o eixo Y representa o percentual do número de adotantes de uma política de forma acumulativa e o eixo X representa o tempo. Com relação à Curva de Sino, o eixo Y representa o percentual do número de adotantes de uma política por frequência e o eixo X também representa o tempo.

Na Figura 2 é possível observar a demonstração gráfica da Curva S e da Curva de Sino.

Figura 2 - Demonstração Gráfica da Curva S e da Curva de Sino



Fonte: Adaptado de Rogers (2003).

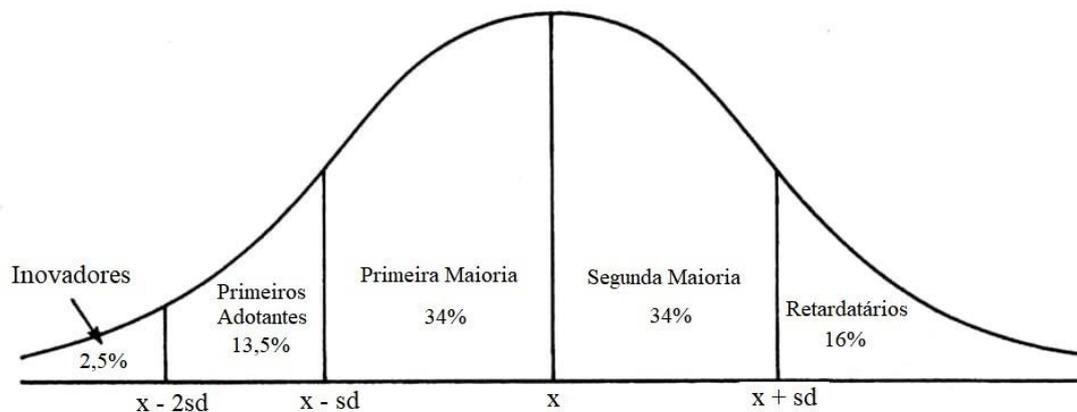
Além dessas características, também é possível estabelecer os perfis dos adotantes de inovações, criando categorias de acordo com o tempo de espalhamento das ideias (ROGERS, 2003). Os precursores são os inovadores (*innovators*), dispostos a implementar mudanças e correr mais riscos. Segundo Rogers (2003), correspondem a 2,5% do total de adotantes. Por conseguinte, surgem os primeiros adotantes (*early adopters*), grupo que corresponde a 13,5% do total e tende a introduzir práticas de inovações mais sutis. Na maioria das vezes esse grupo é composto por inovadores com habilidades e recursos para assumir certos riscos, apresentando meios de prover informações e perfil de liderança frente aos demais.

Na sequência, surge a primeira maioria (*early majority*), grupo que se apropria das informações existentes e, conseqüentemente, corre menos risco. Corresponde a 34% do total de adotantes e 49% no acumulado. Posteriormente, surge a segunda maioria (*late majority*) com

34% do total de adotantes, apresentando perfil mais resistente e menos disposto à inovação, optando por mudanças após a sedimentação de ideias. Os últimos a adotarem as inovações são os retardatários (*laggards*), apresentando perfil conservador e correspondendo a 16% do total de adotantes.

A demonstração gráfica das categorias e dos percentuais dos adotantes de inovações pode ser observada na Figura 3.

Figura 3 - Categorias dos Adotantes de Inovações



Fonte: Adaptado de Rogers (2003).

2.7 Considerações Finais sobre a Literatura da Difusão

Por todo o exposto, observa-se que a literatura de difusão busca analisar diversos fatores internos, externos e estruturais, que se relacionam com mecanismos de competição, aprendizado, coerção e emulação, para explicar a adoção de políticas. A maioria das análises abordam características endógenas e exógenas dos governos nacionais. Contudo, ainda há lacunas nos estudos de difusão a respeito dos fatores explicativos relacionados ao conjunto de elementos que influenciam o comportamento dos atores locais e dos entes subnacionais.

O Brasil se destaca como uma importante fonte de pesquisa, por apresentar normas e regras que garantem a autonomia dos entes federados. O caso brasileiro apresenta diversos mecanismos direcionais de difusão de políticas tanto no âmbito vertical quanto horizontal. No âmbito vertical verifica-se influência do governo federal em relação aos governos subnacionais

e de estados para municípios. Já em relação ao âmbito horizontal, as difusões de políticas podem ser verificadas tanto entre estados quanto entre municípios (COÊLHO, 2016).

Nesse sentido, esta pesquisa utiliza o método qualitativo para investigar os mecanismos direcionais de difusão de regiões metropolitanas, tanto no âmbito vertical, analisando o relacionamento do governo federal em relação aos estados e municípios, quanto no âmbito horizontal, analisando o relacionamento entre estados e municípios. Assim, são propostos estudos de caso que auxiliam na identificação dos mecanismos de difusão, principalmente o mecanismo de emulação. Além disso, esta análise busca compreender o contexto em que as relações causais são estruturadas, investigando o relacionamento entre os entes federados.

Em síntese, foi realizada uma revisão teórica a partir das possibilidades de recortes analíticos oferecidos pela literatura de difusão, com ênfase no aspecto institucional. Foram apontados os elementos teóricos que a tese se apoia para testar as hipóteses que serão levantadas no próximo capítulo, dada a especificidade dos casos estudados. Assim, a literatura oferece um conjunto diversificado de fatores explicativos e as escolhas da tese são os mecanismos de difusão, o papel dos agentes e os fatores estruturais, porque se adequam ao objeto analisado. Também foram feitas demonstrações gráficas do processo de difusão de regiões metropolitanas, por meio da Curva S e da Curva de Sino (ROGERS, 2003).

Dessa maneira, este capítulo analisou os principais aspectos teóricos relacionados aos estudos de difusão para fundamentar o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa inovadora sobre a difusão de regiões metropolitanas brasileiras. Nas próximas seções serão explorados os procedimentos metodológicos e os atributos das políticas em termos de arranjos institucionais que propiciam a conformação e a dinâmica metropolitana.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse capítulo tem a finalidade de apresentar os procedimentos metodológicos da pesquisa. Primeiro será feita uma identificação do tipo de pesquisa, relacionada ao método qualitativo. Em seguida, serão sistematizados o problema e a pergunta de pesquisa enunciados na introdução. Logo após, serão abordados o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho. Na sequência, serão apontados os dados da pesquisa, abordando cada técnica que será aplicada ao longo da tese. Por conseguinte, será feita a apresentação dos estudos de caso e das justificativas para a seleção deles. Depois serão informados os procedimentos para a coleta e os instrumentos para análise dos dados. Por fim, serão detalhados as variáveis e os resultados a serem testados, bem como a sua operacionalização.

3.1 Identificação do Tipo de Pesquisa

Este trabalho analisa a difusão de regiões metropolitanas no Brasil, no período de 1973 a 2021, aplicando o método qualitativo que contempla a noção de complexidade causal com esse intuito. A pesquisa aborda os estudos de caso de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina, que representam casos extremos dos estados brasileiros com a maior incidência de difusão de regiões metropolitanas, sem necessariamente apresentar características de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, como previsto pelo IBGE².

A pesquisa foi realizada por meio de um estudo bibliográfico e documental, com consulta a periódicos, documentos eletrônicos, projetos de lei, leis complementares estaduais, relatórios de conselhos e de órgãos do governo federal. Além disso, entre 2018 e 2019, houve levantamento de dados realizado pela pesquisadora por meio de um grupo de pesquisa sobre governança metropolitana, que contribuiu para a elaboração de uma base de dados das regiões metropolitanas brasileiras. Essas informações foram importantes para análise dos achados da pesquisa e das conexões dos resultados alcançados com a realidade metropolitana do país.

² Para informações técnicas e dados sobre as regiões de influência das cidades, ver: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 25 fev. 2023.

Na sequência, foi realizada também uma pesquisa exploratória envolvendo os portais eletrônicos do Congresso Nacional e dos governos estaduais, os sítios das assembleias legislativas, as bases de dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como a análise de publicações acadêmicas. Esse processo de levantamento de dados possibilitou o mapeamento do panorama das regiões metropolitanas no contexto brasileiro.

Ademais, foram confeccionados dez mapas para ilustrar os capítulos 5 e 6 da tese. No capítulo 5 são apresentados os mapas e analisadas as particularidades das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Em seguida, são apresentados os mapas dos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina, que correspondem aos estudos de caso realizados nesta pesquisa. As bases de dados para elaboração cartográfica foram baseadas no estudo do IBGE sobre as Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2018.

Também foram realizadas quinze entrevistas com deputados estaduais, burocratas, consultores e analistas que atuam no âmbito da política de desenvolvimento urbano. As entrevistas foram realizadas no período de junho a agosto de 2022, por correio eletrônico e por videoconferência, de maneira semiestruturada. Os roteiros com as perguntas das entrevistas encontram-se ao final da tese, nos apêndices, e os procedimentos de coleta de dados encontram-se descritos nas seções seguintes.

3.2 Problema e Pergunta de Pesquisa

O problema de pesquisa está relacionado à investigação dos fatores de natureza política, institucional e regional que influenciam a decisão dos governos para criação de regiões metropolitanas. De 1973 a 2021 foram instituídas 82 RMs, sendo nove criadas em 1973 e 1974 por leis complementares federais (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro) e 74 RMs criadas de 1995 a 2021 por leis complementares estaduais, sem que houvesse critérios objetivos para profusão desse processo. Esta tese pretende contribuir com a discussão acerca da difusão de regiões metropolitanas no Brasil ao testar os determinantes que estimulam esse processo em uma análise que mensura o comportamento político dos entes federados.

Ao estudar esse processo de difusão é possível compreender a organização hierárquica dos tipos supramunicipais formais e estabelecer ajustes de diretrizes nacionais para políticas

urbanas compatíveis com a realidade de cada localidade, interligadas à política nacional de desenvolvimento urbano. Dessa maneira, a pergunta de pesquisa que orienta esse trabalho é: **Por que foram criadas regiões metropolitanas de maneira disfuncional a partir da Constituição de 1988?**

3.3 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O objetivo geral da pesquisa é investigar a criação disfuncional de regiões metropolitanas, buscando compreender os fatores políticos, econômicos e sociais que influenciam o processo de difusão das regiões metropolitanas no Brasil. Ao testar os determinantes que estimulam a difusão desse processo em uma análise que mensura o comportamento político dos entes federados, a tese busca contribuir com a discussão de difusão de políticas e o desenho federativo brasileiro.

Os objetivos específicos da tese são:

- Analisar o processo de difusão das regiões metropolitanas no Brasil;
- Identificar as leis complementares que institucionalizam as regiões metropolitanas;
- Analisar as justificativas de funções públicas de interesse comum que balizam a institucionalização metropolitana;
- Investigar a constituição de sistemas de gestão, conselhos participativos e fundos de financiamento para custear as políticas urbanas das regiões metropolitanas; e
- Compreender as diferentes realidades e os mecanismos que têm impulsionado a criação de regiões metropolitanas no país.

Estes objetivos de pesquisa se relacionam com os estudos de difusão de políticas e buscam analisar fatores explicativos relacionados ao conjunto de elementos que influenciam o comportamento dos entes subnacionais. Assim, nesta pesquisa serão explorados os atributos das políticas públicas em termos de arranjos e regras que propiciam a institucionalização e o desenvolvimento das regiões metropolitanas brasileiras.

A institucionalização corresponde ao ato ou efeito de institucionalizar, ou seja, de transformar-se em instituição. De acordo com Lowndes e Roberts (2013), as instituições correspondem às configurações de regras, práticas e narrativas. Neste sentido, esta pesquisa utiliza o termo institucionalização como o conjunto de regras que compõem os arranjos de regiões metropolitanas.

3.4 Dados da Pesquisa

A pesquisa aborda todas as regiões metropolitanas do Brasil, as quais foram instituídas de 1973 a 2021. Atualmente são 82 RMs, sendo nove criadas em 1973 e 1974 por leis complementares federais (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro) e 74 RMs criadas de 1995 a 2021 por leis complementares estaduais. O Quadro 1 apresenta a relação das regiões metropolitanas, o ano de criação e o número de municípios de cada uma delas.

Quadro 1 - Regiões Metropolitanas Organizadas por Ano de Criação

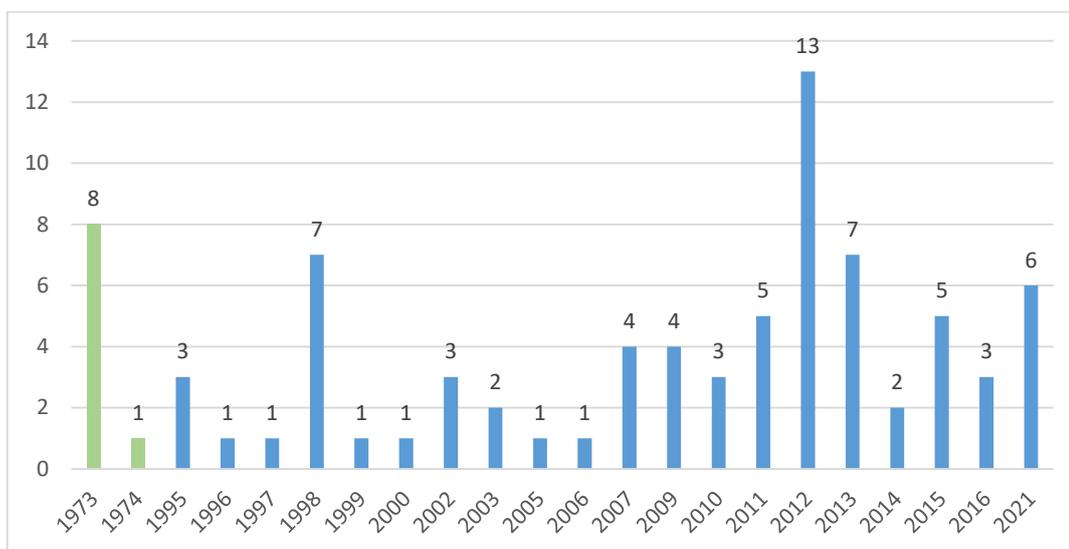
	Região Metropolitana (RM)	Ano de criação	Nº de Municípios		Região Metropolitana (RM)	Ano de Criação	Nº de Municípios
1	RM de Salvador	1973	13	42	RM do Vale do Paraíba	2011	11
2	RM de Belém*	1973	7	43	RM da Zona da Mata	2011	16
3	RM de Belo Horizonte*	1973	50	44	RM de Feira de Santana	2011	16
4	RM de São Paulo*	1973	43	45	RM de Guarabira	2011	20
5	RM de Curitiba*	1973	29	46	RM de Patos	2011	23
6	RM de Porto Alegre	1973	34	47	RM de Caetés	2012	2
7	RM do Recife*	1973	14	48	RM de Palmeira dos Índios	2012	7
8	RM de Fortaleza*	1973	19	49	RM do São Francisco	2012	5
9	RM do Rio de Janeiro*	1974	22	50	RM do Sertão	2012	7
10	RM da Grande Vitória	1995	7	51	RM de Barra de Santa Rosa	2012	8
11	RM de Aracaju	1995	4	52	RM do Vale do Piancó	2012	17
12	RM de Grande Pedreiras	1995	8	53	RM da Esperança	2012	9
13	RM da Baixada Santista	1996	9	54	RM de Cajazeiras	2012	15
14	RM de Natal	1997	15	55	RM de Santarém	2012	3
15	RM de Maceió	1998	13	56	RM Vale do Paraíba e Litoral Norte	2012	39
16	RM da Grande São Luís	1998	13	57	RM de Umuarama	2012	24
17	RM de Londrina	1998	25	58	RM do Extremo Oeste	2012	49
18	RM de Maringá	1998	26	59	RM do Contestado	2012	45
19	RM de Florianópolis	1998	22	60	RM de Palmas	2013	16
20	RM do Vale do Itajaí	1998	16	61	RM do Médio Sertão	2013	9
21	RM do Norte/Nordeste Catarinense	1998	26	62	RM do Vale do Mamanguape	2013	9
22	RM de Goiânia	1999	21	63	RM de Araruna	2013	6
23	RM de Campinas	2000	20	64	RM de Itabaiana	2013	12
24	RM da Foz do Rio Itajaí	2002	9	65	RM de Sousa	2013	9
25	RM Carbonífera	2002	26	66	RM da Serra Gaúcha	2013	14
26	RM de Tubarão	2002	19	67	RM de Gurupi	2014	18
27	RM de Macapá	2003	3	68	RM de Sorocaba	2014	27
28	RM de João Pessoa	2003	12	69	RM de Toledo	2015	18
29	RM do Sudoeste Maranhense	2005	22	70	RM de Campo Mourão	2015	25

30	RM do Vale do Aço	2006	28	71	RM de Cascavel	2015	24
31	RM de Manaus	2007	13	72	RM de Apucarana	2015	23
32	RM da Capital	2007	5	73	RM de Porto Velho	2015	2
33	RM do Sul do Estado	2007	4	74	RM de Ribeirão Preto	2016	34
34	RM Central	2007	2	75	RM de Sobral	2016	18
35	RM do Vale do Rio Cuiabá	2009	13	76	RM do Leste do Estado	2016	7
36	RM do Agreste	2009	18	77	RM de São José do Rio Preto	2021	37
37	RM do Cariri	2009	9	78	RM de Piracicaba	2021	24
38	RM de Campina Grande	2009	19	79	RM de Jundiá	2021	7
39	RM de Chapecó	2010	32	80	RM de Joinville	2021	9
40	RM do Alto Vale do Itajaí	2010	28	81	RM de Jaraguá do Sul	2021	7
41	RM de Lages	2010	23	82	RM do Planalto Norte	2021	10

Fonte: Adaptado de Fernandes, Nascimento, Pinheiro (2017).

Cabe destacar que as regiões metropolitanas sinalizadas com asteriscos no Quadro 1, foram criadas por leis complementares federais na década de 1970 e, posteriormente, foram recriadas por leis complementares estaduais a partir dos anos 1990. Dessa maneira, a RM de Belém foi recriada pela Lei Complementar Estadual nº 27, de 1995. A RM de Belo Horizonte foi recriada pela Lei Complementar Estadual nº 26, de 1993. A RM de São Paulo foi recriada pela Lei Complementar Estadual nº 94, de 1974. A RM de Curitiba foi recriada pela Lei Estadual nº 11.027, de 1994. A RM de Recife foi recriada pela Lei Complementar Estadual nº 10, de 1994. A RM de Fortaleza foi recriada pela Lei Complementar Estadual nº 18, de 1999. Por fim, a RM do Rio de Janeiro foi recriada pela Lei Complementar Estadual nº 87, de 1997.

A Figura 4 apresenta as regiões metropolitanas organizadas por ano de criação. Foram utilizadas as cores verde e azul para destacar os diferentes períodos de institucionalização das RMs. A cor verde representa as RMs criadas por leis complementares federais no regime militar. Já a cor azul representa as RMs criadas por leis complementares estaduais a partir da Constituição Federal de 1988.

Figura 4 - Regiões Metropolitanas por Ano de Criação

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Feitas essas considerações acerca da legislação, foi realizado um levantamento de dados das leis complementares que instituem as regiões metropolitanas e foram analisadas as composições de cada uma delas. Nesse aspecto, foram verificados 1.422 municípios integrantes das 82 RMs, distribuídas em 24 unidades da federação, nas cinco regiões do Brasil. Diante da apresentação desses dados, na próxima seção serão especificados os estudos de caso dos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina, bem como as justificativas dessa seleção.

3.5 Estudos de Caso

Estudos de caso são estudos intensivos de casos singulares ou de um pequeno número de casos que se apoiam em dados e perspectivas de elucidar uma população maior (GERRING, 2019). Dessa forma, o estudo de caso é altamente focado, haja vista que um tempo considerável é utilizado pelos pesquisadores para analisar e apresentar os casos escolhidos, sendo considerado um mecanismo que fornece evidências relevantes para o argumento.

Ademais, Gerring (2019) afirma que o “objetivo de um estudo de caso é parcialmente explicar o (s) caso (s) sob investigação e, também, ao mesmo tempo, elucidar uma classe maior de casos (uma população)”. Assim, para se qualificar como um estudo de caso, deve ser possível inserir o estudo em um contexto mais amplo para que seja representativo de uma população maior de casos.

Levando-se em consideração esses aspectos, os estudos de caso selecionados neste trabalho são as regiões metropolitanas dos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Estes casos foram selecionados porque são casos extremos de estados da federação brasileira que apresentam a maior incidência de difusão de regiões metropolitanas institucionalizadas, sem necessariamente apresentar características de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo IBGE.

As análises dos estudos de caso foram realizadas a partir do levantamento de dados para verificação da existência de similaridades e diferenças entre os governos estaduais e municipais, bem como os aspectos que influenciam o estabelecimento e funcionamento de conselhos e fundos, referentes ao sistema metropolitano. A investigação foi baseada em fatores de natureza política, econômica e social que influenciam o processo de difusão de regiões metropolitanas.

Dessa maneira, esta pesquisa se caracteriza como uma análise que enfatiza a seleção e a avaliação dos casos, desenvolvendo uma compreensão baseada em diferentes tipos de evidências primárias para poder comparar e fazer um julgamento sobre hipóteses alternativas concorrentes. Uma boa resposta para o problema, produzida a partir dessa pesquisa deve ser capaz de resistir ao exame minucioso que se traz à tona em um detalhamento maior dos aspectos relacionados aos casos. Isso pressupõe que os pesquisadores se tornem especialistas nos detalhes e minúcias dos casos que são relevantes para o problema que está sendo analisado (MAHONEY; THELEN, 2015).

Selecionar e analisar corretamente os casos não é importante apenas para haver uma explicação válida, ademais, a compreensão minuciosa e profunda dos casos é também o que traz novas explicações à tona. Esse trabalho de forma detalhada permite a identificação de outras proposições explicativas que não estariam evidentes em pesquisas fundamentadas exclusivamente em torno da codificação de casos em variáveis independentes definidas previamente (MAHONEY; THELEN, 2015).

Além disso, foi possível adotar o método de comparação controlada a partir das variáveis propostas pela difusão de políticas. Nesse método o pesquisador elabora perguntas gerais que refletem o objetivo da pesquisa e essas perguntas são feitas a cada caso para orientar e padronizar a coleta de dados, fazendo assim comparações e acumulações sistemáticas dos achados do estudo. O método é focado e lida apenas com certos aspectos dos casos examinados. Os requisitos de estrutura e foco aplicam-se aos casos individuais e posteriormente podem ser agregados aos casos adicionais (GEORGE; BENNETT, 2005).

São necessários alguns requisitos para a realização da comparação controlada. Primeiro, o pesquisador deve identificar claramente o universo, ou seja, a relação dos casos com o problema escolhido para o estudo. Segundo, o objeto de pesquisa bem definido e a estratégia apropriada para atingir esse objetivo devem orientar a seleção e a análise dos casos que designam o fenômeno sob investigação. Os casos não devem ser escolhidos simplesmente porque são interessantes ou porque existem dados suficientes para estudá-los. É necessário escolher os casos que tenham relação com a pergunta de pesquisa. Terceiro, os estudos de caso devem empregar variáveis de interesse teórico para fins de explicação. Dessa maneira, é importante incluir variáveis que forneçam dados de comparação para permitir a avaliação dos resultados da pesquisa (GEORGE; BENNETT, 2005).

Sendo assim, foram selecionadas as variáveis de proximidade geográfica, legislação e gestão metropolitana para subsidiar os estudos de caso, possibilitando o mapeamento de quantas e quais experiências estão em funcionamento, como esses processos estão distribuídos geograficamente, bem como o perfil dos municípios integrantes das regiões metropolitanas. Assim, foram analisadas as funções públicas de interesse comum previstas nas leis complementares e nos projetos de lei. Também foram investigadas as empresas de gestão de serviços metropolitanos, os conselhos gestores e os fundos de financiamento. Os dados foram pesquisados nos sítios eletrônicos dos governos estaduais e das assembleias legislativas dos casos selecionados, além da realização de entrevistas semiestruturadas.

As variáveis de pesquisa e os dados de referência estão sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 - Variáveis de Pesquisa e Dados de Referência

Variáveis	Dados de Referência
Proximidade geográfica	Localização e Vizinhança
	Existência de Metrôpole ou Capital Regional
Legislação	Lei Complementar Estadual
	Projeto de Lei
Gestão Metropolitana	Função Pública de Interesse Comum
	Sistema de Gestão
	Conselhos Gestores
	Fundo de Financiamento

Fonte: Elaboração da autora (2022).

3.6 Procedimentos de Coleta de Dados

A pesquisa contempla a análise detalhada dos projetos de lei complementar, das leis complementares sancionadas e das normas infralegais. No âmbito institucional, foram investigados os conselhos, os fundos de financiamento e as empresas de gestão. Em relação à estrutura de gestão metropolitana, foi realizado o levantamento de dados nas páginas oficiais dos governos subnacionais. Quanto às leis complementares estaduais, foi necessário recorrer aos sítios eletrônicos de cada uma das assembleias legislativas do país para investigar a criação das regiões metropolitanas brasileiras. Foi um trabalho minucioso de reunir a legislação dispersa em diversos sítios eletrônicos, sendo identificadas e analisadas mais de 150 (cento e cinquenta) leis complementares estaduais.

Com relação à análise dos dados estatísticos, foram consultados os bancos de dados da Governança Metropolitana no Brasil (<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br>), as bases de dados da REGIC de 2018 (<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>), as planilhas de regiões metropolitanas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e as publicações do Observatório das Metrôpoles (<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br>) do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT).

Além disso, no período de junho a agosto de 2022 foram realizadas quinze entrevistas, de maneira semiestrutura, com informantes-chave que atuam no âmbito da política urbana. Duas das entrevistas foram realizadas com deputados estaduais de Santa Catarina e Paraná, por meio de correio eletrônico. As demais entrevistas foram realizadas por videoconferência, por meio da Plataforma Zoom. Os roteiros das entrevistas encontram-se no apêndice e a relação dos entrevistados consta no Quadro 3.

Quadro 3 - Entrevistas Realizadas

Entrevistado	Cargo
Davi Maia	Deputado Estadual de Alagoas
Marcos Vieira	Deputado Estadual de Santa Catarina
Nelson Justus	Deputado Estadual do Paraná
Estela Bezerra	Deputada Estadual da Paraíba
Camila Mileke Scucato	Superintendente Executiva do PARANACIDADE
Álvaro Cabrini	Diretor de Regularização Fundiária - Companhia de Habitação do Paraná
Nathan Belcavello	Analista de Infraestrutura - Ministério do Desenvolvimento Regional
Felipe Francisco de Souza	Consultor ONU-Habitat
Marco Aurélio Costa	Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - IPEA
Bárbara Marguti	Coordenadora de Projetos do IPEA

Carlos Henrique Corseuil	Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA
Armando Palermo Funari	Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA
Cleandro Henrique Krause	Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA
Claudio Egler	Consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
Cristian de Jesus	Assessor Parlamentar do Senado

Fonte: Elaboração da autora (2022).

3.7 Instrumentos para Análise de Dados

Foi utilizada a análise qualitativa para avaliar o grau de semelhança das redações das leis complementares e dos projetos de lei. Essa análise envolveu o levantamento de dados da legislação dispersa nas assembleias legislativas de cada um dos estados da federação. Posteriormente, foi feita uma abordagem textual de classificação, bem como um estudo detalhado das leis de institucionalização das regiões metropolitanas.

Essa análise adotou como referência a pesquisa de Couto e Absher-Bellon (2018), que buscou investigar as semelhanças das constituições estaduais brasileiras em relação à CF de 1988. Comparando os textos constitucionais, os autores constataram que as constituições estaduais emulam a Carta Federal, criando estruturas de governança semelhantes e reproduzindo literalmente suas normas. Dessa maneira, os autores concluíram que a difusão vertical de normas constitucionais prevalece em relação à difusão horizontal, assim, os estados são mais influenciados pela Constituição Federal do que influenciam uns aos outros.

Dessa forma, o estudo mencionado contribui com a pesquisa de difusão de regiões metropolitanas ao analisar como os governos locais apresentam variações em termos de aportes fiscais, burocracia e qualidade das políticas sociais. Nessa perspectiva, a tese buscou abordar o desempenho dos conselhos participativos, dos fundos de financiamento e das empresas de gestão metropolitana para avaliar os mecanismos de difusão das políticas públicas.

3.8 Elaboração Cartográfica

Na elaboração cartográfica da tese foi utilizado o Programa QGis, um sistema de informação geográfica livre e aberto, para confeccionar os mapas. Foram utilizados os dados da REGIC disponíveis no sítio eletrônico do IBGE, bem como o *shapefile*. Tal *shapefile* é um

formato de armazenamento de dados de vetor para localizar a posição, a forma e os atributos de feições geográficas. Ele é armazenado como um conjunto de arquivos relacionados e contém uma classe de feição. Os mapas foram elaborados em 2021 e 2022, utilizando as informações localizadas na página eletrônica: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=downloads>.

O IBGE também disponibiliza uma tabela no formato Excel com todas as regiões metropolitanas. Tais informações foram utilizadas na pesquisa com o QGIS, associando essa tabela à base de municípios. Assim, foram utilizadas as duas bases para a confecção dos mapas. Os dados estão em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>.

Os mapas foram elaborados levando-se em consideração a noção de região de influência constante na pesquisa REGIC de 2018, cujos vínculos são estabelecidos entre centros urbanos de hierarquia inferior direcionando-se àqueles com hierarquia superior. Assim, a região de influência possui “feição espacial reticular”, ou seja, um conjunto de unidades urbanas constituído em forma de rede com ligações entre si. Nesse sentido,

Cada cidade – aqui tratada como sinônimo de lugar central – é dotada de uma centralidade, significando a importância relativa que um centro urbano exerce em sua região do entorno. Na medida em que há bens e serviços de diferentes naturezas, valores e disponibilidade, cada função urbana é dotada de um alcance espacial, que é a distância máxima que a população dispersa se dispõe a percorrer para comprar o bem ofertado. Se essa distância for muito grande, a tendência é que a população não convirja para o centro, já que o custo de deslocamento tornaria sua aquisição antieconômica. Dessa forma, a cidade, abrigando um conjunto de funções distintas, possui um alcance espacial máximo além do qual a população buscará outro centro urbano que implique em menor deslocamento.

Desse alcance deriva a área de influência da cidade – também conhecida como hinterlândia ou região complementar –, que é o agregado dos alcances de cada função nela localizada. Quanto maior a quantidade de bens ofertados e quanto maior a diversidade de funções centrais presentes, maior será a centralidade de uma cidade. Uma centralidade alta implica uma maior atração de população para si, uma maior área de influência do centro urbano, bem como uma alta hierarquia (IPEA, 2022).

Dessa maneira, os principais componentes para a classificação da hierarquia e da região de influência são a atração exercida entre as cidades próximas e as ligações de longa distância desempenhadas por meio de bens e serviços realizados nos centros urbanos. Tais componentes foram levados em consideração para a elaboração dos mapas constantes dos capítulos 5 e 6 desta pesquisa.

3.9 Operacionalização de Variáveis

Como forma de operacionalizar a pesquisa, foram estabelecidas variáveis e cinco hipóteses que buscam checar os elementos de institucionalização da difusão de regiões metropolitanas no Brasil.

A primeira variável envolve a criação de RMs e busca analisar os efeitos de vizinhança do ponto de vista regional para criação de áreas metropolitanas. Dessa forma, apresenta-se a primeira hipótese:

H1: quanto maior a proximidade geográfica, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas.

Esta hipótese incorpora a premissa dos determinantes externos. Assim, os potenciais efeitos de vizinhança e efeitos políticos podem ser subsídios de pesquisa para mensurar efeitos indiretos de redes formais e informais de políticas públicas. Além de redes político-partidárias, a adoção e a divulgação de uma inovação em redes regionais, formais e informais, são aspectos relevantes a serem considerados nos estudos de difusão, pois pressupõem a disseminação de conhecimento (BERRY; BERRY, 2007).

A segunda variável aborda a relação entre a difusão de regiões metropolitanas e o papel de influência dos empreendedores políticos. Assim, a segunda hipótese é a seguinte:

H2: quanto maior a influência de empreendedores políticos, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas.

Dessa forma, busca-se verificar o papel dos agentes e das organizações que atuam no processo de difusão de regiões metropolitanas. Conforme Evans (2009), os agentes podem ser políticos, burocratas, empreendedores políticos, acadêmicos, grupos de pressão, instituições de financiamento, organizações internacionais, dentre outros. Tais agentes influenciam o processo de difusão e adotam decisões baseadas em escolhas racionais.

A terceira variável aborda a relação entre a difusão de regiões metropolitanas e os estímulos provenientes de repasses de recursos do governo federal. Dessa maneira, segue a terceira hipótese de pesquisa:

H3: quanto maior a quantidade de repasses de recursos do governo federal, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas.

O estudo de difusão de políticas no Brasil pressupõe a análise em relação às questões de influência vertical que envolvem tanto os aspectos institucionais, quanto os aspectos políticos do relacionamento entre os diferentes níveis da federação. Entender o jogo político ajuda a

compreender porque nem sempre a tomada de decisão do ente nacional, que tenta coordenar a implementação de políticas e estratégias descentralizadas, alinha-se a dos entes subnacionais, como os estados e municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A quarta variável avalia a emulação e busca analisar a semelhança das redações das leis de criação das RMs e comparar as principais diretrizes dos projetos de leis complementares. Apresenta-se, assim, a quarta hipótese:

H4: quanto maior a quantidade de regiões metropolitanas institucionalizadas, maior a probabilidade de emular as leis complementares das outras regiões metropolitanas.

A emulação pressupõe a adoção de aspectos simbólicos e normativos, socialmente construídos para legitimar a tomada de decisão. No caso da emulação, a influência horizontal está relacionada a esses aspectos. De acordo com Gonnet (2016), a inovação pode ser adotada por estar na moda ou por questão de *status*. O motivo envolve a busca de reconhecimento, mesmo sem haver fundamento técnico. Essa designação de emulação se relaciona à difusão de regiões metropolitanas, pois vários estados buscam constituir RMs por questão de *status*, sem respeitar os critérios técnicos de criação.

Esta hipótese pode ser testada por meio da análise das leis complementares que criam as RMs. A pesquisa documental visa, além da verificação textual por meio da análise de conteúdo e da comparação com as leis estaduais das RMs, observar a postura dos atores diante do fenômeno da difusão de políticas.

Por fim, a quinta variável envolve a gestão metropolitana e está relacionada à quantidade de empresas metropolitanas criadas, conselhos constituídos e fundos de financiamento implementados. A última hipótese é a seguinte:

H5: quanto maior o número de regiões metropolitanas criadas no estado, menor a probabilidade de haver uma estrutura funcional ou burocrática adequada de gestão.

Nesse sentido, os aspectos econômicos estruturais podem facilitar ou constranger a difusão de políticas, pois estão relacionados à capacidade institucional dos órgãos (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Dessa forma, uma maior capacidade de financiar e gerir políticas é um aspecto relevante a ser analisado no processo de difusão, para verificar se os instrumentos de gestão estão sendo implementados no desenvolvimento das regiões metropolitanas.

Sintetizando esses aspectos, o Quadro 4 apresenta o modelo de análise da pesquisa.

Quadro 4 - Modelo de Análise de Pesquisa

Indicadores	Coleta de Dados
Efeitos geográficos de vizinhança	Dados cartográficos
Influência de empreendedores políticos	Legislação e entrevistas
Repases do governo federal	Documentos de governo e entrevistas
Mecanismos de difusão de políticas	Análise de projetos e leis complementares
Sistema de gestão metropolitana	Legislação e entrevistas

Fonte: Elaboração da autora (2022).

No capítulo 4 será abordada a evolução da metropolização brasileira, levando-se em consideração as perspectivas históricas da institucionalização. Assim, o próximo capítulo apresenta o panorama metropolitano do país, possibilitando a compreensão da evolução das regiões metropolitanas no decorrer do tempo e o mapeamento do processo de difusão.

4. EVOLUÇÃO DA METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo discute a evolução da metropolização no Brasil e os impactos desse processo no desenvolvimento da governança metropolitana. A primeira seção apresenta as perspectivas históricas analisadas por períodos de institucionalização das regiões metropolitanas. Em seguida são discutidos os principais aspectos da Lei nº 13.089, de 2015, denominada Estatuto da Metrópole. Por fim, são abordados os desdobramentos das modificações realizadas no Estatuto, por meio da Medida Provisória nº 818, de 2018, convertida na Lei nº 13.683, de 2018. Dessa forma, este capítulo apresenta um panorama das regiões metropolitanas como um passo necessário para a compreensão das análises realizadas nesta pesquisa.

4.1 Perspectiva Histórica

O processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil pode ser analisado em distintos momentos ao longo de mais de cinquenta anos de história. O primeiro momento corresponde ao período de vigência da Constituição Federal de 1967. O artigo 157, § 10, da Carta Constitucional estabeleceu que a criação de regiões metropolitanas deveria ocorrer por meio de lei complementar federal. Os requisitos eram que os municípios apresentassem características de comunidade socioeconômica, sendo relevante a gestão integrada de determinados serviços de interesse comum. Segundo Marguti *et al.* (2020), o rol de temas relacionados à Função Pública de Interesse Comum (FPIC) era bastante vasto, abarcando serviços estruturantes como o saneamento, transporte, mobilidade, habitação, uso do solo e desenvolvimento econômico, bem como saúde, segurança pública, defesa civil e turismo.

Dessa maneira, a necessidade de unificação da execução e do planejamento integrado dos serviços comuns ensejaram a criação das primeiras regiões metropolitanas na década de 1970. Em 8 de junho foi sancionada a Lei Complementar nº 14, de 1973, que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, acrescentou-se a esse conjunto a criação da RM do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Além disso, o artigo 8º dessa lei complementar instituiu a unificação dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que

passaram a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975.

A sanção da Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, de 1973, trouxe como desdobramento a publicação da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 94, de 29 de maio de 1974, detalhando as especificidades da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Foi a primeira iniciativa que partiu de uma assembleia legislativa sobre a discussão do interesse metropolitano no âmbito de serviços comuns aos municípios. Cabe registrar que a LCF nº 14, de 1973, também propiciou o estabelecimento de mecanismos de governança metropolitana, relacionados aos conselhos deliberativo e consultivo requeridos com características padronizadas impostas em esquema *top down* (FERNANDES; ARAÚJO, 2015).

A União passou a ser responsável pelo financiamento das RMs por ela criadas, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI). Já os governos estaduais ficaram responsáveis pela instituição dos órgãos de gestão. De acordo com Marguti *et al.* (2020), aos estados coube a gestão das RMs por meio da atuação das entidades metropolitanas, responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum e pela elaboração dos planos metropolitanos.

Nesse período, foram criadas as seguintes entidades estaduais para a gestão das regiões metropolitanas: o Instituto de Desenvolvimento Econômico Social do Estado do Pará (Idesp), atuante desde 1966 e extinto em 1999, posteriormente recriado em 2008 e extinto em 2014; a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), que operou de 1974 a 1996; a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), fundada em 1975 e extinta em 2019; e a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), com atuação de 1975 a 1989.

Vale destacar que os critérios para o estabelecimento de regiões metropolitanas foram definidos por uma proposta do Grupo de Áreas Metropolitanas do IBGE, publicada na Revista Brasileira de Geografia (GALVÃO *et al.*, 1969). Entre os critérios para a constituição das regiões metropolitanas encontravam-se a polarização de um conjunto de municípios e as relações nacionais. Nesse contexto:

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/km (GALVÃO *et al.*, 1969).

No entanto, esse padrão de gestão imposto de cima para baixo pela Constituição de 1967 não foi capaz de enfrentar os desafios das regiões metropolitanas. Dessa forma, no período de

redemocratização do país, relativo à Constituição Federal de 1988, houve rejeição ao modelo político centralizador da Constituição anterior. Sobressai uma busca por critérios localistas como uma espécie de escala favorável à democracia (SOUZA, 2003). O rompimento com as práticas de centralização impostas no regime militar permitiu que os estados pudessem instituir suas próprias regiões metropolitanas, a partir de delegação expressa constante na Carta Magna de 1988 (art. 25, § 3º).

Segundo Souza (2003), as principais características da gestão metropolitana no período da Constituição Federal de 1967 foram a centralização, o autoritarismo e a ausência de cooperação entre as esferas governamentais. Com o clamor por preceitos democráticos, a Constituição de 1988 buscou implementar mudanças em relação aos municípios e à governança metropolitana, associando às demandas democráticas os objetivos de gestão pluralista, participativa e transparente.

Por conseguinte, o segundo momento de institucionalização de RMs teve como ponto de partida a Constituição Federal (CF) de 1988. A nova Constituição redefiniu as atribuições dos entes federados e concedeu aos estados o poder de criação de regiões metropolitanas por meio de leis complementares estaduais. A redistribuição de competências propiciou à União a tarefa de definir as diretrizes, as bases nacionais para o planejamento urbano e a definição de políticas nacionais, como a política nacional de desenvolvimento regional.

Nos artigos 21, 25 e 30 da CF de 1988 são apresentadas as distribuições de competências executivas que devem ser exercidas por cada um dos entes federados. Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o debate sobre a divisão de competências foi orientado pela predominância de interesses nacionais, regionais e locais. Sendo assim, a competência em determinada matéria deve ficar com o ente cujo interesse prevalece na discussão federativa.

Nesse aspecto, o artigo 25 da CF de 1988 estabelece que os estados se organizam e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. Nos termos do artigo 25, § 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, 2022). A delimitação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, assim, é competência reservada aos estados.

Na visão de Marguti *et al.* (2020), a redistribuição de competências da Constituição de 1988 houve a ampliação das competências concorrentes, enfatizando as relações de competição e conflito entre os entes federados. Durante a elaboração da Constituinte não se observou o incentivo às práticas cooperativas, herança do período militar em que os municípios eram

subordinados às decisões da União e dos estados. Dessa forma, a nova correlação de forças das relações interfederativas tornou o ambiente institucional mais propício à competição.

Esse ambiente competitivo não favoreceu a governança metropolitana no novo desenho federativo (SOUZA, 2003). A dicotomia entre a competência dos estados para criar regiões metropolitanas *versus* a autonomia municipal na gestão do próprio território gerou um vazio institucional para a gestão das metrópoles e um ambiente desfavorável à cooperação interfederativa. A União deixou de assumir uma postura de coordenação da agenda metropolitana e passou a atuar, quando muito, por meio da elaboração de diretrizes. São raras as iniciativas de políticas públicas do governo federal com foco metropolitano após a CF 1988.

Deve ser explicado que o art. 23 da Constituição traz um contraponto a essa realidade de competição, buscando pautar políticas como a construção de moradias, o saneamento básico e a proteção ambiental pelo princípio da cooperação. Não é esta, contudo, a lógica expressa no regramento estabelecido pelo texto constitucional para a questão metropolitana.

Após terem ocorrido essas mudanças constitucionais, inicia-se o terceiro momento de institucionalização de RMs na década de 1990. Os primeiros estados que editaram suas leis de criação de regiões metropolitanas foram Minas Gerais, Pernambuco e Paraná, que recriaram respectivamente as seguintes regiões metropolitanas: Belo Horizonte, por meio da Lei Complementar Estadual nº 26, de 14 de janeiro de 1993; Recife, por meio da Lei Complementar Estadual nº 10, de 6 de janeiro de 1994; e Curitiba, por meio da Lei nº 11.027, de 28 de dezembro de 1994.

Cabe destacar que as Assembleias Legislativas dos Estados da Bahia e do Rio Grande do Sul não editaram leis complementares estaduais definindo as regiões metropolitanas de Salvador e Porto Alegre, assumindo a permanência em vigor da legislação federal de 1973 ou a não necessidade de essas unidades consolidadas serem formalmente recriadas.

No período de 1995 a 1999, também foram editadas as leis das RMs de Belém, por meio da Lei Complementar Estadual nº 27, de 19 de outubro de 1995, do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e de Fortaleza, por meio da Lei Complementar Estadual nº 18, de 29 de dezembro de 1999. Ademais, foram institucionalizadas treze novas regiões metropolitanas de norte a sul do país.

Posteriormente, os anos 2000 correspondem ao quarto momento de institucionalização das RMs. No período de 2000 a 2008 foram criadas doze regiões metropolitanas. Nessa fase, a atuação da União no âmbito da política urbana se restringiu ao estabelecimento de diretrizes gerais por meio da instituição do Estatuto da Cidade, com a sanção da Lei nº 10.257, de 2001 (BRASIL, 2022). Tal lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988,

representando a pactuação da nova agenda urbana com a elaboração e implementação de planos diretores. Conforme o artigo 40 do Estatuto, o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Além disso, é instrumento obrigatório para as cidades integrantes de regiões metropolitanas, de acordo com o inciso II do artigo 41 da Lei nº 10.257, de 2001.

O estudo do IPEA (2020), intitulado *Agenda Urbana para Desenvolvimento Urbano*, destaca que além dessas menções acerca dos planos diretores, não há no Estatuto da Cidade nada mais que diferencie os 5.570 municípios brasileiros. Dessa forma,

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 (IPEA, 2020).

O olhar do Estatuto da Cidade é claramente municipalista, a questão metropolitana foi praticamente ignorada. O capítulo relativo ao tema proposto no trâmite da lei foi suprimido, pelo receito do legislador de interferir em assunto que a Constituição Federal de 1988 delegou aos estados³.

Além disso, também foi observada uma atuação tímida do Ministério das Cidades em relação à temática metropolitana. Esse órgão foi criado em 2003 para atuar na política de desenvolvimento urbano e foi estruturado de maneira segmentada em secretarias nacionais associadas às políticas de saneamento, habitação, mobilidade e programas urbanos. Conforme Marguti *et al.* (2020), “a estrutura do Ministério não contemplava o planejamento metropolitano que, até a promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, permaneceu completamente órfão e sem diretrizes nacionais”.

Por um lado, a administração federal desempenhou um papel lateral na interlocução com estados, Distrito Federal e municípios, apresentando escassas políticas, programas e ações específicas para fomentar os mecanismos de gestão urbana. A União deixou de atuar tanto no campo da governança quanto no papel de transferir recursos para gestão metropolitana. Devido à desatenção do governo federal com o tema, nem o Ministério das Cidades nem as secretarias que o antecederam assumiram a questão metropolitana como foco prioritário (SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013).

³ Ver o trâmite na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei (PL) nº 5.788, de 1990, especialmente na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Por outro lado, o governo federal passou a investir elevado montante de recursos em infraestrutura urbana por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009. Esses programas estimularam a difusão de regiões metropolitanas em todo o país. Nesses termos,

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 (MARGUTI *et al.*, 2020).

Além disso, outros benefícios diretos da formalização de regiões metropolitanas relacionam-se ao fato das ligações telefônicas entre os municípios integrantes de RMs serem consideradas ligações locais. Conforme o inciso III do art. 4º da Resolução da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) nº 560, de 21 de janeiro de 2011⁴, a área local é definida como a área geográfica de um conjunto de municípios de uma região metropolitana ou de uma região integrada de desenvolvimento, com continuidade geográfica, e pertencentes a uma mesma área de numeração (BRASIL, 2022).

Outro benefício relacionado à institucionalização de regiões metropolitanas se refere às regras trabalhistas que padronizam salários da mesma empresa no âmbito de uma mesma região metropolitana. Como explicam Fernandes e Araújo (2015), o Tribunal Superior do Trabalho (TST) considera como a mesma localidade, para fins de equiparação salarial, os municípios distintos que pertençam à mesma região metropolitana, conforme o inciso X da Súmula nº 6 do TST. O art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) especifica que “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade” (BRASIL, 2022).

Esses benefícios, bem como o lançamento do PAC e do PMCMV, marcam o quinto momento de institucionalização de RMs no Brasil. No período de 2009 a 2014 é possível observar o *boom* da metropolização institucional, cujo pico aconteceu em 2012 e 2013, com a institucionalização de 20 regiões metropolitanas nesses dois anos (COSTA, MATTEO, BALBIM; 2010). Sendo assim, o saldo do período de 2009 a 2014 corresponde a 34 RMs instituídas.

⁴ Resolução ANATEL/CD nº 560, de 21/01/2011, publicada no DOU em 27/01/2011.

Cabe destacar que, nesse período mais recente de institucionalização, as regiões metropolitanas criadas por leis complementares estaduais não necessariamente representam espaços caracterizados por uma verdadeira metropolização, com dinâmicas metropolitanas que busquem atender aos objetivos de realização de funções públicas de interesses comuns. Assim, esse fenômeno de difusão de regiões metropolitanas, com ausência de características de representação de metrópoles de fato, trouxe como consequência a dificuldade em estabelecer políticas e programas governamentais direcionados ao tamanho e à complexidade dos entes federados, tendo em vista as diferentes dinâmicas espaciais e os processos de ordenamento territorial.

Com o intuito de conter esse processo de difusão de regiões metropolitanas sem a devida fundamentação técnica, o governo federal interveio para impulsionar o trâmite legislativo do Estatuto da Metrópole, que gerou a Lei nº 13.089, de 2015. O falecido deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA), urbanista por formação e ligado ao movimento da Reforma Urbana, foi escalado para liderar esse processo em uma comissão especial na Câmara Federal, que articulou o conteúdo da futura lei, bastante diferente da proposição legislativa original⁵.

Nesse período se inicia o sexto momento do processo de institucionalização de RMs no Brasil, de 2015 a 2021. Nesse ínterim foram criadas mais 14 RMs, sendo 4 RMs no Estado do Paraná instituídas na mesma data da sanção do Estatuto da Metrópole, em 12 de janeiro de 2015 (RM de Apucarana, Umuarama, Campo Mourão e Cascavel). De 2017 a 2020 não houve a criação de nenhuma RM, mas esse período não representa a saturação do processo de difusão (ROGERS, 2003), haja vista que em 2021 foram criadas mais 6 RMs, sendo 3 RMs em Santa Catarina e 3 RMs em São Paulo.

A sanção do Estatuto da Metrópole buscou desacelerar o processo de metropolização institucional, por meio do estabelecimento de critérios definidos pelo IBGE e por orientações por parte da União (COSTA, MATTEO, BALBIM; 2010). No entanto, a lei não apresentou o êxito desejado e, posteriormente, sofreu modificações legislativas. Por meio da edição da Medida Provisória nº 818, de 2018, convertida na Lei nº 13.683, de 2018, houve a flexibilização de critérios para a constituição das regiões metropolitanas e dos mecanismos de governança. Os aspectos decorrentes da legislação de 2015 e 2018 serão discutidos na próxima seção.

Retomando, nos anos de 1973 e 1974 foram criadas 9 RMs por meio de leis complementares federais. Esse período está destacado na cor verde na Figura 5, porque corresponde ao período militar. Posteriormente 7 dessas RMs foram recriadas, de maneira

⁵ Ver trâmite do PL nº 3.460, de 2004, na Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br>).

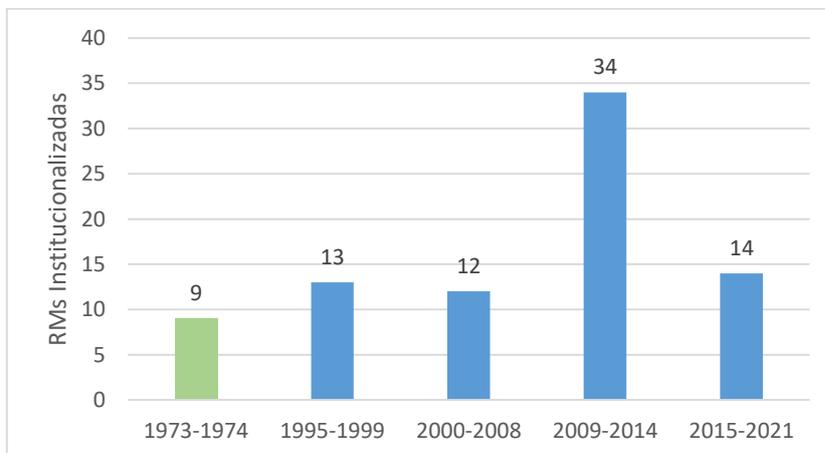
democrática, por meio de leis complementares estaduais⁶. Por conseguinte, no período de 1975 a 1988, não houve criação de nenhuma região metropolitana. Em seguida, no período de 1995 a 1999, foram criadas 13 RMs. Nos anos 2000 surgem 12 novas RMs, correspondentes ao período de 2000 a 2008.

Nos anos posteriores, referentes ao período de 2009 a 2014, ocorreu o *boom* de regiões metropolitanas com a criação de 34 RMs. Esse período corresponde ao efeito *spread* da difusão de políticas, com o espalhamento das regiões metropolitanas por todo o território nacional (ROGERS, 2003).

Por último, o período de 2015 a 2021 é marcado pela criação de 14 RMs, sendo que em 2021 foram criadas mais 6 RMs. Dessa maneira, o processo de difusão de regiões metropolitanas continua em andamento e existem projetos de lei complementares tramitando nas assembleias legislativas dos estados que buscam institucionalizar novas RMs.

Feitas essas considerações, podem-se observar na Figura 5 as fases de institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras.

Figura 5 - Regiões Metropolitanas Agrupadas por Período de Institucionalização



Fonte: Elaboração da autora (2022).

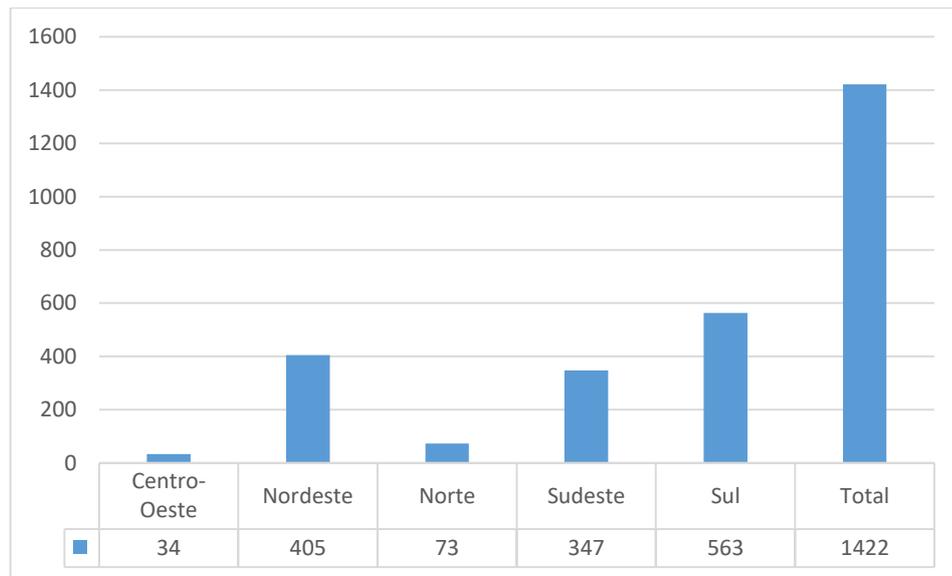
Assim, verifica-se que no período de 1973 a 2021 foram constituídas 82 regiões metropolitanas no total, distribuídas por 24 unidades da federação, nas cinco regiões brasileiras.

⁶ Como referido, assume-se que as regiões metropolitanas de Salvador e Porto Alegre permanecem válidas, mesmo não tendo sido delimitadas por leis complementares estaduais. Elas constam de todos os dados do IBGE sobre regiões metropolitanas. Há um fato geográfico e urbanístico consolidado – elas constituem RMs – que vai além de discussões jurídicas. Os governos estaduais entenderam que não seria necessária a recriação.

Isso corresponde a uma população de 1.422 municípios integrantes de RMs, equivalente a mais de 113 milhões de pessoas, representando 55% da população brasileira (IBGE, 2022).

Pode ser observado na Figura 6 o número de municípios integrantes de regiões metropolitanas por região da federação, no período de 1973 a 2021.

Figura 6 - Número de Municípios Integrantes de RMs por Região Geográfica



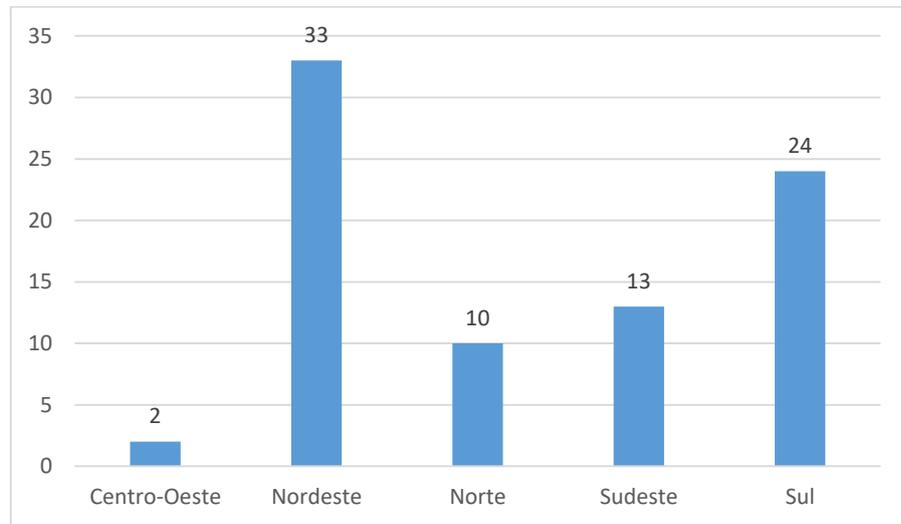
Fonte: Elaboração da autora (2022).

Os estados em que se observa a maior incidência do processo de difusão de regiões metropolitanas são Paraíba e Alagoas, na região Nordeste, Santa Catarina e Paraná, na região Sul e São Paulo na região Sudeste. Apesar de a região Sudeste apresentar a maior urbanização e densidade demográfica do país, ocupa apenas a terceira posição no processo de difusão que marca a metropolização institucional (COSTA, MATTEO, BALBIM; 2010).

Considerando as macrorregiões brasileiras, das 82 regiões metropolitanas criadas no período de 1973 a 2021, 33 RMs foram institucionalizadas na região Nordeste, 24 RMs na região Sul, 13 RMs na região Sudeste, 10 RMs na região norte e 2 RMs na região Centro-Oeste. Portanto, verifica-se que as regiões que apresentam a maior concentração de regiões metropolitanas são o Nordeste e o Sul.

A quantidade de regiões metropolitanas organizadas por região geográfica pode ser visualizada na Figura 7.

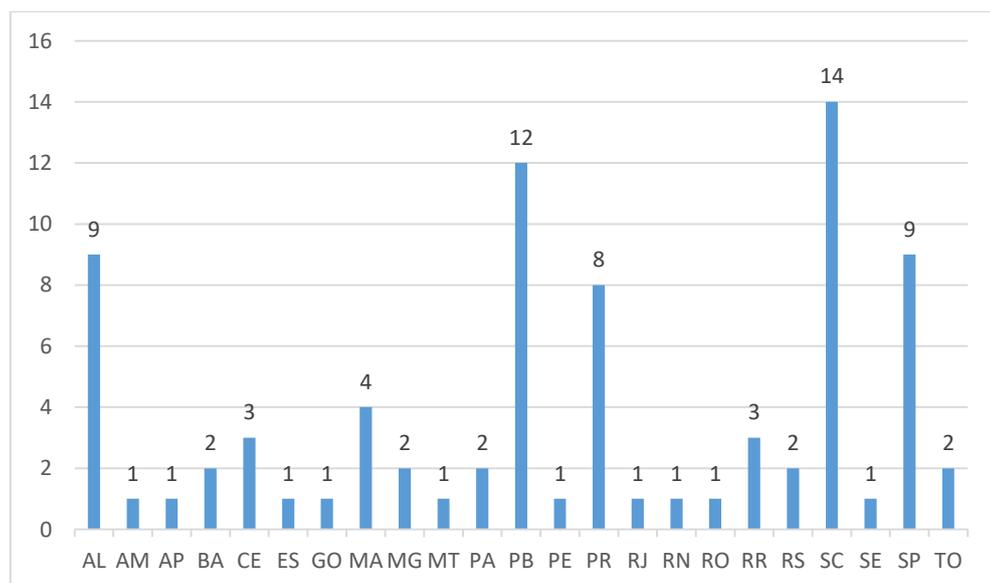
Figura 7 - Regiões Metropolitanas Organizadas por Região Geográfica



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Dessa maneira, as maiores concentrações de RMs encontram-se na região Nordeste, liderados pelos Estados da Paraíba e Alagoas, e na região Sul, liderados pelos Estados de Santa Catarina e Paraná, cobrindo praticamente toda a superfície territorial desses Estados. Por outro lado, o Acre, na região Norte, e o Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste, não criaram nenhuma região metropolitana. A Figura 8 apresenta as regiões metropolitanas distribuídas por unidade da federação, no período de 1973 a 2021.

Figura 8 - Regiões Metropolitanas por Unidade da Federação



Fonte: Elaboração da autora (2022).

4.2 Estatuto da Metr pole

Como discutido na se o anterior, o governo federal tomou a deciso de impulsionar a aprovao do Estatuto da Metr pole, com o intuito de conter o processo acelerado de difuso de regioes metropolitanas. Isso ocorreu a partir de 2012, sob a liderança do Deputado Zez u Ribeiro, como se relatara na sequência.

A Lei n 13.089, de 12 de janeiro de 2015, foi aprovada após onze anos de tramitao. Essa lei estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gesto e a execuo das funoes públicas de interesse comum em regioes metropolitanas e em aglomeraoes urbanas instituidas pelos estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado, instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da Unio a aoes que envolvam governança no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2022).

Esse processo legislativo teve início em 2004, quando foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) n 3.460/2004, pelo Deputado Walter Feldman. O PL tinha o objetivo de instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informaoes Regionais Urbanas, entre outras providências. Tal projeto tramitou na Câmara por vários anos, permanecendo na Comisso de Desenvolvimento Urbano entre 2004 e 2007, sem apresentao de qualquer emenda. Posteriormente, entre 2008 e 2011, o projeto foi enviado para a Comisso de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e para a Comisso de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, até que se estabeleceu uma comisso especial para proferir um parecer técnico sobre o assunto. No entanto, nenhuma emenda ao conteúdo foi apresentada nesse período.

Por conseguinte, por duas vezes o projeto foi arquivado e, posteriormente, desarquivado. Em 2012, o Deputado Zez u Ribeiro foi designado relator da matéria. Durante a liderança dele, a comisso especial apresentou alguns pareceres levando em considerao as 88 emendas apresentadas, culminando no relatório final com uma proposta de substitutivo ao projeto de lei. Segundo Fernandes e Araújo (2015), nesse período ocorreram debates voltados à construo do Estatuto da Metr pole, que contaram com a participao de diversos técnicos e representantes tanto de organizaoes governamentais quanto no governamentais.

Em novembro de 2013, a Câmara aprovou um substitutivo ao texto inicial do PL n 3.460/2004. Esse documento foi remetido ao Senado Federal em 17 de março de 2014. No Senado o trâmite foi mais célere e em 19 de dezembro de 2014 a lei já estava apta  sano

presidencial, que ocorreu em 12 de janeiro de 2015. O Estatuto da Metrópole foi sancionado, com alguns vetos presidenciais, e foi promulgada a Lei nº 13.089, de 2015.

A aprovação do Estatuto coube, em grande medida, ao empenho do Deputado Zezéu Ribeiro. Ele conduziu o processo com uma equipe dedicada, que buscou debater os conteúdos técnicos das propostas aliados às exigências constitucionais, priorizando a clareza e a coerência legislativas, com participação democrática por meio de debates e audiências públicas (MOURA; HOSHINO, 2015)

O Estatuto da Metrópole trouxe inovações, como o artigo 6º da Lei nº 13.089, de 2015, com o estabelecimento dos seguintes princípios referentes à governança interfederativa: (i) a prevalência do interesse comum sobre o local; (ii) o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (iii) a autonomia dos entes da federação; (iv) a observância das peculiaridades regionais e locais; (v) a gestão democrática da cidade consoante o Estatuto da Cidade; (vi) a efetividade no uso dos recursos públicos; e (vii) a busca do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2022).

Em seguida, a referida lei detalha em seu artigo 7º que a governança interfederativa das regiões metropolitanas observará as seguintes diretrizes específicas: (i) implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; (ii) estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; (iii) estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; (iv) execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; (v) participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; (vi) participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; (vii) compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; e (viii) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa (BRASIL, 2022).

O Estatuto da Metrópole trouxe inovações referentes à governança das regiões metropolitanas. Conforme o artigo 8º da Lei nº 13.089, de 2015, a governança interfederativa compreende em sua estrutura básica: (i) a instância executiva composta pelos representantes do

Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (ii) a instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) a organização pública com funções técnico-consultivas; e (iv) o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2022).

Cabe destacar que o estabelecimento dessas instâncias deliberativas foi considerado pela equipe técnica um benefício, apesar de tornar complexo o equilíbrio de poderes entre os entes federados. Na visão de Moura e Hoshino (2015), “o Estatuto da Metrópole, nesse sentido, vem tencionar o velho pacto e reabrir uma chaga historicamente alimentada por rixas partidárias e desencontros entre mandatos vizinhos”. Em perspectiva diferente, avalia-se que a aprovação do Estatuto buscou superar ou, amenizar, as rixas partidárias visando aumentar a cooperação entre os entes federados. Os conflitos políticos entre os titulares dos governos estaduais e municipais não podem estar acima da gestão metropolitana, o esforço tem de ser no sentido de cooperar e articular. Remeter todas as decisões para as esferas estaduais ou, no oposto, ignorar os estados, não seria solução, até mesmo porque caracterizaria inconstitucionalidade⁷.

Além disso, o artigo 9º da Lei nº 13.089, de 2015, elencou os seguintes instrumentos de desenvolvimento: (i) o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); (ii) os planos setoriais interfederativos; (iii) os fundos públicos; (iv) as operações urbanas consorciadas interfederativas; (v) as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade; (vi) os consórcios públicos; (vii) o convênio de cooperação; (viii) o contrato de gestão; (ix) a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana; e (x) as parcerias público-privadas interfederativas (BRASIL, 2022).

Nesse aspecto, o PDUI passou a ser o responsável por pactuar as principais decisões estabelecidas pelos entes federados em regiões metropolitanas. Esse plano não exige o município integrante da unidade territorial da formulação do respectivo plano diretor municipal, e todos os planos diretores municipais deverão ser compatibilizados com o plano integrado.

O PDUI deve ser elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e ser aprovado pela instância colegiada, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa. Conforme o artigo 11 da Lei nº 13.089, de 2015, após aprovado, o PDUI deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos e deve considerar o conjunto de municípios que compõe a unidade territorial, considerando áreas urbanas e rurais (BRASIL, 2022).

⁷ Ver decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842/RJ, relativa aos serviços de saneamento em regiões metropolitanas.

A Lei nº 13.089, de 2015, estabelece no § 1º do artigo 12 o seguinte conteúdo mínimo do PDUI: (i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; (ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; (iii) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; (iv) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; (v) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; (vi) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e (vii) as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2022).

Na sequência, o § 2º do artigo 12 da referida Lei especifica que no processo de elaboração do PDUI deve-se assegurar: (i) a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana; (ii) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e (iii) o acompanhamento pelo Ministério Público (BRASIL, 2022).

Na sequência, a Lei nº 13.089, de 2015, em seu artigo 13, estabelece que o papel da União é apoiar iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais. Para tal apoio é necessário que as regiões metropolitanas possuam gestão plena, com formalização e delimitação mediante lei complementar estadual, estrutura de governança interfederativa própria e PDUI aprovado mediante lei estadual (BRASIL, 2022).

O artigo 17 da Lei nº 13.089, de 2015, foi vetado pelo governo federal. Esse artigo instituiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, nesses termos:

Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2022).

Pode-se afirmar que esse veto representou um retrocesso à capacidade de governança interfederativa das regiões metropolitanas, pois flexibilizou a imposição de um efetivo instrumento de captação de recursos públicos e privados. Em decorrência do veto do artigo 17, também foram vetados os incisos I ao VI do artigo 18 da lei, que elencavam os possíveis

recursos a compor o fundo nacional. Dessa maneira, deixaram de compor o fundo os recursos orçamentários da União, os recursos de rateios entre estados e municípios e as contribuições e doações de pessoas físicas, jurídicas, além de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais.

Além disso, foram vetados os incisos que submetiam o fundo à supervisão de um conselho deliberativo, com a participação da União, dos estados e dos municípios, bem como de representantes da sociedade civil, e vinculavam a aplicação dos recursos somente à própria unidade da federação, vedando a utilização de recursos para o pagamento de dívidas e coberturas de déficits fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo.

Além dos artigos 17 e 18, o artigo 19 da Lei nº 13.089, de 2015, também foi vetado pelo Presidente da República. Tal artigo permitia ao Distrito Federal integrar região metropolitana, ou aglomeração urbana, respeitando-se sua formalização, mediante a aprovação de leis complementares, pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos e do Distrito Federal. Sobre tal permissão, a razão do veto foi a de que, “em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride), prevista no artigo 43 da Constituição. Esta já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 2011” (Mensagem de Veto nº 13, de 2015). Trata-se de um tema polêmico, pois a Ride do DF e Entorno não assegura gestão metropolitana e não tem gerado políticas públicas concretas.⁸

4.3 Lei nº 13.683, de 2018

Após três anos da sanção do Estatuto da Metrópole, foram realizadas alterações na Lei nº 13.089, de 2015, que dificultaram ainda mais a cooperação interfederativa para a gestão metropolitana. Com as modificações, os critérios para definição de RMs ficaram confusos e os mecanismos de *enforcement* se enfraqueceram. Essas modificações foram provenientes da Medida Provisória (MPV) nº 818, de 11 de janeiro de 2018, convertida na Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018.

A Lei nº 13.683, de 2018, revogou na íntegra os artigos 20 e 21 da Lei nº 13.089, de 2015, denominada Estatuto da Metrópole. O artigo 20 tratava do Sistema Nacional de

⁸⁸ Ver: <https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-e-cercada-por-cinturao-de-pobreza-apesar-de-dinamismo-economico-da-regiao/>. Acesso em: 26 fev. 2023.

Desenvolvimento Urbano (SNDU), com disposições relativas à estruturação do subsistema de planejamento e informações metropolitanas. Esse artigo estabelecia que a gestão metropolitana deveria ser realizada pelos entes públicos que integrassem o SNDU, com a participação da sociedade civil.

Tal sistema, porém, não chegou a existir, pois foi revogado antes que fosse detalhado por decreto regulamentar. Além da implosão do sistema que nem havia sido formalizado na prática, os subsistemas também foram revogados, tal como o subsistema de planejamento e informações metropolitanas, que iria reunir dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

Ademais, ocorreu a revogação do artigo 21 da Lei nº 13.089, de 2015, reduzindo os mecanismos de *enforcement* previstos no texto original, ao não estabelecer prazos e sanções à não elaboração e aprovação do PDUI (MARGUTI *et al.*, 2021). Esse artigo estabelecia a possibilidade de os governadores e gestores públicos incorrerem em improbidade administrativa pela não elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado. Eram dois momentos que remetiam à Lei nº 13.089, de 2015: o primeiro, entre 2015 e 2018, prazo em que os governos estaduais deveriam elaborar seus planos metropolitanos (art. 21, inciso I, alíneas a e b); e, o segundo, entre 2018 e 2021, prazo em que os governos municipais deveriam adequar os seus planos diretores aos planos de desenvolvimento urbano integrado (art. 21, inciso II).

Essa modificação da legislação representou um alívio para os gestores estaduais e municipais, que estavam pressionados pelos prazos e possíveis sanções. Com a promulgação da Lei nº 13.683, 2018, foram excluídos os prazos para a execução dos PDUIs, não havendo mais nenhum mecanismo de *enforcement* que obrigue os gestores a elaborar e executar seus planos (MARGUTI *et al.*, 2021). A ausência de sanções pode ter trazido prejuízo em termos de efetividade da gestão metropolitana.

Além dessas alterações realizadas pela Lei nº 13.683, de 2018, ocorreu também a substituição do conceito de região metropolitana, propiciando a imprecisão na definição, devido à exclusão de critérios técnicos previstos em lei. A redação original de região metropolitana disposta pelo Estatuto da Metrópole, inserida no inciso VII do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, era a seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole (BRASIL, 2022).

Contudo, no período de vigência da Medida Provisória nº 818, de 2018, que alterou a Lei nº 13.089, de 2015, a redação do conceito de região metropolitana passou a ser a seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio da lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2022).

No entanto, após o encerramento da vigência da MPV nº 818, de 2018, convertida na Lei nº 13.683, 2018, o conceito de região metropolitana mudou novamente, reforçando a inviabilidade de o DF integrar uma RM:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

VII - região metropolitana: 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, 2022).

Pelo exposto, pode-se observar que a versão original da Lei nº 13.089, de 2015, definia região metropolitana baseada na configuração de uma metrópole. Dessa forma, adotava-se um critério técnico para a criação de uma RM, conforme a classificação adotada pelo IBGE. Nessa perspectiva, para ser considerada uma metrópole deve-se levar em consideração uma área de influência nacional ou uma região que configure a área de influência de uma capital regional, de acordo com o inciso V do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, a seguir:

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2022).

Cabe observar que capital regional, conforme os critérios adotados pelo IBGE no estudo realizado das Regiões de Influência de Cidades (REGIC), de 2018, representa:

Centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles. Ao todo, 97 cidades foram classificadas como Capitais Regionais em todo o país, com três subdivisões: Capitais Regionais A, B e C (IBGE, 2022).

Levando-se em consideração esses argumentos, as alterações promovidas pela Lei nº 13.683, de 2018, retiraram o conceito de “metrópole” do inciso VII do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, que passou a vigorar com a redação de definição de região metropolitana como “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, 2022), redação vaga e sem critérios técnicos objetivos.

Assim, essas modificações acarretaram prejuízos em termos de implementação da política de desenvolvimento urbano. Tais aspectos do processo de difusão de regiões metropolitanas, institucionalizadas sem critérios técnicos estabelecidos pelo IBGE, serão aprofundados no capítulo 5.

Dessa maneira, a substituição do conceito de região metropolitana ocasionou o fenômeno de “metropolização institucional”. A denominação de “metropolização institucional” foi designada por Costa, Matteo e Balbim (2010) para demonstrar os diversos processos legais, sem critérios técnicos, que compõem o atual arranjo metropolitano brasileiro. Assim, foram surgindo regiões metropolitanas criadas por leis complementares estaduais, em todo o território nacional, sem que o processo correspondesse, necessariamente, ao fato da metropolização como fenômeno de desenvolvimento urbano. Nesses termos,

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades (COSTA, MATTEO, BALBIM; 2010)

Diante disso, é possível observar uma discrepância entre a caracterização do processo de metropolização e a difusão acelerada de regiões metropolitanas, desde as alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988. Por um lado, as metrópoles que foram instituídas por meio de lei complementar federal nos anos 1970 apresentam a designação de RM aderente ao processo histórico que propiciou a produção do espaço metropolitano brasileiro.

Por outro lado, várias aglomerações urbanas e diversas microrregiões, que não apresentam características de núcleos urbanos conurbados, e não têm escala metropolitana, apresentam-se como regiões metropolitanas formalizadas por leis complementares estaduais,

mesmo que não constituam territórios reconhecidos como devidamente metropolitanos. De acordo com Costa, Matteo e Balbim (2010), “são regiões metropolitanas sem metrópoles”.

A metropolização institucional, intensificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e ao longo da primeira década deste século, dá-se no contexto em que estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais diversos – expressos nas legislações das unidades federativas (UFs) –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana (COSTA, MATTEO, BALBIM; 2010).

Dessa forma, surge uma fragmentação institucional decorrente da gestão metropolitana dispersa na forma de inúmeras leis complementares estaduais editadas no país, obedecendo a motivações puramente políticas dos estados. Isso tende a ocasionar um enfraquecimento do tema metropolitano na agenda nacional e uma ausência de coordenação federativa, propiciando sobreposições de políticas públicas entre União, estados e municípios ou, o que é pior, um quadro de omissão governamental no tema.

Em entrevista realizada em junho de 2022, com o analista de infraestrutura Nathan Belcavello, foi possível constatar que não há ação específica no âmbito do governo federal em relação à pauta metropolitana. Com relação ao período de elaboração do Estatuto da Metrópole, o governo federal concentrou esforços no desenvolvimento dos artigos relacionados ao Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo o entrevistado, a concepção desse plano foi desenvolvida pelos técnicos do Ministério das Cidades em conjunto com os consultores legislativos da Câmara dos Deputados, no âmbito dos trabalhos da comissão especial. Essa foi uma inovação trazida pelo Estatuto, pois buscou pactuar as decisões estabelecidas pelos entes federados em regiões metropolitanas. Ademais, o PDUI buscou estimular a parceria entre os entes, ao estabelecer a elaboração de forma conjunta e cooperada por representantes do estado, dos municípios e da sociedade civil organizada.

Como mencionado, a redação original da Lei nº 13.089, de 2015, previa que os planos deveriam ser elaborados em três anos e revistos a cada dez anos, caso contrário, os responsáveis pela elaboração poderiam incorrer em improbidade administrativa. No entanto, o entrevistado ressalta que houve pressão por parte dos governos subnacionais para modificar a lei e revogar o artigo 21 que estabelecia os prazos e as sanções à não elaboração e aprovação do PDUI. Como referido, essa flexibilização da lei representou um alívio aos governadores e gestores públicos, que deixaram de sofrer penalidades ao não cumprir as regras do Estatuto da Metrópole.

Além disso, Nathan Belcavello também afirmou que foi possível observar a pressão dos entes federados para alterar o conceito de região metropolitana. Como discutido anteriormente,

esse conceito levava em consideração a relação de região metropolitana associada à conformação de uma metrópole, compreendida como uma área de influência nacional ou uma região que configurasse, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios do IBGE. Ao modificar a lei e excluir a palavra metrópole do conceito de região metropolitana ocorreu um esvaziamento do significado e se deu uma abrangência ilimitada do termo, podendo região metropolitana significar qualquer aglomeração urbana (ou mesmo microrregião, anotou-se). Com essas alterações na legislação, o entrevistado destaca que o Estatuto não conseguiu, ou conseguirá, cumprir a pretensão de frear o processo acelerado de difusão de regiões metropolitanas no Brasil.

A partir dessa entrevista, foi indicado o nome do consultor Felipe Francisco de Souza como um informante-chave para compreender as mudanças implementadas no Estatuto da Metrópole. O consultor foi contratado pelo projeto de cooperação técnica desenvolvido pelo Ministério das Cidades (MCidades) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). O projeto teve por objeto o desenvolvimento de metodologia para a formulação e a implementação da política brasileira de governança metropolitana e geração de subsídios para elaboração do marco legal da política de planejamento e gestão metropolitana, com foco especial sobre os processos de planejamento territorial e gestão urbana, de modo a articular a política de desenvolvimento urbano e o desenvolvimento dos municípios inseridos em dinâmicas metropolitanas.

Por conseguinte, foi realizada a entrevista com Felipe Francisco de Souza, consultor da ONU-Habitat no projeto que subsidiou o MCidades no marco legal da política metropolitana. Para a concepção e desenho dessa política pública, estabeleceu-se como estratégia prioritária constituir parcerias institucionais para análise crítica, debate e aprofundamento conceitual e empírico de experiências brasileiras e de outros países sobre o planejamento e gestão metropolitana.

Na entrevista, o consultor explicou que houve uma cooperação entre o MCidades e a ONU-Habitat com a finalidade de contribuir com o debate e aprofundamento da metodologia de elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados, como desdobramento da proposta pactuada para o marco legal de uma política metropolitana nacional. Nesse aspecto, ele participou da realização de estudos, metodologias, *workshops* e publicações com o objetivo de gerar subsídios para elaboração de uma política nacional de planejamento e gestão metropolitana.

Segundo o entrevistado, a meta final era gerar instrumentos que se configurassem em mecanismos eficazes para coordenar a planificação e a gestão urbana em municípios integrados

em arranjos regionais, em especial aqueles envolvidos em arranjos metropolitanos. Para alcançar esse objetivo, o projeto pretendia implementar uma metodologia de trabalho que pudesse estabelecer diálogo com a sociedade civil organizada, o setor privado, a comunidade acadêmica e os técnicos governamentais.

No entanto, constata-se que a política nacional de planejamento e gestão metropolitana ainda não foi criada pelo governo federal. O projeto desenvolvido com a parceria da ONU-Habitat avançou somente no levantamento de dados para construir um marco de gestão metropolitana, bem como a elaboração de metodologia do PDUI e orientações para um curso de capacitação, em plataforma de ensino à distância, para ensinar os gestores municipais a desenvolver seus respectivos planos integrados.

Além desse consultor, também foi indicado o nome do consultor Claudio Egler como informante-chave no processo de alteração do Estatuto da Metrópole. O consultor foi contratado em 2018 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com o Ministério das Cidades. Ele é geógrafo e foi professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG-UFRJ) e pesquisador sênior do IPEA.

Na entrevista realizada com o consultor Claudio Egler foi discutida a elaboração do conceito “área metropolitana”, incluído pela Lei nº 13.683, de 2018. Segundo o consultor, a inclusão desse termo na lei foi uma alternativa adotada pelo governo federal como forma de respeitar o pacto federativo, para que não houvesse ingerência da União em relação às atribuições constitucionais dos estados e municípios nas competências relativas às regiões metropolitanas. A ideia era permitir ao governo federal tratar de temas de funções públicas de interesse comum sem, necessariamente, vinculação à designação de regiões metropolitanas. Diante disso, o Estatuto da Metrópole passou a vigorar com a seguinte definição prevista no inciso VIII do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

VIII - área metropolitana: 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 (BRASIL, 2022).

Segundo Claudio Egler, a noção de área metropolitana foi desenvolvida levando-se em consideração o texto original do grupo de pesquisas do IBGE, que iniciou o trabalho de delimitação das áreas metropolitanas no Brasil. Nesses termos:

Caracterizada assim a necessidade de uma metrópole para, em torno dela, se organizar um espaço - a área metropolitana - vemos que um aglomerado urbano deste tamanho precisa ser analisado, do ponto de vista de suas relações econômicas e funcionais, sob dois ângulos distintos:

1 - O das relações da cidade com a vida nacional ou regional, basicamente do ponto de vista funcional e econômico. São as relações externas da comunidade. Este processo é dinâmico, reflete a capacidade de crescimento da metrópole e envolve a compreensão do sistema de forças que nela opera, identificando seus fatores de crescimento e de sua projeção através do tempo e no espaço.

2 - O das relações internas dentro do quadro metropolitano, da organização de seu espaço interno e de sua estrutura institucional e ocupacional. Em termos espaciais esta análise precisa refletir os problemas dos locais onde é obtida a renda e onde é realizada a despesa de uma apreciável massa de habitantes, assim considerados metropolitanos. (IBGE, 1969).

O consultor afirmou que o conceito de região metropolitana, tal como está disposto no Estatuto, apresenta redundância. Ele chama a atenção para dois aspectos que levam à delimitação do espaço metropolitano ou área metropolitana: a densidade demográfica e as ligações funcionais entre os municípios da periferia e o centro metropolitano.

Ademais, o consultor também apontou que o estudo do IBGE, denominado “Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil” (IBGE, 2017), com os municípios das regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil revelou que 655 municípios ditos “metropolitanos” são considerados rurais, isto é, 47% do total. Dessa maneira, Claudio Egler afirma que é necessário rever o Estatuto da Metrópole para poder “diferenciar o que efetivamente é uma área metropolitana, que demanda uma efetiva cooperação interfederativa na atenção às funções públicas de interesse comum de uma região metropolitana criada para atender interesses locais e regionais”.

Levando-se em consideração o que foi discutido nas entrevistas realizadas com os consultores contratados por organismos internacionais, o conceito de “área metropolitana” inserido no Estatuto da Metrópole pouco acrescentou em termos de institucionalização de regras objetivas em relação à criação e à gestão de regiões metropolitanas no Brasil.

Diante disso, é possível observar que o fenômeno de difusão continua em andamento e novas regiões metropolitanas têm sido criadas sem critérios técnicos específicos. A problematização desse tema será tratada no capítulo seguinte, que discute a conformação e a dinâmica regional metropolitana.

5. CONFORMAÇÃO REGIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Analisando-se os aspectos da metropolização institucional discutidos no capítulo anterior, comparados aos resultados do estudo do IBGE sobre a rede urbana brasileira, é possível observar a existência do descolamento entre os processos de metropolização socioespacial e institucional, corroborando a constatação de um processo acelerado de difusão de regiões metropolitanas com ausência de uma coordenação nacional.

Dessa forma, nesse capítulo serão abordados os aspectos de hierarquização levando-se em consideração os dados das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), elaborados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Após essa conceptualização, as regiões metropolitanas serão classificadas de acordo com a hierarquia da REGIC (IBGE, 2022). Além disso, serão demonstrados os aspectos do processo de difusão das regiões metropolitanas brasileiras, conforme as macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

5.1 Hierarquização da REGIC

Como mencionado anteriormente, com a finalidade de classificar a rede urbana brasileira, o IBGE desenvolve a pesquisa Regiões de Influência das Cidades, cuja atualização mais recente data de 2018, para o estabelecimento das hierarquias e dos vínculos entre as cidades, bem como a delimitação das respectivas áreas de influência. A REGIC hierarquiza os centros urbanos em cinco níveis: Metrôpoles, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais. Dessa maneira, as regiões de influência são definidas 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, 2022).

Essa hierarquização dos centros urbanos apresenta-se tanto como um embasamento técnico dos questionamentos acerca da metropolização institucional, quanto como apoio tendo em vista a redefinição do conceito legal de regiões metropolitanas, de maneira que representem os reais processos que se passam no território nacional, propiciando estabelecer e ajustar o foco de elaboração e implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

A rede urbana brasileira é classificada pela REGIC de acordo com cinco categorias hierarquizadas (IBGE, 2022):

- 1) Metrôpoles: são os 15 (quinze) centros urbanos principais, que todas as cidades recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrôpoles simultaneamente. A região de influência dessas centralidades é ampla e corresponde à totalidade do território do país, com muitos pontos de sobreposição em determinados contatos. Existem três subníveis de Metrôpoles:
 - a) Grande Metrôpole Nacional: 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;
 - b) Metrôpole Nacional: representa forte presença nacional e 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;
 - c) Metrôpole: agrupa 11 (onze) arranjos populacionais e o município isolado de Manaus, totalizando 12 (doze) 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. Destaca-se que Campinas/SP é a única cidade que não é capital estadual classificada como metrôpole. Todas essas cidades possuem contingente populacional superior a 2 milhões de habitantes.

- 2) Capitais Regionais: agrupa 97 (noventa e sete) centros urbanos com “alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles”, em três subdivisões:
 - a) Capital Regional A: composta por 9 (nove) cidades, em geral capitais estaduais das regiões Nordeste e Centro-Oeste, com contingente populacional de até 1,4 milhão de habitantes e com relações diretas com as Metrôpoles;
 - b) Capital Regional B: composta pelas capitais estaduais de Palmas/TO e Porto Velho/RO e 22 (vinte e duas) centralidades de referência no interior dos estados. Possuem, em média, 530 mil habitantes;
 - c) Capital Regional C: composta por 64 (sessenta e quatro) cidades, principalmente localizadas na região Sudeste do país, com uma média de 300 mil habitantes.

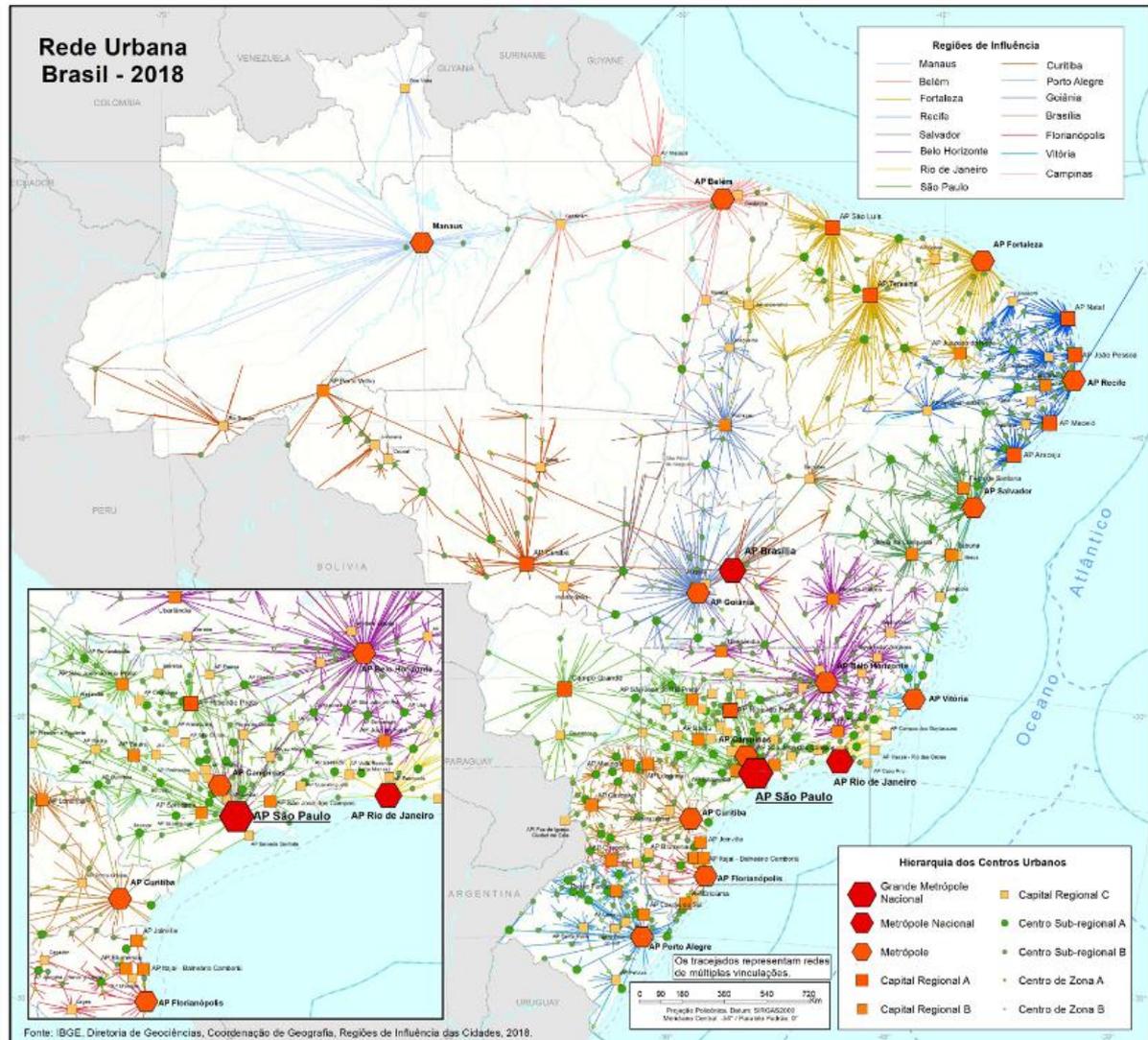
- 3) Centros Sub-Regionais: correspondem a 352 (trezentas e cinquenta e duas) cidades com atividades de gestão menos complexas e com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. São cidades de menor porte populacional, apresentando duas subdivisões:
 - a) Centro Sub-Regional A: formado por 96 (noventa e seis) cidades com média populacional de 120 mil habitantes;
 - b) Centro Sub-Regional B: formado por 256 (duzentas e cinquenta e seis) cidades, com média nacional de 70 mil habitantes.

- 4) Centros de Zona: são 398 (trezentos e noventa e oito) cidades que possuem menor nível de atividade de gestão, polarizando um número inferior de cidades vizinhas devido ao comércio e aos serviços baseados em proximidade. Se subdividem em duas categorias:
 - a) Centro de Zona A: agrupa 147 (cento e quarenta e sete) cidades, com cerca de 40 mil pessoas;
 - b) Centro de Zona B: agrupa 251 (duzentas e cinquenta e uma) cidades, com média inferior a 25 mil habitantes.

- 5) Centros Locais: são cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais e representam o último nível hierárquico da REGIC. Esta é a categoria com menor influência, apresentando fraca centralidade em suas atividades e tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades de compras e serviços, bem como acesso a atividades do poder público e empresarial. Contudo, essa categoria abarca a maioria dos municípios do país, equivalente a 4.037 (quatro mil e trinta e sete) centros urbanos, o que corresponde a 82,4% dos municípios brasileiros, sendo que 62,2% encontram-se nas regiões Nordeste e Sudeste do país, com média populacional de apenas 12,5 mil habitantes.

A Figura 9 apresenta a configuração da rede de urbana brasileira decorrente da pesquisa REGIC de 2018. Esse estudo está baseado nos trabalhos anteriores publicados em 1972, 1987, 2000 e 2008, aprimorando os aportes teóricos e a metodologia. Considerando que o IBGE realiza essa linha de pesquisa há cinco décadas, o referido estudo ajuda a compreender a evolução histórica do desenvolvimento urbano no país.

Figura 9 - Mapa das Regiões de Influência das Cidades



Fonte: IBGE (2022).

Esse panorama da rede urbana brasileira contribui para a compreensão da relação entre a hierarquização dos centros urbanos e a institucionalização das regiões metropolitanas. No Brasil existem 82 RMs institucionalizadas que necessitam ser organizadas por categorias, de maneira que configurações tão diversas de regiões metropolitanas não sejam analisadas como iguais, recebendo o mesmo tratamento e, também, o mesmo aporte de recursos da União. Assim, a União precisa considerar as particularidades de cada um desses arranjos e a natureza de sua criação, realizada pelos entes subnacionais que, na maioria das vezes, não leva em consideração o fator metropolitano (MARGUTI *et al.*, 2020).

Apesar de a institucionalização de regiões metropolitanas ser um atributo constitucional dos estados, a criação exacerbada dificulta a elaboração de ações por parte da União. Por isso,

o Estatuto da Metrópole de 2015 buscou frear o processo de difusão por meio do estabelecimento de critérios técnicos para a criação de regiões metropolitanas, como relatado. Assim, foi proposta a classificação das RMs de acordo com os critérios do IBGE, para apresentar tipologias que permitissem o estudo e a análise de políticas públicas de desenvolvimento urbano voltadas à configuração de cada tipo de cidade. No entanto, o conceito de região metropolitana foi alterado pela legislação em vigor e passou a comportar qualquer configuração de municípios, independentemente da hierarquia das Regiões de Influência das Cidades. Nesse sentido,

(...) 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 (MARGUTI *et al.*, 2020).

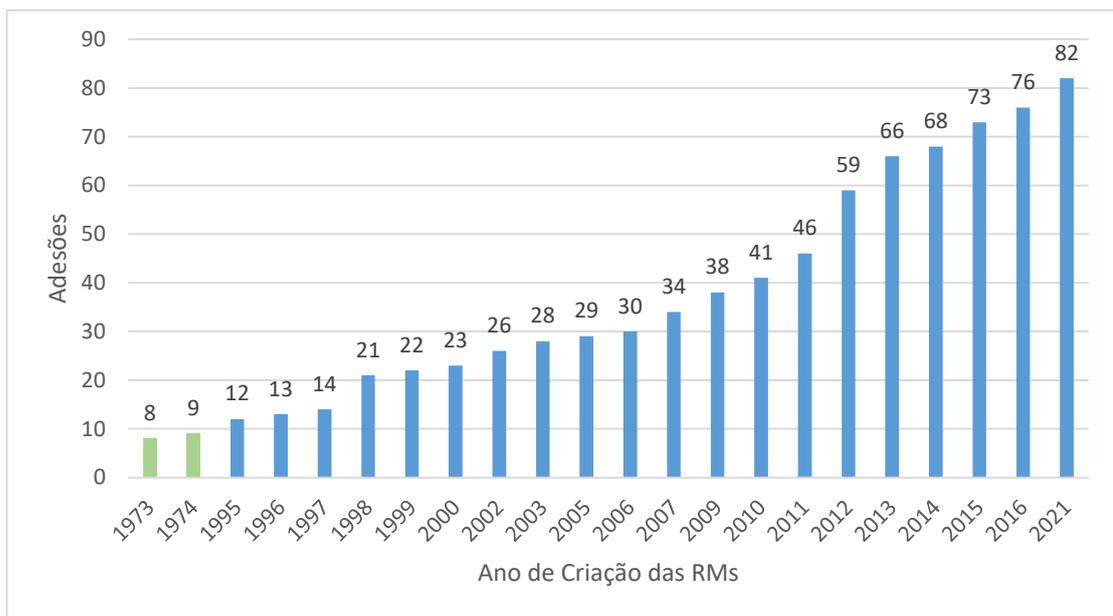
Levando-se em consideração os critérios do IBGE, as próximas seções desse capítulo se propõem a realizar o exercício de identificar cada nível da hierarquia de cidades correspondentes às regiões metropolitanas, de acordo com os dados da REGIC 2018, com o objetivo de contribuir com as análises acerca da conformação e dinâmica metropolitana. Inicialmente serão caracterizadas as institucionalizações de cada região metropolitana, em seguida será realizada a classificação da hierarquia dos centros urbanos e, por fim, será analisado o processo de difusão de regiões metropolitanas conforme as macrorregiões brasileiras.

Assim, o processo de difusão de regiões metropolitanas pode ser analisado por meio da elaboração de curvas que apresentam a evolução das adoções de políticas no tempo, cumulativamente. A distribuição de adotantes aumenta lentamente no início, quando há apenas alguns adotantes em cada período de tempo. A curva então acelera ao máximo até que grande parte dos indivíduos do sistema tenham adotado. Em seguida, aumenta a uma taxa gradualmente mais lenta à medida que cada vez menos indivíduos restantes adotam a inovação, atingindo o ponto de saturação das adoções. Isso informa os casos de difusão em que a inovação se espalha por praticamente todos os potenciais adotantes em um sistema social (ROGERS, 2003).

Na Figura 10 apresenta-se a difusão cumulativa das regiões metropolitanas brasileiras no formato da Curva S. Os dados de difusão foram projetados considerando as regiões metropolitanas criadas no período de 1973 a 2021, corresponde ao período de análise desta tese. Apesar de a Curva S apresentar os dados das RMs criadas por leis complementares federais no

período militar, equivalente à cor verde na Figura 10, tais RMs foram recriadas de maneira democrática após a Constituição Federal de 1988, como descrito no capítulo 4. As demais RMs criadas por leis complementares estaduais estão representadas pela cor azul na Figura 10. Portanto, o processo leva em consideração a escolha democrática dos agentes em adotar a difusão e apresenta o total das 82 regiões metropolitanas.

Figura 10 - Difusão Cumulativa das Regiões Metropolitanas Brasileiras

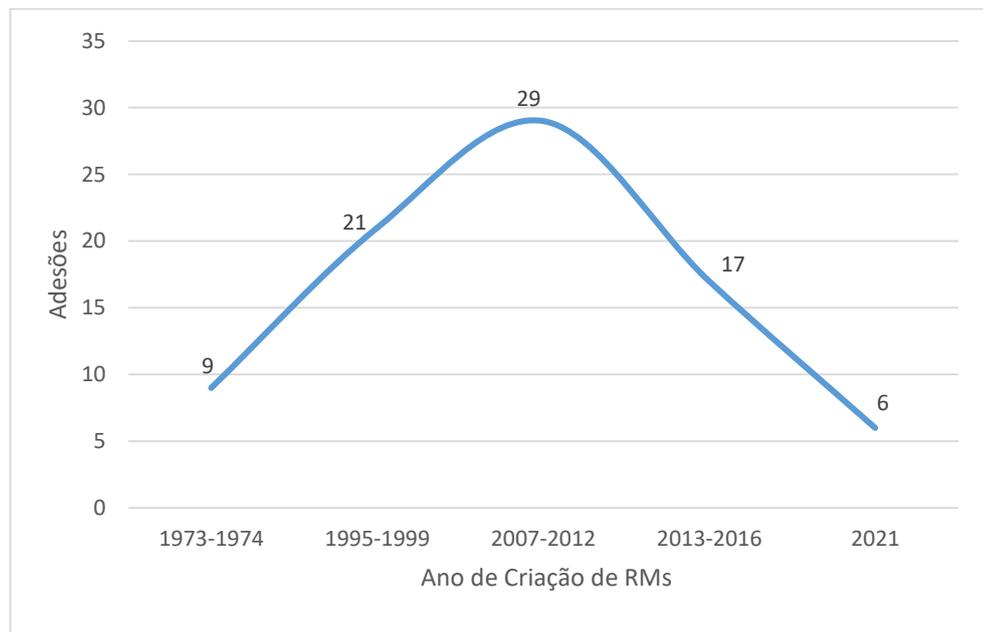


Fonte: Elaboração da autora (2022).

Além da representação da Curva S, também é possível realizar a representação gráfica da difusão no formato da Curva de Sino com os perfis dos adotantes de inovações, criando categorias de acordo com o tempo de espalhamento das ideias. Os precursores são os inovadores (*innovators*), dispostos a implementar mudanças e correr mais riscos, correspondendo a 2,5% do total de adotantes. Por conseguinte, surgem os primeiros adotantes (*early adopters*), grupo que corresponde a 13,5% do total e tende a introduzir práticas de inovações mais sutis. Na sequência, surge a primeira maioria (*early majority*), grupo que se apropria das informações existentes e, conseqüentemente, corre menos risco, equivalente a 34% do total de adotantes e 49% no acumulado. Posteriormente, surge a segunda maioria (*late majority*) com 34% do total de adotantes, apresentando perfil mais resistente e menos disposto à inovação, optando por mudanças após a sedimentação de ideias. Os últimos a adotarem as inovações são os retardatários (*laggards*), apresentando perfil conservador e correspondendo a 16% do total de adotantes (ROGERS, 2003).

Na Figura 11 observa-se a categorização dos adotantes de regiões metropolitanas, no período de 1973 a 2021, no formato da Curva de Sino. Nesse sentido, no período de 1973 a 1974 surgem os inovadores, que correspondem a 9 RMs. Em seguida surgem os primeiros adotantes no período de 1995 a 2006, que correspondem a 21 RMs. Por conseguinte, apresenta-se a primeira maioria de 2007 a 2012, com 29 RMs. Depois surge a segunda maioria de 2013 a 2016, correspondendo a 17 RMs. Por fim surgem retardatários em 2021, equivalente a 6 RMs.

Figura 11 - Categorias dos Adotantes de Regiões Metropolitanas no Brasil



Fonte: Elaboração da autora (2022).

A seguir, serão caracterizadas as regiões metropolitanas da região Norte, posteriormente serão realizadas as classificações de hierarquia conforme a REGIC e, por fim, serão demonstradas e analisadas as curvas do processo de difusão dessas RMs.

5.2 Região Norte

Para realização dessa pesquisa, foram analisadas 16 leis complementares estaduais referentes às regiões metropolitanas institucionalizadas na região Norte. A pesquisa consistiu no acesso direto às assembleias legislativas dos Estados do Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins com a finalidade de identificar os instrumentos legais de criação e o

número de municípios correspondentes a cada RM. Foi um trabalho minucioso, devido ao fato de a legislação se encontrar dispersa pelos sítios legislativos.

De acordo com o apurado na pesquisa, no Estado do Amazonas foi instituída a RM de Manaus; no Estado do Amapá, foi instituída a RM de Macapá; no Estado do Pará, foram instituídas as RMs de Belém e Santarém; no Estado de Rondônia, foi instituída a RM de Porto Velho; no Estado de Roraima, as RMs da Capital, Central e do Sul do Estado. Por fim, no Estado de Tocantins, foram instituídas as RMs de Gurupi e Palmas. Ao todo, na região Norte existem 10 regiões metropolitanas, que comportam 73 municípios, conforme disposto no Quadro 5.

Quadro 5 - Regiões Metropolitanas da Região Norte

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO
AM	RM de Manaus	13	Lei Complementar Estadual nº 52, de 2007
AP	RM de Macapá	3	Lei Complementar Estadual nº 21, de 2003
PA	RM de Belém	7	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
	RM de Santarém	3	Lei Complementar Estadual nº 79, de 2012
RO	RM de Porto Velho	2	Lei Complementar Estadual nº 3.654, 2015
RR	RM da Capital	5	Lei Complementar Estadual nº 130, 2007
	RM Central	2	Lei Complementar Estadual nº 130, 2007
	RM do Sul do Estado	4	Lei Complementar Estadual nº 130, 2007
TO	RM de Gurupi	18	Lei Complementar Estadual nº 93, de 2014
	RM de Palmas	16	Lei Complementar Estadual nº 90, de 2013

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Retomando a discussão apontada no capítulo 4, a versão inicial do Estatuto da Metrôpole apresentava duas definições no art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, as quais resultavam em critérios mais objetivos para a definição de uma região metropolitana. O inciso VII descrevia a região metropolitana como “aglomeração urbana que configure uma metrôpole” (BRASIL, 2015) e, antes dele, o inciso V do art. 2º definia “metrôpole” como:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
(...)

V – metrôpole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2022).

Apesar de a definição de metrôpole ter se mantido, mesmo com as alterações realizadas pela Lei nº 13.683, de 2018, a redefinição de região metropolitana, além de excluir a palavra

“metrópole” do texto, deixou os dois incisos desconectados, estabelecendo no inciso VII do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, o seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

VII. – região metropolitana: 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, 2022).

Dessa maneira, as modificações ao Estatuto da Metrópole trazidas pela Lei nº 13.683, de 2018, excluíram os critérios técnicos de hierarquização do IBGE previstos no Estatuto. Tomando o inciso V do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, acima mencionado, como parâmetro para a definição de uma metrópole, é possível estabelecer as Capitais Regionais que possuem área de influência metropolitana.

Por conseguinte, para a realização dessa pesquisa foi feita a categorização das regiões metropolitanas de acordo com a classificação da REGIC, por meio da análise de cada RM no sítio eletrônico do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=downloads>). Dessa forma, as RMs de Manaus e Belém são caracterizadas como Metrópoles. As RMs de Porto Velho e Palmas são caracterizadas como Capital Regional B. As RMs de Macapá, de Santarém e da Capital são caracterizadas como Capital Regional C.

No entanto, as RMs Central, do Sul do Estado e de Gurupi não apresentam designação metropolitana, sendo que as duas primeiras são caracterizadas como Centro Local e a última como Centro Sub-Regional A (destacados em negrito no quadro). A configuração resultante da classificação da REGIC na região Norte pode ser observada no Quadro 6.

Quadro 6 - Classificação REGIC das RMs da Região Norte

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	SEDE	CLASSIFICAÇÃO REGIC
AM	RM de Manaus	Manaus	Metrópole
AP	RM de Macapá	Macapá	Capital Regional C
PA	RM de Belém	Belém	Metrópole
	RM de Santarém	Santarém	Capital Regional C
RO	RM de Porto Velho	Porto Velho	Capital Regional B
RR	RM da Capital	Boa Vista	Capital Regional C
	RM Central	Caracaraí	Centro Local
	RM do Sul do Estado	São Luiz	Centro Local
TO	RM de Gurupi	Gurupi	Centro Sub-Regional A
	RM de Palmas	Palmas	Capital Regional B

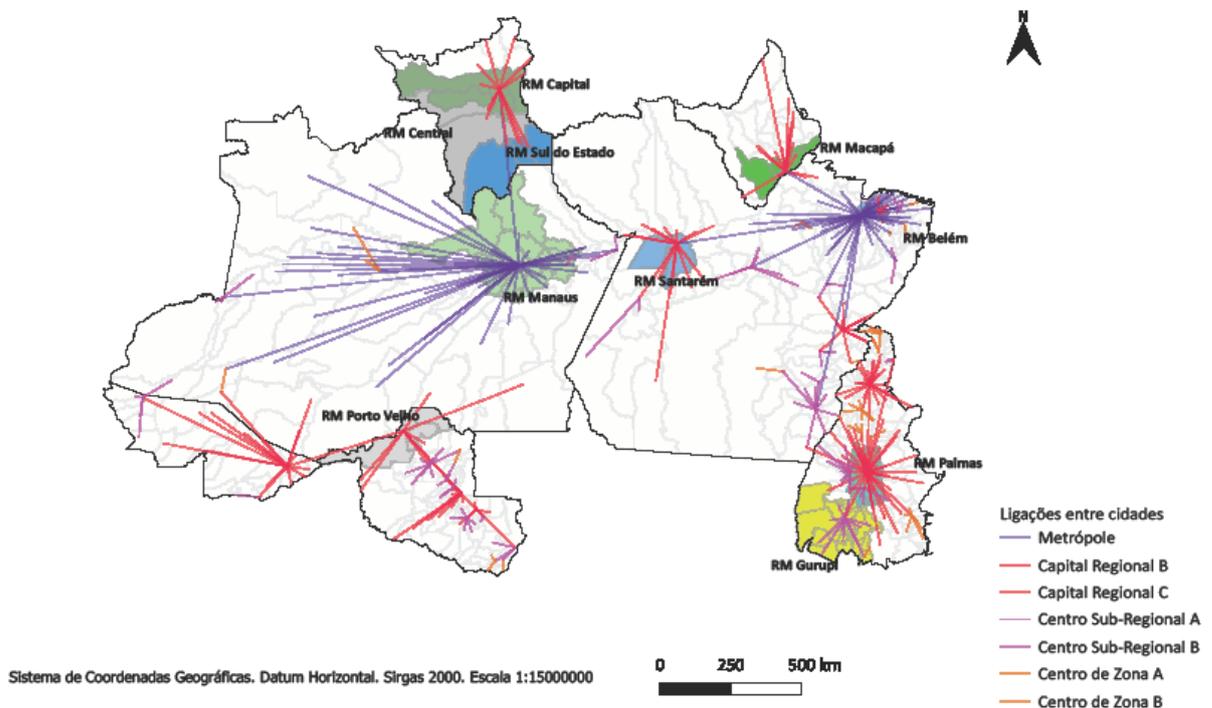
Fonte: Elaboração da autora (2022).

Além disso, foi realizada também a caracterização cartográfica da rede urbana da região Norte por meio do Programa QGis, um sistema de informação geográfica livre e aberto. Foram utilizados os dados da REGIC disponíveis no sítio eletrônico do IBGE, conforme disposto no link: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=downloads>.

Ademais, o IBGE disponibiliza a relação de todas as regiões metropolitanas do Brasil. Os dados das regiões metropolitanas foram consultados no link de acesso: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>.

Assim, como resultado desse esforço de mapeamento, a rede urbana da região Norte pode ser visualizada na Figura 12.

Figura 12 - Rede Urbana da Região Norte

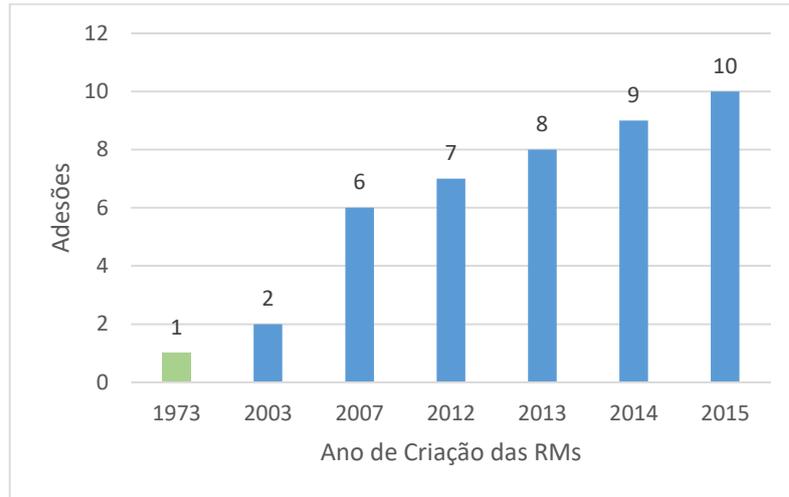


Fonte: IBGE (2022). Elaboração da autora.

Dando continuidade à análise de difusão, também é relevante demonstrar as curvas do processo de difusão das RMs da região Norte. Assim, a Figura 13 expõe a difusão cumulativa

da região Norte, no formato da Curva S. O ano de 1973 está destacado em verde porque representa a criação da RM de Belém no período militar. Posteriormente, na década de 1990 essa RM foi recriada de maneira democrática, por meio de lei complementar estadual. Ao todo existem 10 RMs na região Norte, conforme pode ser observado na figura.

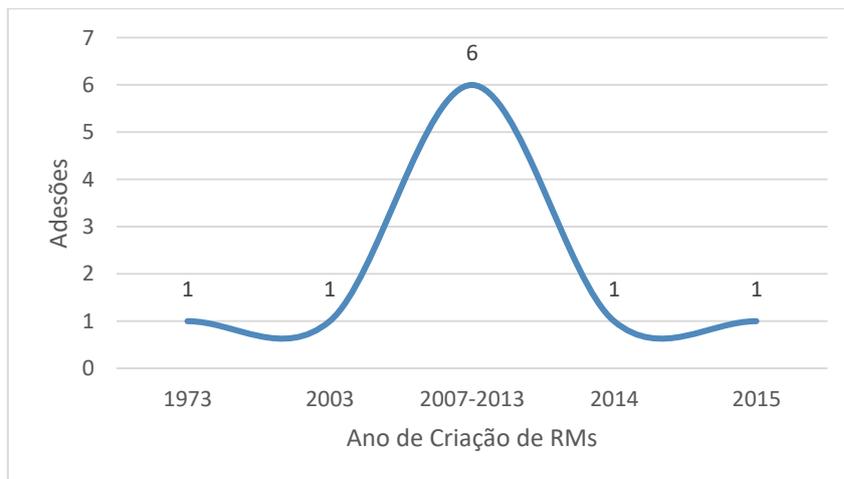
Figura 13 - Difusão Cumulativa da Região Norte



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Na Figura 14 observa-se o processo de difusão por meio da categorização dos adotantes de regiões metropolitanas da região Norte, no formato da Curva de Sino.

Figura 14 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Norte



Fonte: Elaboração da autora (2022).

5.3 Região Nordeste

Em relação à região Nordeste, foram analisadas 52 leis complementares estaduais relativas às regiões metropolitanas, com a finalidade de identificar o número de municípios, os instrumentos legais de criação e as particularidades das RMs dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Conforme a análise, foram identificadas no Estado de Alagoas as RMs da Zona da Mata, Caetés, Maceió, Palmeira dos Índios, Agreste, Médio Sertão, São Francisco, Sertão e Vale do Paraíba. No Estado da Bahia, foram identificadas as RMs de Feira de Santana e Salvador. No Estado do Ceará, foram localizadas as RMs de Fortaleza, Sobral e Cariri. No Estado do Maranhão, foram identificadas as RMs de Grande Pedreiras, Grande São Luís, Sudoeste Maranhense e Leste do Estado. No Estado da Paraíba, foram localizadas as RMs de Araruna, Barra de Santa Rosa, Cajazeiras, Campina Grande, Esperança, Guarabira, Itabaiana, João Pessoa, Patos, Sousa, Vale do Mamanguape e Vale do Piancó. No Estado de Pernambuco, situa-se a RM de Recife. No Estado do Rio Grande do Norte, está localizada a RM de Natal. Por fim, no Estado de Sergipe localiza-se a RM de Aracajú.

A região Nordeste apresenta no total 33 regiões metropolitanas, que comportam 405 municípios. No Estado de Alagoas são 9 RMs, na Bahia são 2 RMs, no Ceará são 3 RMs, no Maranhão são 4 RMs, na Paraíba são 12 RMs, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe apresentam 1 RM cada, conforme disposto no Quadro 7. É possível observar que a maior incidência de regiões metropolitas se concentra nos Estados de Alagoas e Paraíba, apesar de não preencherem os requisitos técnicos de região metropolitana. No próximo capítulo da tese, serão realizados estudos de caso desses dois estados, para buscar compreender o acelerado processo de difusão de regiões metropolitanas.

Quadro 7 - Regiões Metropolitanas da Região Nordeste

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO
AL	RM da Zona da Mata	16	Lei Complementar Estadual nº 31, de 2011
	RM de Caetés	2	Lei Complementar Estadual nº 35, de 2012
	RM de Maceió	13	Lei Complementar Estadual nº 18, de 1998
	RM de Palmeira dos Índios	7	Lei Complementar Estadual nº 32, de 2012
	RM do Agreste	18	Lei Complementar Estadual nº 27, de 2009
	RM do Médio Sertão	9	Lei Complementar Estadual nº 39, de 2013
	RM do São Francisco	5	Lei Complementar Estadual nº 33, de 2012
	RM do Sertão	7	Lei Complementar Estadual nº 36, de 2012

	RM do Vale do Paraíba	11	Lei Complementar Estadual nº 30, de 2011
BA	RM de Feira de Santana	16	Lei Complementar Estadual nº 35, de 2011
	RM de Salvador	13	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
CE	RM de Fortaleza	19	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
	RM de Sobral	18	Lei Complementar Estadual nº 168, de 2016
	RM de Cariri	9	Lei Complementar Estadual nº 78, de 2009
MA	RM de Grande Pedreiras	8	Lei Complementar Estadual nº 26, de 1995
	RM da Grande São Luís	13	Lei Complementar Estadual nº 38, de 1998
	RM Sudoeste Maranhense	22	Lei Complementar Estadual nº 89, de 2005
	RM do Leste do Estado	7	Lei Complementar Estadual nº 180, de 2016
PB	RM de Araruna	6	Lei Complementar Estadual nº 119, de 2013
	RM Barra de Santa Rosa	8	Lei Complementar Estadual nº 110, de 2012
	RM de Cajazeiras	15	Lei Complementar Estadual nº 107, de 2012
	RM de Campina Grande	19	Lei Complementar Estadual nº 92, de 2009
	RM de Esperança	9	Lei Complementar Estadual nº 106, de 2012
	RM de Guarabira	20	Lei Complementar Estadual nº 101, de 2011
	RM de Itabaiana	12	Lei Complementar Estadual nº 118, de 2013
	RM de João Pessoa	12	Lei Complementar Estadual nº 59, de 2003
	RM de Patos	23	Lei Complementar Estadual nº 103, de 2011
	RM de Sousa	9	Lei Complementar Estadual nº 117, de 2013
	RM Vale do Mamanguape	9	Lei Complementar Estadual nº 116, de 2013
	RM do Vale do Piancó	17	Lei Complementar Estadual nº 109, de 2012
PE	RM de Recife	14	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
RN	RM de Natal	15	Lei Complementar Estadual nº 152, de 1997
SE	RM de Aracaju	4	Lei Complementar Estadual nº 25, de 1995

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Segundo a classificação da REGIC 2018, as RMs de Salvador, Fortaleza e Recife são caracterizadas como Metrôpoles. As RMs de Maceió, São Luís, João Pessoa, Natal e Aracaju são caracterizadas com Capital Regional A. As RMs de Feira de Santana e Juazeiro do Norte são caracterizadas como Capital Regional B. Por fim, as RMs do Agreste, Sobral, Sudeste Maranhense e Campina Grande são caracterizadas como Capital Regional C.

Como pode ser observado abaixo, a maioria das regiões não apresentam conformação metropolitana, conforme a classificação do IBGE. Tais RMs estão destacadas em negrito no Quadro 8. As RMs do Leste do Estado, Cajazeiras e Patos são classificadas como Centro Sub-Regional A. As RMs da Zona da Mata, Caetés, Palmeira dos Índios, Médio Sertão, São Francisco, Sertão, Grande Pedreiras, Guarabira e Sousa são caracterizadas como Centro Sub-Regional B.

A RM de Mamanguape é um Centro de Zona A. Já a RM do Vale do Paraíba e Vale do Piancó são caracterizadas como Centro de Zona B. Por fim, as RMs de Araruna, Barra de Santa Rosa, Esperança e Itabaiana são caracterizadas como Centro Local. Portanto, as regiões metropolitanas destacadas em negrito não apresentam influência nacional ou uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios técnicos do IBGE.

A classificação da REGIC das regiões metropolitanas da região Nordeste pode ser verificada no Quadro 8.

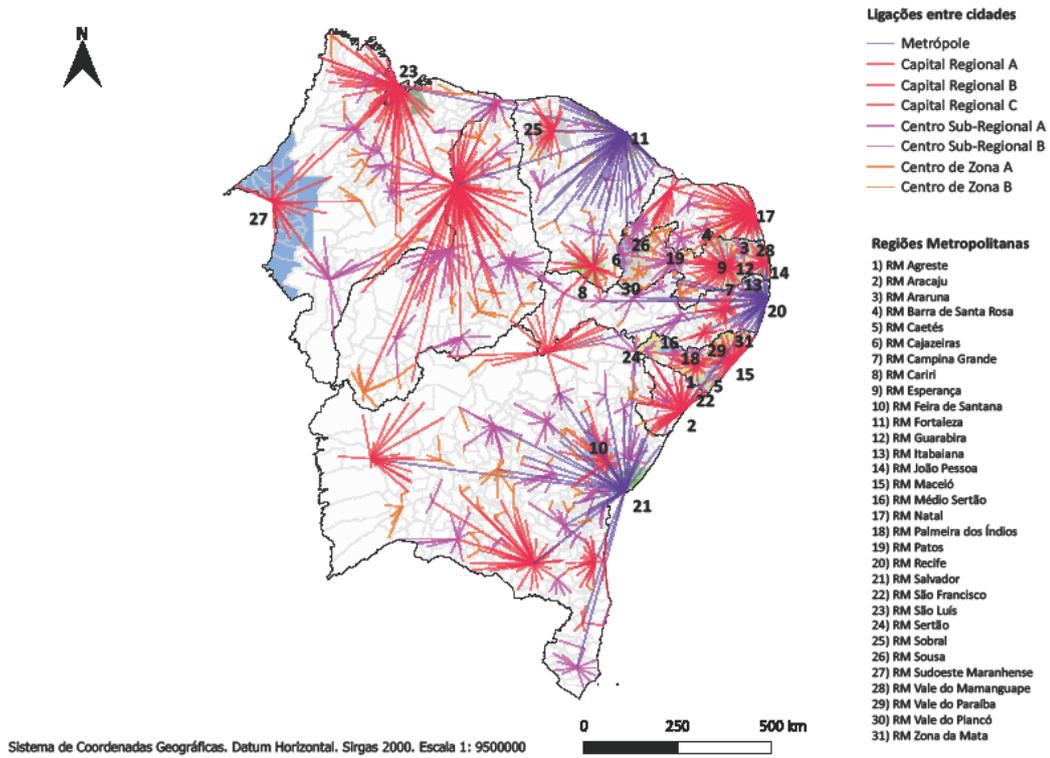
Quadro 8 - Classificação REGIC das RMs da Região Nordeste

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	SEDE	CLASSIFICAÇÃO REGIC
AL	RM da Zona da Mata	União dos Palmares	Centro Sub-Regional B
	RM de Caetés	São Miguel dos Campos	Centro Sub-Regional B
	RM de Maceió	Maceió	Capital Regional A
	RM de Palmeira dos Índios	Palmeira dos Índios	Centro Sub-Regional B
	RM do Agreste	Arapiraca	Capital Regional C
	RM do Médio Sertão	Santana do Ipanema	Centro Sub-Regional B
	RM do São Francisco	Penedo	Centro Sub-Regional B
	RM do Sertão	Delmiro Gouveia	Centro Sub-Regional B
BA	RM do Vale do Paraíba	Viçosa	Centro de Zona B
	RM de Feira de Santana	Feira de Santana	Capital Regional B
CE	RM de Salvador	Salvador	Metrópole
	RM de Fortaleza	Fortaleza	Metrópole
	RM de Sobral	Sobral	Capital Regional C
MA	RM de Cariri	Juazeiro do Norte	Capital Regional B
	RM de Grande Pedreiras	Pedreiras	Centro Sub-Regional B
	RM da Grande São Luís	São Luís	Capital Regional A
	RM Sudoeste Maranhense	Imperatriz	Capital Regional C
PB	RM do Leste do Estado	Caxias	Centro Sub-Regional A
	RM de Araruna	Araruna	Centro Local
	RM Barra de Santa Rosa	Barra de Santa Rosa	Centro Local
	RM de Cajazeiras	Cajazeiras	Centro Sub-Regional A
	RM de Campina Grande	Campina Grande	Capital Regional C
	RM de Esperança	Esperança	Centro Local
	RM de Guarabira	Guarabira	Centro Sub-Regional B
	RM de Itabaiana	Itabaiana	Centro Local
	RM de João Pessoa	João Pessoa	Capital Regional A
	RM de Patos	Patos	Centro Sub-Regional A
	RM de Sousa	Sousa	Centro Sub-Regional B
	RM Vale do Mamanguape	Mamanguape	Centro de Zona A
PE	RM do Vale do Piancó	Piancó	Centro de Zona B
	RM de Recife	Recife	Metrópole
RN	RM de Natal	Natal	Capital Regional A
SE	RM de Aracaju	Aracaju	Capital Regional A

Fonte: Elaboração da autora (2022).

É possível verificar a caracterização cartográfica das Metrôpoles, das Capitais Regionais A, B e C, dos Centros Sub-Regionais A e B, bem como dos Centros de Zona A e B da rede urbana da região Nordeste. Cabe destacar que os Centros Locais não estão representados no mapa para facilitar a visualização, devido ao grande número de cidades nesta categoria. Assim, a Figura 15 mostra a hierarquia da rede urbana e as unidades metropolitanas da região Nordeste.

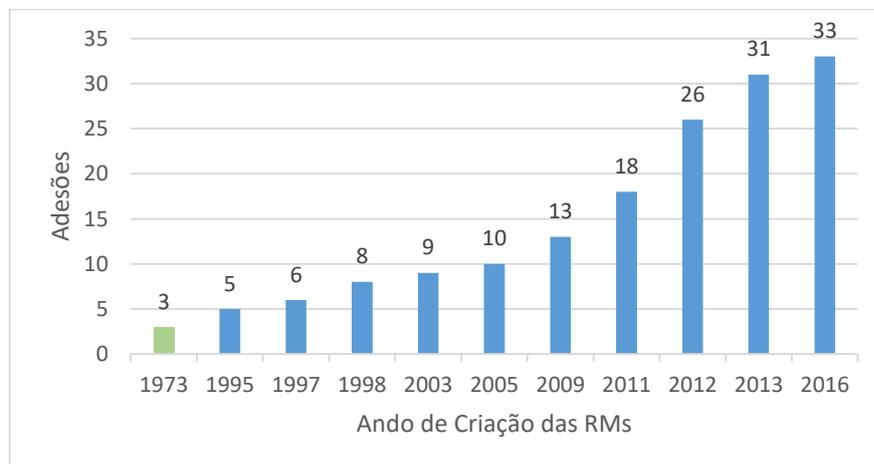
Figura 15 - Rede Urbana da Região Nordeste



Fonte: IBGE (2022). Elaboração da autora.

A Figura 16 expõe a difusão cumulativa das 33 RMs da região Nordeste, no formato da Curva S. O ano de 1973 está destacado em verde porque representa a criação das RMs de Salvador, Fortaleza e Recife no período militar. A RM de Salvador assumiu a permanência em vigor da legislação federal de 1973. Posteriormente, na década de 1990 as RMs de Fortaleza e Recife foram recriadas, por meio de leis complementares estaduais.

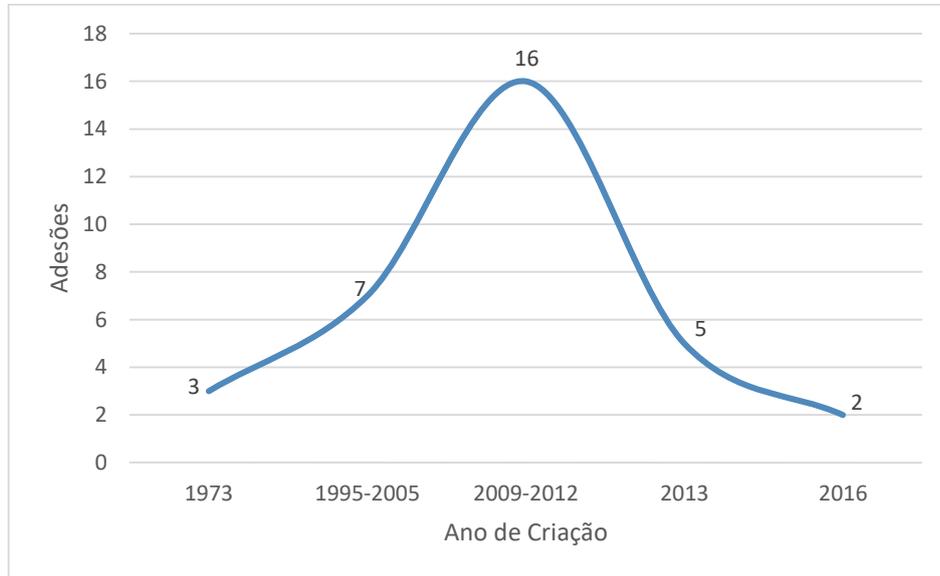
Figura 16 - Difusão Cumulativa da Região Nordeste



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Na Figura 17 observa-se o processo de difusão por meio da categorização dos adotantes de regiões metropolitanas da região Nordeste, no formato da Curva de Sino.

Figura 17 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Nordeste



Fonte: Elaboração da autora (2022).

5.4 Região Centro-Oeste

Na região Centro-Oeste foram analisadas duas leis complementares estaduais, referentes às criações das regiões metropolitanas de Goiânia e Vale do Rio Cuiabá. Essas RMs comportam 34 municípios, conforme disposto no Quadro 9. Vale destacar que a RM do Vale do Rio Cuiabá é uma das únicas regiões metropolitanas que apresenta Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. O PDUI foi aprovado por meio da Lei Complementar Estadual nº 609, de 28 de dezembro de 2018.

Quadro 9 - Regiões Metropolitanas da Região Centro-Oeste

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO
GO	RM de Goiânia	21	Lei Complementar Estadual nº 27, 1999
MT	RM Vale do Rio Cuiabá	13	Lei Complementar Estadual nº 359, 2009

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Segundo a hierarquização da REGIC, a RM de Goiânia é classificada como MetrÓpole e a RM do Vale do Rio Cuiabá é classificada como Capital Regional A, como pode ser visualizado no Quadro 10. Essas regiões metropolitanas se adequam ao conceito de espaço urbano com continuidade territorial que tem influência nacional ou sobre uma região que se configura como área de influência de uma capital regional, conforme os critérios do IBGE.

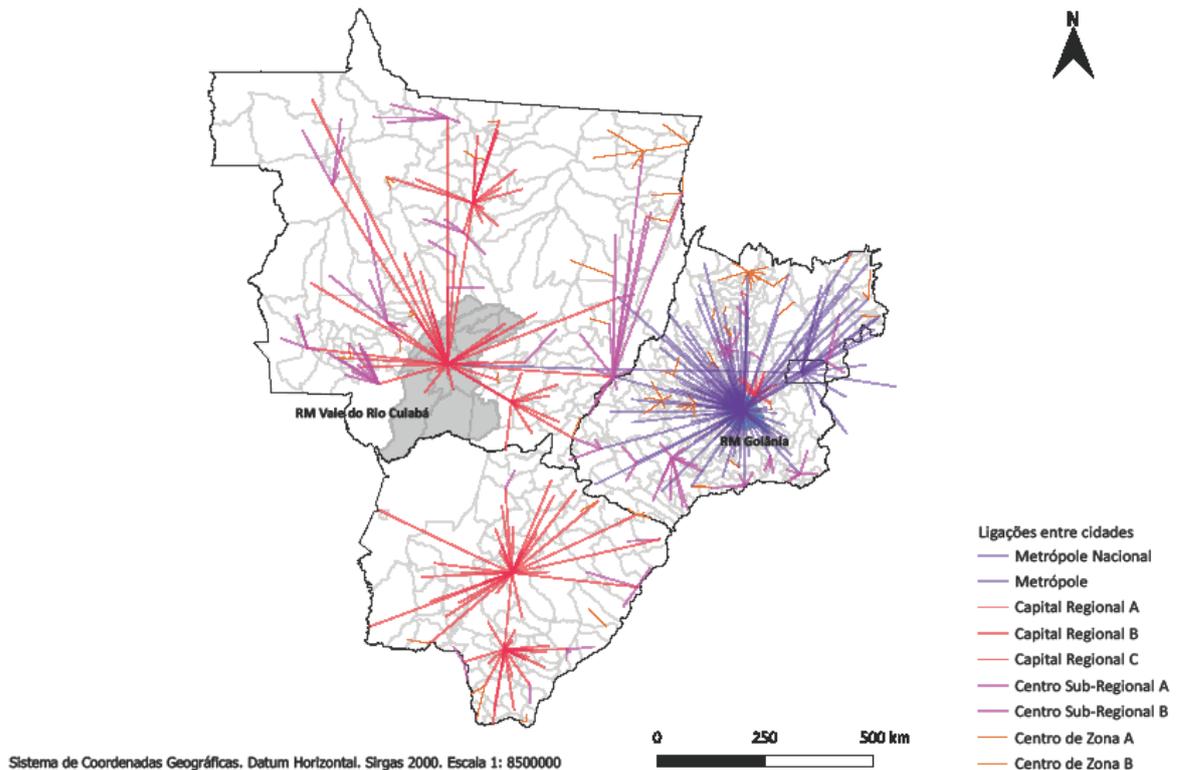
Quadro 10 - Classificação REGIC das RMs da Região Centro-Oeste

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	SEDE	CLASSIFICAÇÃO REGIC
GO	RM de Goiânia	Goiânia	MetrÓpole
MT	RM Vale do Rio Cuiabá	Cuiabá	Capital Regional A

Fonte: Elaboração da autora (2022).

A Figura 18 apresenta a caracterização cartográfica da rede urbana da região Centro-Oeste, sendo uma MetrÓpole na RM de Goiânia e uma Capital Regional A na RM do Vale do Rio Cuiabá.

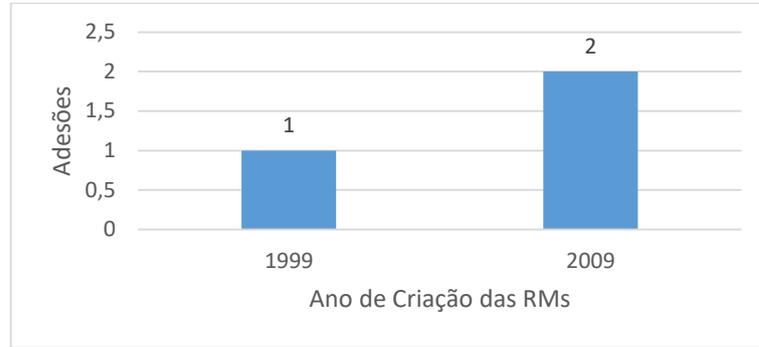
Figura 18 - Rede Urbana da Região Centro-Oeste



Fonte: IBGE (2022). Elaboração da autora.

Na Figura 19 são observados os casos de difusão cumulativa da região Centro-Oeste, no formato da Curva S. Como foram criadas apenas duas regiões metropolitanas, não houve viabilidade para elaboração da Curva de Sino na região Centro-Oeste.

Figura 19 - Difusão Cumulativa da Região Centro-Oeste



Fonte: Elaboração da autora (2022).

5.5 Região Sudeste

Em relação à região Sudeste, foram analisadas 35 leis complementares estaduais relativas às regiões metropolitanas, com a finalidade de identificar o número de municípios, os instrumentos legais de criação e as particularidades de cada uma. Conforme a análise, foram identificadas no Estado do Espírito Santo a RM da Grande Vitória, no Estado de Minas Gerais as RMs de Belo Horizonte e do Vale do Aço, no Estado do Rio de Janeiro a RM do Rio de Janeiro e no Estado de São Paulo as RMs da Baixada Santista, Campinas, Ribeirão Preto, São Paulo, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte, São José do Rio Preto, Piracicaba e Jundiaí.

Levando-se em consideração essas informações, é possível traçar o perfil de institucionalização das RMs da região Sudeste. Ao todo foram criadas 13 regiões metropolitanas, que comportam 347 municípios. Sendo assim, no Espírito Santo há 1 RM, em Minas Gerais são 2 RMs, no Rio de Janeiro há 1 RM e São Paulo apresenta 9 RMs institucionalizadas, conforme disposto no Quadro 11.

Quadro 11 - Regiões Metropolitanas da Região Sudeste

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO
ES	RM da Grande Vitória	7	Lei Complementar Estadual nº 58, de 1995
MG	RM de Belo Horizonte	50	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
	RM do Vale do Aço	28	Lei Complementar Estadual nº 90, de 2006
RJ	RM do Rio de Janeiro	22	Lei Complementar Federal nº 20, de 1974
SP	RM da Baixada Santista	9	Lei Complementar Estadual nº 815, de 1996
	RM de Campinas	20	Lei Complementar Estadual nº 870, de 2000
	RM de Ribeirão Preto	34	Lei Complementar Estadual nº 1290, de 2016
	RM de São Paulo	43	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
	RM de Sorocaba	27	Lei Complementar Estadual nº 1241, de 2014
	RM V. Paraíba e L. Norte	39	Lei Complementar Estadual nº 1166, de 2012
	RM São José do Rio Preto	37	Lei Complementar Estadual nº 1359, de 2021
	RM de Piracicaba	24	Lei Complementar Estadual nº 1360, de 2021
	RM de Jundiaí	7	Lei Complementar Estadual nº 1362, de 2021

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Quanto à classificação da REGIC 2018, a RM de São Paulo é a Grande MetrÓpole Nacional. Em seguida, a RM do Rio de Janeiro é designada MetrÓpole Nacional e as RMs da Grande Vitória, de Belo Horizonte e de Campinas são classificadas como MetrÓpoles. Cabe observar que Campinas, no Estado de São Paulo, é a única cidade que não é capital estadual classificada como MetrÓpole, segundo o IBGE. Já a RM de Ribeirão Preto é classificada como Capital Regional A. As RMs de Sorocaba, do Vale do Paraíba e Litoral Norte e de São José do Rio Preto são classificadas como Capital Regional B. Por fim, as RMs do Vale do Aço, Baixada Santista, Piracicaba e Jundiaí são classificadas como Capital Regional C.

Assim como ocorre na região Centro-Oeste, na região Sudeste todas as regiões metropolitanas institucionalizadas se adequam ao conceito de espaço urbano com continuidade territorial com influência nacional ou sobre uma região que se configura como área de influência de uma capital regional, conforme os critérios técnicos do IBGE.

No Quadro 12 podem ser observadas as classificações das regiões metropolitanas segundo a REGIC.

Quadro 12 - Classificação REGIC das RMs da Região Sudeste

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	SEDE	CLASSIFICAÇÃO REGIC
ES	RM da Grande Vitória	Vitória	MetrÓpole
MG	RM de Belo Horizonte	Belo Horizonte	MetrÓpole
	RM do Vale do Aço	Ipatinga	Capital Regional C
RJ	RM do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	MetrÓpole Nacional
SP	RM da Baixada Santista	Santos	Capital Regional C
	RM de Campinas	Campinas	MetrÓpole
	RM de Ribeirão Preto	Ribeira Preto	Capital Regional A

	RM de São Paulo	São Paulo	Grande Metrópole Nacional
	RM de Sorocaba	Sorocaba	Capital Regional B
	RM V. Paraíba e L. Norte	São José dos Campos	Capital Regional B
	RM São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Capital Regional B
	RM de Piracicaba	Piracicaba	Capital Regional C
	RM de Jundiaí	Jundiaí	Capital Regional C

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Em relação ao Estado do Espírito Santo, cabe observar que a RM da Grande Vitória apresenta o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado por meio da Lei Complementar Estadual nº 872, de 7 de dezembro de 2017. Essa RM, juntamente com a RM do Vale do Rio Cuiabá citada acima, são as únicas que possuem PDUI elaborado e aprovado. Já as RMs de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro e da Baixada Santista possuem planos elaborados, mas pendentes de aprovação legislativa. Nesse sentido,

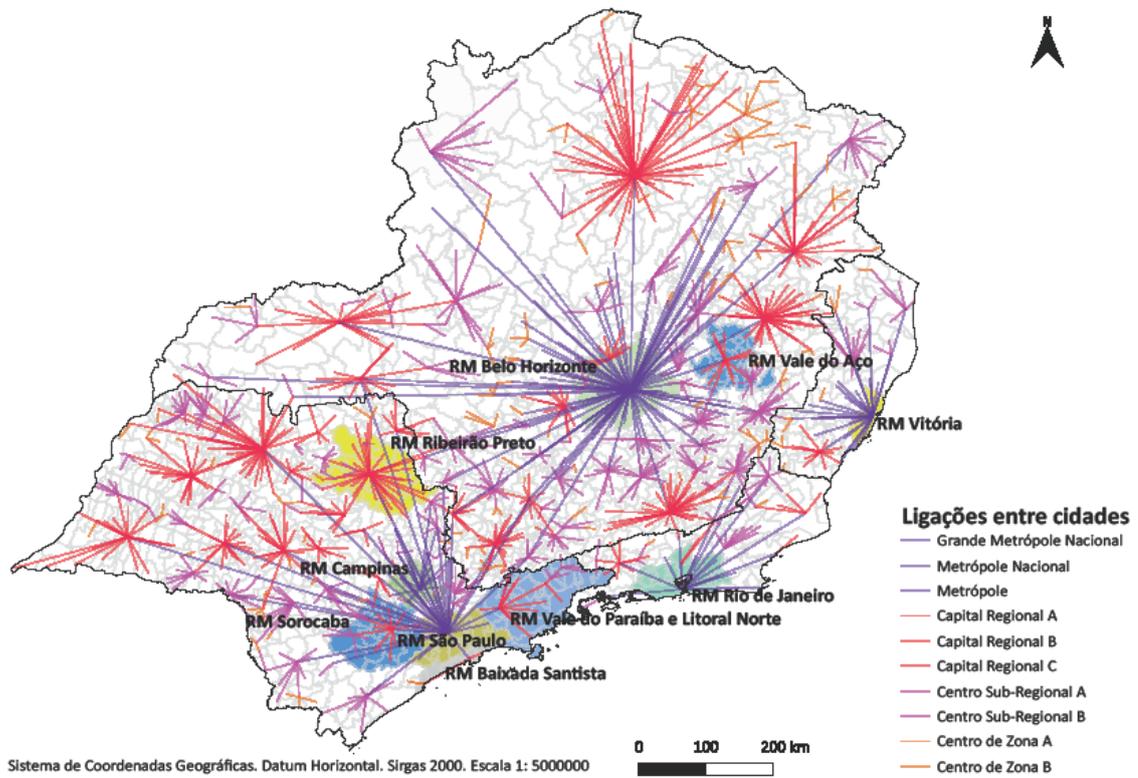
Dentre avanços e estagnações nos processos de implementação/adequação da estrutura de governança para a cooperação interfederativa e de elaboração dos PDUIs, apenas duas RMs contempladas na pesquisa Governança Metropolitana no Brasil tiveram seus PDUIs finalizados e aprovados em suas respectivas Assembleias Legislativas Estaduais, a RM do Vale do Rio Cuiabá e a RM da Grande Vitória (MARGUTI *et. al.*, 2021).

Vale destacar, portanto, que somente duas regiões metropolitanas apresentam o plano aprovado e em vigor. Conforme o inciso VI do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, que dispõe sobre o Estatuto da Metrópole, o PDUI é instrumento “que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (BRASIL, 2022). Como discutido no capítulo 4, as alterações ao Estatuto acarretaram mudanças que suprimiram tanto o prazo para a execução do PDUI, quanto as sanções aos gestores públicos. A tendência parece ser a pouca atenção para os planos em escala metropolitana.

Além desses aspectos de gestão metropolitana, também é relevante discutir o processo de caracterização da rede urbana da região Sudeste, que apresenta a maior densidade demográfica do país. Como demonstrado no Quadro 11, essa é a única região brasileira que apresenta tanto uma Grande Metrópole quanto uma Metrópole Nacional. Ademais, o Sudeste apresenta também três Metrôpoles e oito Capitais Regionais A, B e C.

Na Figura 20 pode ser observada a caracterização cartográfica da rede urbana da região Sudeste.

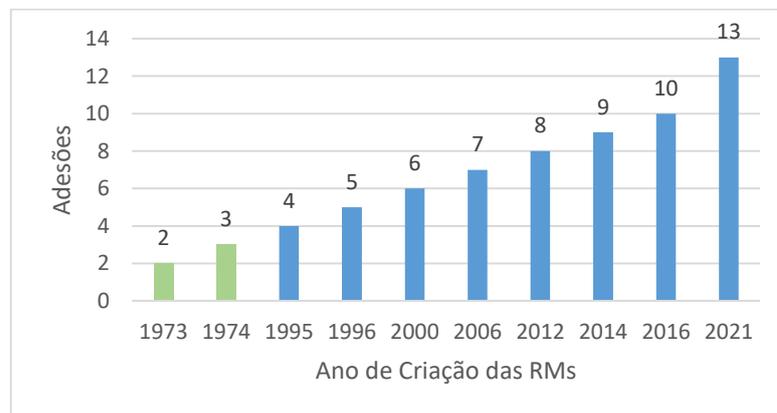
Figura 20 - Rede Urbana da Região Sudeste



Fonte: IBGE (2022). Elaboração da autora.

A Figura 21 apresenta a difusão cumulativa das 13 RMs da região Sudeste, no formato da Curva S. O ano de 1973 e 1974 estão destacados na cor verde porque representam a criação das RMs de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro. Essas regiões metropolitanas foram institucionalizadas no período militar e, na década de 1990, foram recriadas de maneira democrática, por meio de leis complementares estaduais.

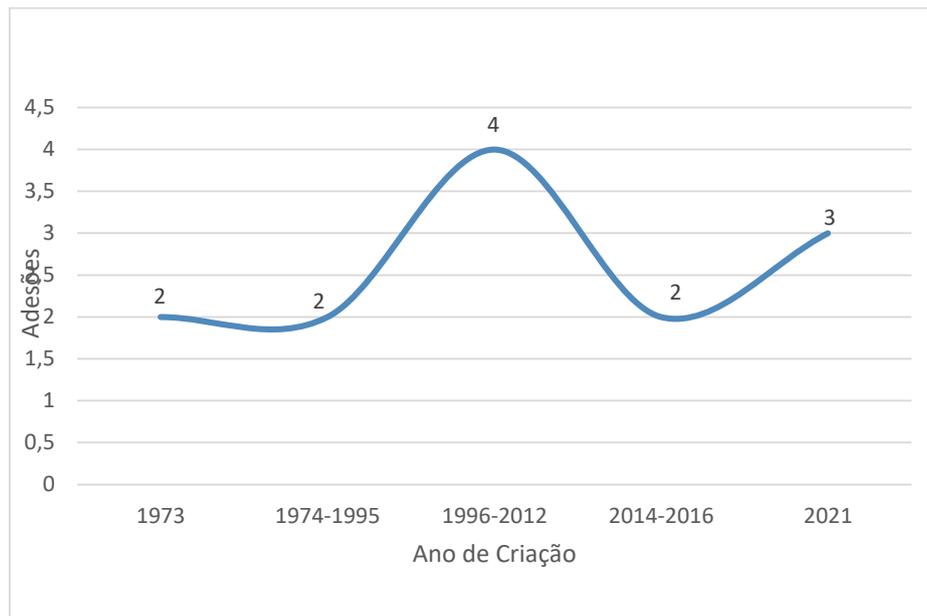
Figura 21 - Difusão Cumulativa da Região Sudeste



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Na Figura 22 observa-se o processo de difusão por meio da categorização dos adotantes de regiões metropolitanas da região Sudeste, no formato da Curva de Sino. Nessa curva é possível observar que o ano de 2021 apresenta-se em ascensão, devido à criação de três novas regiões metropolitanas no Estado de São Paulo. Em 2021 foram criadas, por meio de leis complementares estaduais, as RMs de São José do Rio Preto, Piracicaba e Jundiaí.

Figura 22 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Sudeste



Fonte: Elaboração da autora (2022).

5.6 Região Sul

Na região Sul foram analisadas 44 leis complementares estaduais e foram identificadas 24 regiões metropolitanas, com 537 municípios. No Estado do Paraná, constam as RMs de Apucarana, Campo Mourão, Cascavel, Curitiba, Londrina, Maringá, Toledo e Umuarama. No Estado do Rio Grande do Sul, constam as RMs da Serra Gaúcha e de Porto Alegre. Por fim, no Estado de Santa Catarina, constam as seguintes RMs de Carbonífera, Foz do Rio Itajaí, Chapecó, Florianópolis, Lages, Tubarão, Alto Vale do Itajaí, Contestado, Extremo Oeste, Norte e Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Joinville, Jaraguá do Sul e Planalto Norte.

Cabe destacar que serão realizados estudos de caso no capítulo 6 das RMs do Paraná e de Santa Catarina, assim como das RMs de Alagoas e Paraíba anteriormente analisadas. Esses casos foram selecionados para análise do processo de difusão de regiões metropolitanas porque

a maioria das unidades regionais criadas nesses estados não preenchem os requisitos técnicos de uma região metropolitana, devido ao porte e à área de influência desses municípios.

No Quadro 13 pode ser observada a composição das regiões metropolitanas da região Sul, sendo 8 RMs no Estado do Paraná, 2 RMs no Estado do Rio Grande do Sul e 14 RMs no Estado de Santa Catarina. Com relação à Santa Catarina, vale observar que, em 2021, foram criadas as RMs de Joinville, Jaraguá do Sul e Planalto Norte por desmembramento da RM do Norte e Nordeste Catarinense. Essas são as regiões metropolitanas mais recentes criadas no país, por meio da Lei Complementar Federal nº 788, de 29 de dezembro de 2021.

Quadro 13 - Regiões Metropolitanas da Região Sul

ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	INSTRUMENTO LEGAL DE CRIAÇÃO
PR	RM de Apucarana	23	Lei Complementar Estadual nº 187, de 2015
	RM de Campo Mourão	25	Lei Complementar Estadual nº 185, de 2015
	RM de Cascavel	24	Lei Complementar Estadual nº 186, de 2015
	RM de Curitiba	29	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
	RM de Londrina	25	Lei Complementar Estadual nº 81, de 1998
	RM de Maringá	26	Lei Complementar Estadual nº 83, de 1998
	RM de Toledo	18	Lei Complementar Estadual nº 184, de 2015
	RM de Umuarama	24	Lei Complementar Estadual nº 149, de 2012
RS	RM da Serra Gaúcha	14	Lei Complementar Federal nº 14.293, 2013
	RM de Porto Alegre	34	Lei Complementar Federal nº 14, de 1973
SC	RM Carbonífera	26	Lei Complementar Estadual nº 221, de 2002
	RM da Foz do Rio Itajaí	9	Lei Complementar Estadual nº 221, de 2002
	RM de Chapecó	32	Lei Complementar Estadual nº 523, de 2010
	RM de Florianópolis	22	Lei Complementar Estadual nº 162, de 1998
	RM de Lages	23	Lei Complementar Estadual nº 495, de 2010
	RM de Tubarão	19	Lei Complementar Estadual nº 221, de 2002
	RM do Alto Vale do Itajaí	28	Lei Complementar Estadual nº 523, de 2010
	RM do Contestado	45	Lei Complementar Estadual nº 571, de 2012
	RM do Extremo Oeste	49	Lei Complementar Estadual nº 571, de 2012
	RM N/NE Catarinense	26	Lei Complementar Estadual nº 162, de 1998
	RM do Vale do Itajaí	16	Lei Complementar Estadual nº 162, de 1998
	RM de Joinville	9	Lei Complementar Estadual nº 788, de 2021
	RM de Jaraguá do Sul	7	Lei Complementar Estadual nº 788, de 2021
	RM do Planalto Norte	10	Lei Complementar Estadual nº 788, de 2021

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Quanto à classificação da REGIC, as Metrôpoles da região Sul estão presentes nas RMs de Curitiba, Porto Alegre e Florianópolis. As RMs de Cascavel, Londrina, Maringá, Serra Gaúcha, Carbonífera, Foz do Rio Itajaí, Chapecó, Norte e Nordeste Catarinense, Vale do Rio Itajaí e Joinville são classificadas como Capital Regional B. As RMs de Lages, Tubarão e Contestado são classificadas como Capital Regional C.

Contudo, as regiões destacadas em negrito não apresentam designação metropolitana, conforme a classificação das Regiões de Influência das Cidades. Entre elas, as RMs de Apucarana, Campo Mourão, Toledo, Umuarama, Alto Vale do Itajaí, Extremo Oeste e Jaraguá do Sul são classificadas como Centro Sub-Regional A. Além disso, a RM do Planalto Norte é classificada como Centro Sub-Regional B. Portanto, essas regiões metropolitanas destacadas não apresentam influência nacional ou uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios técnicos do IBGE.

A classificação da REGIC das regiões metropolitanas da região Sul pode ser verificada no Quadro 14.

Quadro 14 - Classificação REGIC das RMs da Região Sul

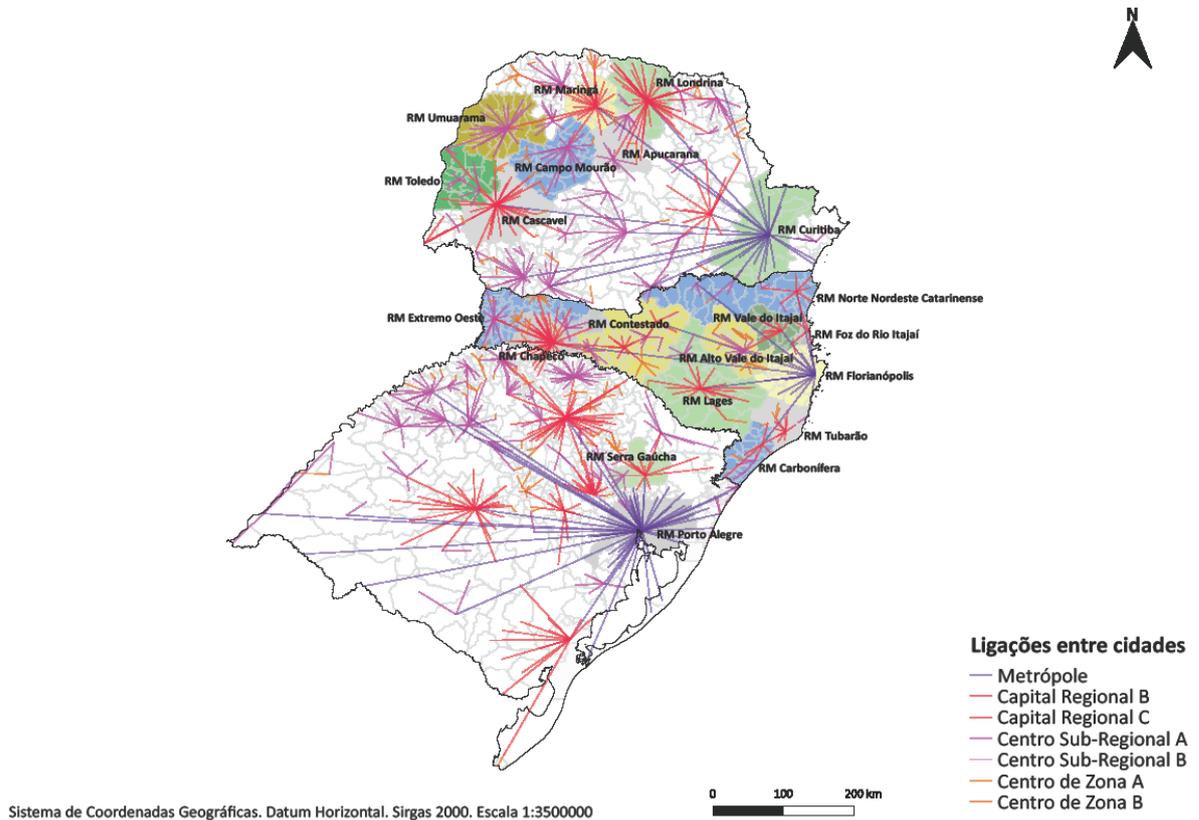
ESTADO DA FEDERAÇÃO	REGIÃO METROPOLITANA	SEDE	CLASSIFICAÇÃO REGIC
PR	RM de Apucarana	Apucarana	Centro Sub-Regional A
	RM de Campo Mourão	Campo Mourão	Centro Sub-Regional A
	RM de Cascavel	Cascavel	Capital Regional B
	RM de Curitiba	Curitiba	Metrópole
	RM de Londrina	Londrina	Capital Regional B
	RM de Maringá	Maringá	Capital Regional B
	RM de Toledo	Toledo	Centro Sub-Regional A
	RM de Umuarama	Umuarama	Centro Sub-Regional A
RS	RM da Serra Gaúcha	Caxias do Sul	Capital Regional B
	RM de Porto Alegre	Porto Alegre	Metrópole
SC	RM Carbonífera	Criciúma	Capital Regional B
	RM da Foz do Rio Itajaí	Itajaí	Capital Regional B
	RM de Chapecó	Chapecó	Capital Regional B
	RM de Florianópolis	Florianópolis	Metrópole
	RM de Lages	Lages	Capital Regional C
	RM de Tubarão	Tubarão	Capital Regional C
	RM do Alto Vale do Itajaí	Rio do Sul	Centro Sub-Regional A
	RM do Contestado	Joaçaba	Capital Regional C
	RM do Extremo Oeste	São Miguel do Oeste	Centro Sub-Regional A
	RM N/NE Catarinense	Joinville	Capital Regional B
	RM do Vale do Itajaí	Blumenau	Capital Regional B
	RM de Joinville	Joinville	Capital Regional B
	RM de Jaraguá do Sul	Jaraguá do Sul	Centro Sub-Regional A
RM do Planalto Norte	Mafra	Centro Sub-Regional B	

Fonte: Elaboração da autora (2022).

A Figura 23 apresenta a caracterização cartográfica da rede urbana da região Sul, sendo composta por três Metrópoles, dez Capitais Regionais B, três Capitais Regionais C, sete Centro Sub-Regionais A e um Centro Sub-Regional B.

Vale destacar que Santa Catarina é o único estado do país que alocou todos os seus 295 municípios em 14 RMs, ou seja, todo o estado é formado por regiões metropolitanas, que estão longe de refletir tecnicamente o fenômeno da metropolização.

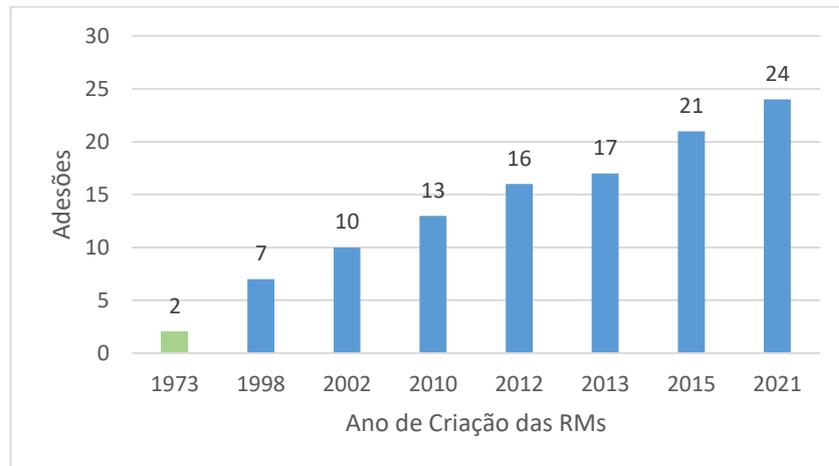
Figura 23 - Rede Urbana da Região Sul



Fonte: IBGE (2022). Elaboração da autora.

A Figura 24 apresenta a difusão cumulativa das 24 RMs da região Sul, no formato da Curva S. O ano de 1973 está destacado na cor verde porque representa a criação das RMs de Curitiba e Porto Alegre no período militar. A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul não editou lei complementar estadual definindo a região metropolitana de Porto Alegre, assumindo a permanência em vigor da legislação federal de 1973. Já a RM de Curitiba foi recriada por meio de lei complementar estadual na década de 1990.

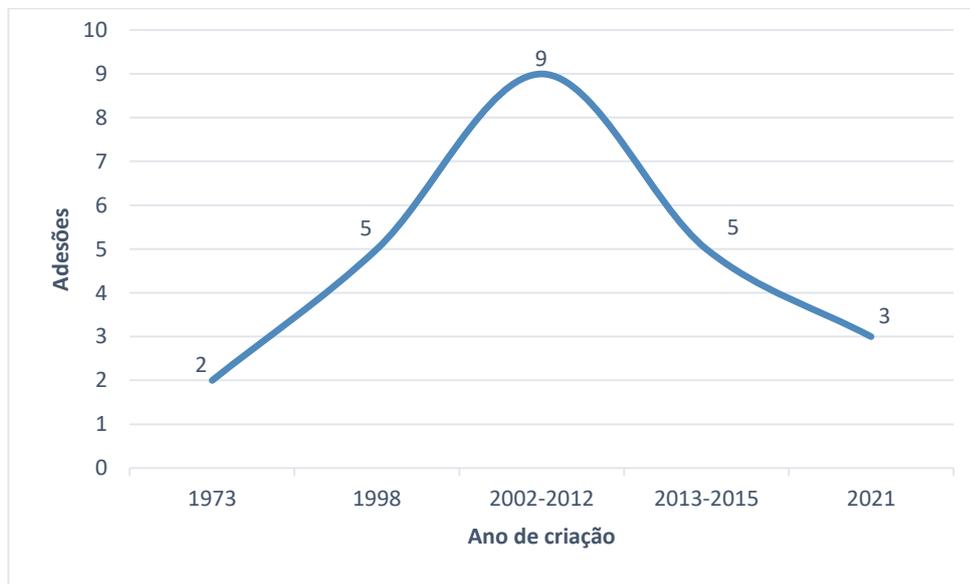
Figura 24 - Difusão Cumulativa da Região Sul



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Na Figura 25 observa-se o processo de difusão por meio da categorização dos adotantes de regiões metropolitanas da região Sul, no formato da Curva de Sino.

Figura 25 - Categoria dos Adotantes de RM da Região Sul



Fonte: Elaboração da autora (2022).

5.7 Dinâmica Metropolitana Brasileira

Como foi apresentado nos Quadros 5, 7, 9, 11, e 13, temos as seguintes configurações de regiões metropolitanas de acordo com a classificação das Regiões de Influência das Cidades:

- 14 Metrôpoles (1 Grande Metrôpole Nacional, 1 Metrôpole Nacional e 12 Metrôpoles);
- 37 regiões metropolitanas que têm Capitais Regionais como sede;
- 31 regiões metropolitanas que têm como sede municípios com nível hierárquico inferior às Capitais Regionais.

Por um lado, ao invés de 82 RMs, o universo metropolitano deveria ser constituído por 51 regiões metropolitanas compostas por Metrôpoles e Capitais Regionais, de acordo com a classificação da REGIC. Por outro lado, as 31 RMs que possuem como sede municípios com nível hierárquico inferior às Capitais Regionais não possuem respaldo técnico nem definição legal que justifique seu reconhecimento como Metrôpole. Tais RMs possuem atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência de pequena extensão e porte populacional menor, não apresentando conformação de médias concentrações urbanas (IBGE, 2022). Contudo, não há impedimento legal que impeça que os estados mantenham as que já foram criadas ou que crie novas regiões metropolitanas.

No entanto, cabe observar que para a elaboração e implementação de uma efetiva política nacional de desenvolvimento urbano é relevante diferenciar o conjunto de RMs de fato do conjunto de configurações de cidades com menor influência regional, que têm problemas de outra escala e complexidade. Várias podem nem apresentar desafios a serem enfrentados em termos de funções públicas relevantes na esfera do interesse comum.

Conforme o inciso II do art. 2º da Lei nº 13.089, de 2015, as funções públicas de interesse comum correspondem à “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (BRASIL, 2022). Como exemplo, podem ser citados os serviços de habitação, saneamento, transporte, tratamento de resíduos sólidos e segurança pública, entre outros.

Dessa maneira, o mais adequado nesses casos seria atribuir outra nomenclatura, que não região metropolitana, ou mesmo serem denominadas aglomerações urbanas, tal como previsto no Estatuto da Metrôpole, referente ao art. 15 da Lei nº 13.089, de 2015. Nesses termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

(...)

VII - região metropolitana: 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;

(...)

Art. 15. 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, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2022).

Ademais, do ponto de vista técnico, grande parte das regiões metropolitanas brasileiras não atendem aos requisitos do Estatuto da MetrÓpole no que diz respeito à sua dimensão demográfica, nem quanto ao seu papel de Capital Regional. Por isso, é necessária uma redefinição de um patamar populacional consistente com as características nacionais e regionais e um efetivo papel na rede urbana que garanta sua importância no contexto territorial em que está inserida. A reorganização hierárquica dos tipos supramunicipais formais é importante para se estabelecer ajustes de diretrizes nacionais para políticas urbanas compatíveis com a realidade dos conjuntos de municípios.

No próximo capítulo serão discutidos os aspectos do processo de difusão levando-se em consideração os estudos de caso das regiões metropolitanas dos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina.

6. ESTUDOS DE CASO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Em continuidade à análise do processo de difusão de regiões metropolitanas, foram selecionados quatro estudos de caso. Para realizar esses estudos de caso foi utilizado o método de pesquisa qualitativa com coleta e análise de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas com políticos e burocratas, elaboração cartográfica e investigação de leis complementares estaduais dispersas em diversos sítios eletrônicos das assembleias legislativas. Foi feito um levantamento bibliográfico e documental, com consulta a periódicos, documentos eletrônicos, legislação e representação gráfica do processo de difusão metropolitana. Na sequência, serão discutidas as justificativas da seleção dos casos e os aspectos específicos de cada região metropolitana selecionada.

6.1 Seleção dos Casos

Os estudos de caso selecionados são as regiões metropolitanas de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Estes estados representam casos extremos da federação brasileira que apresentam a maior incidência de difusão de regiões metropolitanas institucionalizadas, sem necessariamente apresentar características de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme critérios adotados pelo IBGE na pesquisa sobre as Regiões de Influência das Cidades, ao qual foi feita referência anteriormente.

Quanto às regiões metropolitanas de Alagoas e Paraíba, estão localizadas na região Nordeste e possuem características socioeconômicas semelhantes. São estados repletos de RMs, mas não possuem metrópoles nem cidade-polo. Em Alagoas são 9 regiões metropolitanas, compostas por 88 municípios. Este é um dos menores estados do país, com somente 102 municípios, no entanto 85% deles fazem parte de alguma RM. Por sua vez, a Paraíba possui 12 regiões metropolitanas com 159 municípios. Como o estado possui 223 municípios no total, 71% desses fazem parte de RMs (IBGE, 2022). Observa-se que a maioria das unidades regionais criadas nesses estados não preenchem requisitos técnicos de uma região metropolitana, por não possuírem porte nem área de influência que caracterize uma metrópole.

Com relação às regiões metropolitanas do Paraná e de Santa Catarina, estão localizadas na região Sul e são estados vizinhos. No Paraná são 8 RMs com 194 municípios, equivalente a quase metade dos municípios do Estado, do total de 399 municípios. Já o Estado de Santa Catarina se destaca por ter alocado todos os 295 municípios em suas 14 RMs, ou seja, todo o Estado é formado por regiões metropolitanas (IBGE, 2022). No entanto, assim como ocorre em Alagoas e na Paraíba, a maioria das unidades regionais criadas no Paraná e em Santa Catarina também não preenchem requisitos técnicos, devido ao porte e à área de influência dos municípios integrantes das regiões metropolitanas.

6.2 Regiões Metropolitanas do Estado de Alagoas

O primeiro estudo de caso selecionado aborda as regiões metropolitanas do Estado de Alagoas. Nesse estado foram criadas 9 RMs, compostas por 88 municípios. Apesar de ser uma das menores unidades da federação brasileira, 86% dos municípios fazem parte de RMs. Assim, essa seção se dedica à compreensão da institucionalização e do processo de difusão das regiões metropolitanas do Estado de Alagoas.

6.2.1 Institucionalização das RMs do Estado de Alagoas

No período de 1998 a 2013 foram criadas nove regiões metropolitanas no Estado de Alagoas. Conforme a análise da legislação relativa à institucionalização dessas RMs, foi possível verificar que somente a RM de Maceió apresenta lei complementar que estabelece o exercício das funções públicas de interesse comum compartilhado pelos municípios e pelo estado, observando-se os critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do Sistema Gestor Metropolitano. Dessa maneira, a Lei Complementar Estadual nº 50, de 15 de outubro de 2019, foi instituída como um instrumento de gestão para tratar de interesse comum no âmbito metropolitano, relativo à ação de interesse metropolitano, cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos.

De acordo com o art. 4º da LCE nº 50, de 2019, as funções públicas de interesse comum, passíveis de atuação do Sistema Gestor Metropolitano, podem ser exercidas em campos de

atuação, tais como: transporte intermunicipal; sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras; defesa civil; saneamento básico; ordenamento do território metropolitano; recursos hídricos; oferta de gás canalizado; cartografia e mapeamento da região metropolitana; gerenciamento de conflitos ambientais; habitação; educação; sistema de saúde; planos, programas e projetos contidos no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; abastecimento alimentar, diretrizes de armazenamento e distribuição logística (ALAGOAS, 2023).

O art. 5º dessa lei estabelece que o Sistema Gestor é composto pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL) e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió (FUNDERM). Cabe destacar que o CDM é composto pelo chefe do poder executivo estadual, pelos prefeitos dos treze municípios integrantes da RM de Maceió e por três representantes da assembleia legislativa (ALAGOAS, 2023).

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano apresenta as seguintes funções previstas em lei: deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes destinados à implementação de projetos previstos no PDUI; deliberar pela delegação de serviços públicos de interesse comum; deliberar pela celebração de consórcios públicos, acordos, parcerias público-privadas, convênios e outros instrumentos; aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do FUNDERM, bem como sua prestação de contas; deliberar sobre os critérios para a fixação dos valores a serem aportados por cada um dos entes federativos na execução das ações previstas no PDUI; orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum; e estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos (ALAGOAS, 2023).

Por fim, a Lei Complementar Estadual nº 50, de 2019, dispõe que o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Maceió será instituído por legislação específica e proverá recursos para o planejamento integrado e a execução das funções públicas de interesse comum da RM de Maceió (ALAGOAS, 2023). Dessa forma, esse fundo depende da edição de uma lei específica para entrar em vigor. Além da ausência de legislação sobre a instituição de fundos, as regiões metropolitanas alagoanas não apresentam previsão legislativa para instituição de conselhos participativos nem de sistema gestor metropolitano, como pode ser observado no Quadro 15.

Quadro 15 - Caracterização Institucional das RMs do Estado de Alagoas

RM	Instrumento Legal e Data de Criação	Definição FPIC	Sistema de Gestão	Conselho Participativo	Fundo de Financiamento
Maceió	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	Sim	Sistema Gestor	Conselho de Desenvolvimento	Lei prevê FUNDERM
Agreste	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Vale do Paraíba	LCE nº 30, de 15 de dezembro de 2011	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Zona da Mata	LCE nº 31, de 15 de dezembro de 2011	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Palmeira dos Índios	LCE nº 32, de 5 de janeiro de 2012	Sim	Não	Lei Prevê	Não
São Francisco	LCE nº 33, de 11 de maio de 2012	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Caetés	LCE nº 35, de 26 de julho de 2012	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Sertão	LCE nº 36, de 26 de julho de 2012	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Médio Sertão	LCE nº 39, de 8 de agosto de 2013	Sim	Não	Lei Prevê	Não

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Em 2022 foi realizada entrevista com o Deputado Estadual Davi Maia (DEM), autor do projeto que originou a citada Lei Complementar Estadual nº 50, de 15 de outubro de 2019. Nessa entrevista possível constatar que várias regiões metropolitanas de Alagoas foram criadas devido aos interesses políticos dos governadores. De acordo com o Deputado, quando os governadores têm a maioria dos votos na assembleia legislativa, eles conseguem aprovar projetos de leis complementares para institucionalização de RMs, com a finalidade de ampliar sua ingerência nos municípios. Dessa maneira, os governadores conseguem aumentar o poder de enfrentamento e barganha em relação aos prefeitos dos municípios envolvidos nas regiões metropolitanas.

Essa explicação parece ter potencial relevante para explicar os casos de estados com grande número de regiões metropolitanas sem lastro técnico, sem prejuízo da necessidade de análise de cada realidade subnacional. Elementos políticos são frequentes na literatura sobre difusão e os agentes políticos atuam de maneira decisiva no processo de difusão de políticas (EVANS, 2009).

Assim, alguns parlamentares têm atuado no sentido de apresentar projetos de lei complementares que possam retirar municípios da composição de RMs alagoanas. Nesse aspecto, cabe destacar a Lei Complementar nº 48, de 11 de junho de 2019, apresentada pelo

então Deputado Paulo Dantas (PMDB), que excluiu o município de Roteiro da região metropolitana de Caetés, nos seguintes termos:

LEI COMPLEMENTAR Nº 48, DE 11 DE JUNHO DE 2019

DISPÕE SOBRE A EXCLUSÃO GEOGRÁFICA DE
MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE
CAETÉS - RMC DO ESTADO DE ALAGOAS.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS, no uso das atribuições que lhe confere o art. 89 § 6º da Constituição Estadual, promulga a seguinte lei:

Art. 1º Fica o Município de Roteiro excluído da Região Metropolitana de Caetés, constituída na forma da Lei Complementar nº 35, de 26 de julho de 2012.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. *Grifou-se* (ALAGOAS, 2023).

O ex-Deputado Paulo Dantas, atual Governador de Alagoas, apresentou a justificativa ao Projeto de Lei Complementar nº 65, de 2019, que deu origem à LCE nº 48, de 2019, da seguinte maneira:

Modernamente, o termo Metrópole, mais do que designar uma cidade que domina outras demais, seu sentido original, refere-se à Região Metropolitana, um grande centro urbano constituído por várias unidades territoriais autônomas política e administrativamente (municípios), imbricadas numa unidade geográfica, econômica e social, demandando políticas de planejamento e gestão territorial específicas.

Desse modo, a questão da gestão metropolitana assume papel estratégico. Ao se criar uma Região Metropolitana, muito mais do que reconhecer um importante fenômeno geográfico e social, está se propondo criar condições institucionais para o planejamento da resolução dos problemas urbanos decorrentes do processo de metropolização, ou seja, para uma política de gestão metropolitana.

A presente proposta nasce da necessidade de excluir o Município de Roteiro, pertencente à Região Metropolitana de Caetés, em razão de entendermos que suas características socioeconômicas e demográficas não são mais adequadas à área geográfica.

Por estas razões peço o apoio dos meus pares para aprovação do presente Projeto de Lei. *Grifou-se* (ALAGOAS, 2023)

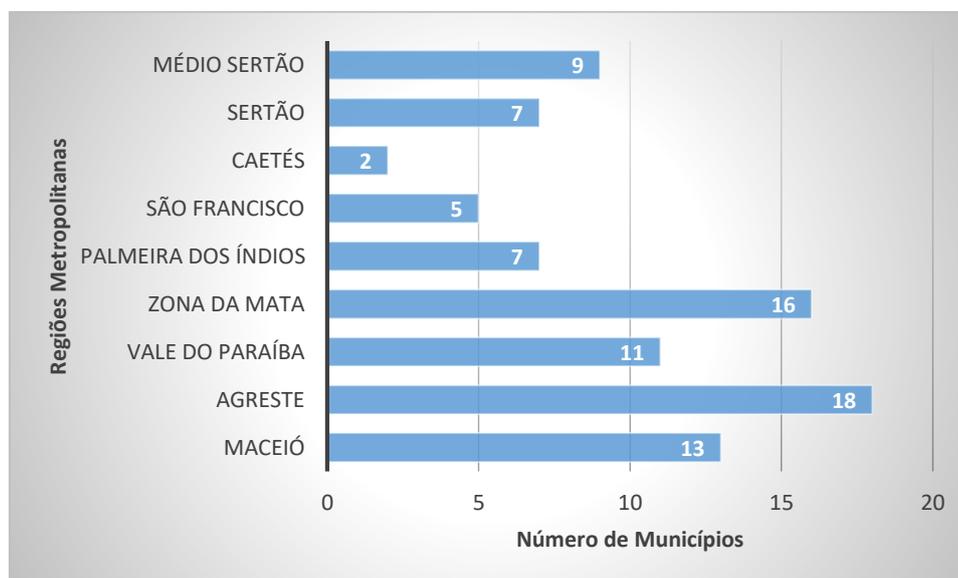
Além dessas questões políticas, o Deputado Davi Maia afirmou que também houve interesse na difusão de regiões metropolitanas alagoanas para receber repasses federais relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). No entanto, com a diminuição de recursos do governo federal, muitos municípios perceberam que participar de regiões metropolitanas poderia acarretar um aumento de gastos em termos de gestão metropolitana e uma redução de incentivos relacionados aos repasses da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Trata-se de achado importante, que, a depender das

políticas públicas priorizadas pelo governo federal, pode reduzir a expansão da metropolização institucional.

A Funasa é uma fundação pública federal, vinculada ao Ministério da Saúde, que disponibiliza recursos para saneamento básico para municípios com até 50 mil habitantes. Todavia, de acordo com a Portaria do Ministério da Saúde nº 1.035, de 2017, os municípios integrantes de regiões metropolitanas, mesmo que possuam até 50 mil habitantes, não podem receber repasses da Funasa. Assim, os municípios pequenos preferem deixar de fazer parte das RMs para continuar recebendo os repasses da Funasa. Por isso, os municípios estão adotando um movimento reverso e tentando sair das regiões metropolitanas de Alagoas.

Em Alagoas são 9 regiões metropolitanas, compostas por 88 municípios. Este é um dos menores estados do país, com somente 102 municípios, mas 86% deles fazem parte de alguma RM. Como pode ser constatado na Figura 26, a maioria dessas regiões metropolitanas são pequenas e apresentam menos de dez municípios em sua composição.

Figura 26 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado de Alagoas

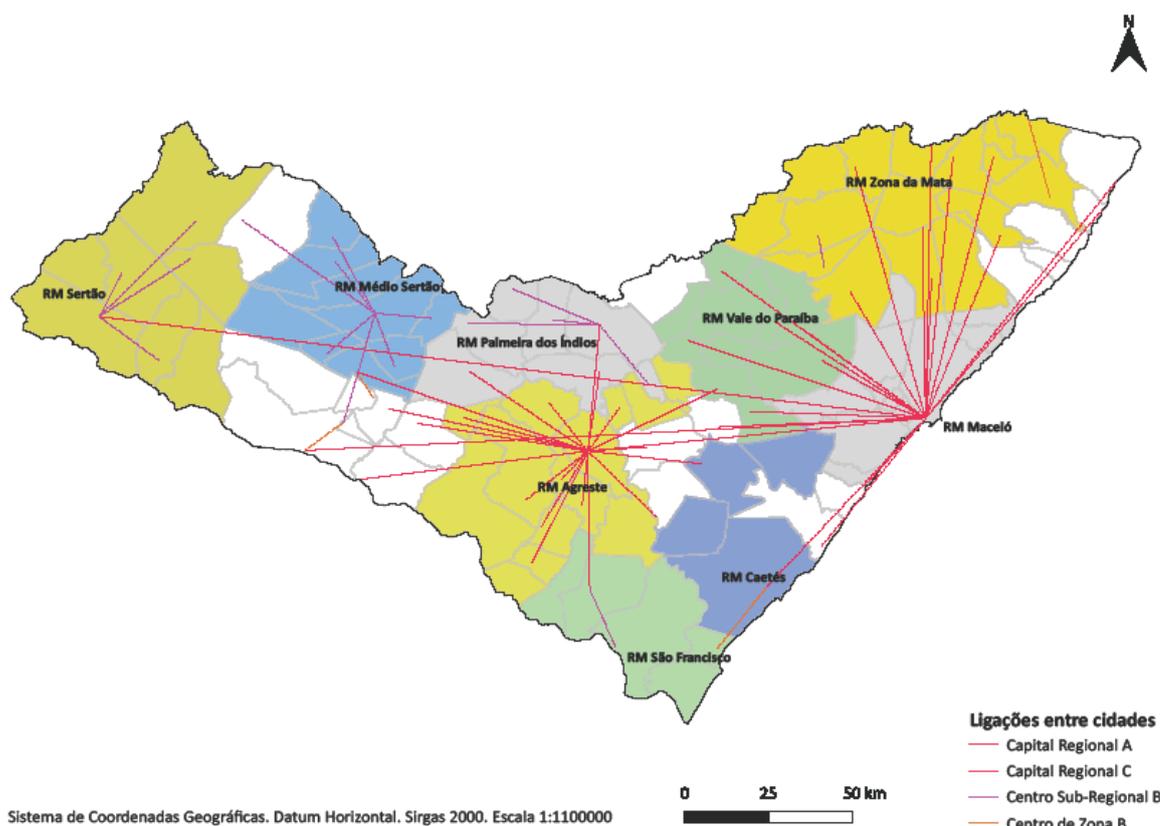


Fonte: Elaboração da autora (2022).

Conforme os parâmetros do Estatuto da MetrÓpole, no Estado de Alagoas somente as regiões metropolitanas de Maceió e do Agreste se enquadram nos critérios do IBGE, pois são Capitais Regionais A e C, respectivamente. As outras 7 RM são classificadas pela REGIC como Centro Sub-Regional B (RM da Zona da Mata, Caetés, Palmeira dos Índios, Médio Sertão, São Francisco e Sertão) e Centro de Zona B (RM do Vale do Paraíba).

Na Figura 27 apresenta-se a distribuição espacial das 9 RM e sobrepostas a elas as Regiões de Influência identificadas pelo IBGE para o Estado de Alagoas. Isso mostra a hierarquia da rede urbana e as entidades metropolitanas segundo a REGIC. É possível observar a ausência de papel relevante na rede urbana de várias cidades consideradas núcleos de entidades metropolitanas, o que demonstra que sua importância se restringe a dimensões locais, sem condições de desempenhar as funções de uma Capital Regional.

Figura 27 - Rede Urbana do Estado de Alagoas



Fonte: IBGE (2021). Elaboração da autora.

6.2.2 Processo de Difusão das RMs do Estado de Alagoas

Quanto ao processo de difusão das regiões metropolitanas de Alagoas, as leis complementares estaduais que instituíram as RMs do Agreste, Vale do Paraíba, Zona da Mata, Palmeira dos Índios, São Francisco, Caetés, Sertão e Médio Sertão, no período de 2009 a 2013, foram aprovadas na gestão do governador Teotônio Vilela Filho (PMDB). Ele foi governador de Alagoas por dois mandatos consecutivos, de 2007 a 2015, eleito com o apoio do ex-governador Ronaldo Lessa (PDT), que renunciou para disputar uma vaga no Senado Federal.

Também é possível observar que as leis que criam as regiões metropolitanas alagoanas apresentam características relacionadas ao processo de difusão com mecanismo de emulação. De acordo com a análise da lei que criou a RM de Maceió, é possível constatar que essa lei pode ter sido emulada pelas leis complementares estaduais que criaram as demais regiões metropolitanas de Alagoas.

Assim, as funções públicas de interesse comum apresentam a mesma redação nas RMs do Agreste, Vale do Paraíba, Zona da Mata, Palmeira dos Índios, São Francisco, Caetés, Sertão e Médio Sertão, conforme o Quadro 16 a seguir:

Quadro 16 - Comparação das Leis Complementares Estaduais de Alagoas

LCE 18/1998	LCE 27/2009, LCE 30/2011, LCE 31/2011, LCE 32/2012, LCE 33/2012, LCE 35/2012, LCE 36/2012 e LCE 39/2013
<p>Art. 3º (...) Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum, a que se refere o inciso V deste artigo, serão exercidas por campos de atuação, tais como:</p> <p>I – o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;</p> <p>II – a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;</p> <p>III – o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;</p> <p>IV – a infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicação, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias;</p> <p>V – o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;</p> <p>VI – a captação, na adução, o tratamento e a distribuição de água potável;</p> <p>VII – a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários;</p> <p>VIII – a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes;</p> <p>IX – a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos;</p> <p>X – a política da oferta habitacional de interesse social;</p> <p>XI – o controle da qualidade ambiental;</p> <p>XII – a educação e a capacitação dos recursos humanos;</p> <p>XIII – a saúde e a nutrição;</p> <p>XIV – o abastecimento alimentar.</p>	<p>Art. 3º (...) Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum de que trata este artigo serão exercidas por campos de atuação, especialmente:</p> <p>I – no estabelecimento de políticas públicas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;</p> <p>II – na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico territorial, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;</p> <p>III – no desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda;</p> <p>IV – na infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias e ferrovias;</p> <p>V – no sistema viário de trânsito, nos transportes e no tráfego de bens e pessoas;</p> <p>VI – na captação, na adução e na distribuição de água potável;</p> <p>VII – na coleta, no transporte, no tratamento e na destinação final dos esgotos sanitários;</p> <p>VIII – na macrodrenagem das águas superficiais;</p> <p>IX – na destinação final e no tratamento dos resíduos sólidos;</p> <p>X – na política da oferta habitacional de interesse social;</p> <p>XI – na educação e na capacitação dos recursos humanos;</p> <p>XII – na saúde e na nutrição; e</p> <p>XIII – na segurança pública</p>

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Outro achado de pesquisa relaciona-se à variável de proximidade geográfica. Conforme a análise, foi possível constatar o efeito vizinhança no processo de difusão devido à semelhança entre a LCE nº 18, de 1998, que criou a RM de Maceió, e as leis que criaram as RM de Fortaleza, LCE nº 18, de 1999, RM do Cariri, LCE nº 78, de 2009, e RM de Sobral, LCE nº 168, de 2016.

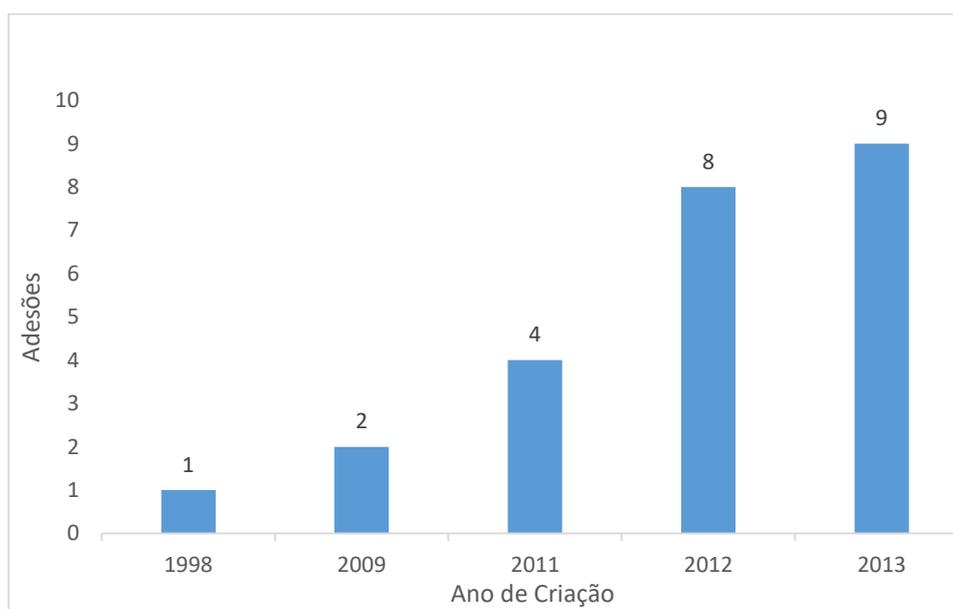
Nessas legislações, as funções públicas de interesse comum apresentam a redação semelhante, conforme se observa no Quadro 17. Dessa maneira, verifica-se que pode ter ocorrido o processo de difusão por emulação da lei de criação da RM de Maceió em relação às leis que criaram as regiões metropolitanas dos Estados de Alagoas e Ceará.

Quadro 17 - Comparação das Leis Complementares Estaduais de Alagoas e Ceará

LCE 18/1998	LCE 18/1999, LCE 78/2009, LCE 168/2016
<p>Art. 3º Para efeitos dessa lei, considera-se: (...)</p> <p>Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum, a que se refere o inciso V deste artigo, serão exercidas por campos de atuação, tais como:</p> <p>I – o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;</p> <p>II – a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;</p> <p>III – o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;</p> <p>IV – a infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicação, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, duovias;</p> <p>V – o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;</p> <p>VI – a captação, na adução, o tratamento e a distribuição de água potável;</p> <p>VII – a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários;</p> <p>VIII – a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes;</p> <p>IX – a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos;</p> <p>X – a política da oferta habitacional de interesse social;</p> <p>XI – o controle da qualidade ambiental;</p> <p>XII - a educação e a capacitação dos recursos humanos;</p> <p>XIII – a saúde e a nutrição;</p> <p>XIV – o abastecimento alimenta</p>	<p>Art. 3º. As funções públicas de interesse comum, de que trata o Art. 1º desta Lei, compreendem: (...)</p> <p>Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum de que trata este artigo serão exercidas por campos de atuação, especialmente:</p> <p>I - no estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;</p> <p>II - na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, no movimento de terras, no parcelamento, no uso e na ocupação do solo;</p> <p>III - no desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda;</p> <p>IV - na infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias;</p> <p>V - no sistema viário de trânsito, nos transportes e no tráfego de bens e pessoas;</p> <p>VI - na captação, na adução e na distribuição de água potável;</p> <p>VII - na coleta, no transporte, no tratamento e na destinação final dos esgotos sanitários;</p> <p>VIII - na macrodrenagem das águas superficiais e no controle de enchentes;</p> <p>IX - na destinação final e no tratamento dos resíduos sólidos;</p> <p>X - na política da oferta habitacional de interesse social;</p> <p>XI - na educação e na capacitação dos recursos humanos;</p> <p>XII - na saúde e na nutrição;</p> <p>XIII - na segurança pública.</p>

Feitas essas considerações em termos das leis complementares estaduais, é possível traçar a Curva S da difusão cumulativa das regiões metropolitanas do Estado de Alagoas. Observa-se na representação gráfica que os anos de 2012 e 2013 representaram o *boom* de regiões metropolitanas, caracterizando o efeito *spread*, ou seja, o espalhamento da difusão de política (ROGERS, 2003), conforme exposto na Figura 28.

Figura 28 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado de Alagoas



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Cabe destacar que essas regiões metropolitanas criadas em Alagoas não representam espaços caracterizados por uma verdadeira metropolização, com escala, complexidade e dinâmicas metropolitanas que busquem atender aos objetivos de realização de funções públicas de interesse comum. Assim, esse fenômeno de difusão, com ausência de características de representação de metrópoles de fato, trouxe como consequência a dificuldade em estabelecer políticas públicas apropriadas para lidar com o fenômeno da metropolização no país, entendida como realidade e não como mero processo de formalização de unidades mediante leis complementares estaduais.

Tendo em vista as diferentes dinâmicas espaciais e os processos de ordenamento territorial, no próximo item será abordado o caso das regiões metropolitanas da Paraíba. Assim, como em Alagoas, a maioria dos municípios da Paraíba não preenchem os requisitos técnicos para criação de regiões metropolitanas, pois não possuem porte ou área de influência que caracterize uma metrópole, de acordo com os critérios técnicos do IBGE.

6.3 Regiões Metropolitanas do Estado da Paraíba

O segundo estudo de caso selecionado aborda as regiões metropolitanas do Estado da Paraíba. Nesse estado foram criadas 12 RMs, compostas por 159 municípios. Como o estado possui 223 municípios no total, 71% desses fazem parte de RMs. Dessa maneira, essa seção se propõe a compreensão a institucionalização e o processo de difusão das regiões metropolitanas do Estado da Paraíba.

6.3.1 Institucionalização das RMs do Estado da Paraíba

De 2003 a 2013 foram criadas doze regiões metropolitanas no Estado da Paraíba. De acordo com a análise da legislação relativa à institucionalização delas, foi possível constatar nos documentos consultados que não existe referência a estudos de viabilidade, nem exigências de constituição de fundos, órgãos gestores nem planos municipais. Após a institucionalização, na maioria das RMs não houve cooperação intermunicipal e não foram criadas estruturas de gestão democrática, tais como empresas metropolitanas, conselhos participativos e fundos de financiamento. Dessa maneira, observa-se que as funções públicas de interesse comum não representam uma prioridade no planejamento do desenvolvimento urbano.

Verifica-se que não foram estabelecidos parâmetros e normas para ordenar o planejamento territorial no âmbito regional, em especial as ações de governança intermunicipal. Na Lei Complementar Estadual nº 59, de 30 de dezembro de 2003, consta a previsão do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa (CONDIAM). Contudo, este consórcio encontra-se inviabilizado devido ao baixo nível de conurbação entre os municípios. Apesar de ser uma experiência positiva de arranjo colaborativo, ainda não representa uma prática efetiva de ação conjunta que supere os desafios enfrentados pelas regiões metropolitanas da Paraíba. Com relação à participação da sociedade, não foram identificadas nas leis complementares menção às estruturas institucionais ou aos instrumentos de gestão (PARAÍBA, 2023).

Em entrevista realizada com a Deputada Estadual Estela Bezerra (PSB), foi possível observar que as regiões metropolitanas paraibanas foram instituídas por interesses políticos de parlamentares do legislativo estadual, de maneira fragmentada. Com exceção da RM de João

Pessoa, que foi criada por projeto de lei do Executivo, as demais regiões metropolitanas foram criadas por iniciativa de deputados estaduais. Dessa forma, observa-se que a criação das RMs não tem conexão com as instâncias de planejamento estadual e não há estratégia de desenvolvimento regional para viabilizar as respectivas funções públicas de interesse comum.

Ademais, a Deputada Estela Bezerra afirmou na entrevista que buscou criar um grupo de estudo para debater a criação das regiões metropolitanas da Paraíba, mas a iniciativa não prosperou. Os municípios não se interessam pelo debate da institucionalização de instrumentos de governança. Segundo a Deputada, as RMs foram criadas com a finalidade de atrair recursos do governo federal, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Além disso, os parlamentares buscaram elevar o *status* dos municípios para que pudessem ganhar mais visibilidade para receber verbas públicas. No entanto, a maioria dos municípios paraibanos não dispõem de equipe técnica de engenheiros e arquitetos que elaborem projetos de boa qualidade para disputar recursos e repasses federais.

A Deputada Estela Bezerra avalia que esses repasses federais diminuíram ao passar dos anos, deixando de ser atrativo a criação de novas RMs. No Estado da Paraíba existem muitos municípios pequenos, que estão localizados na zona rural e não apresentam características de metrópoles. Dessa maneira, o PMCMV não soube dialogar com a população rural e com os conflitos fundiários. Houve um espraiamento das cidades e isso causou idiosincrasias na criação das regiões metropolitanas paraibanas.

A competição por recursos não garantiu a cooperação entre os agentes políticos, econômicos e sociais. A criação de RMs tornou-se uma ação meramente política e ineficaz para assumir os desafios de desenvolvimento urbano, que necessitam da atuação coordenada entre os municípios e as instâncias de governo em relação aos serviços públicos. Por fim, a Deputada analisa que a RM de João Pessoa é a única que apresenta um centro administrativo com a característica de gestão, as demais regiões metropolitanas não saíram do papel.

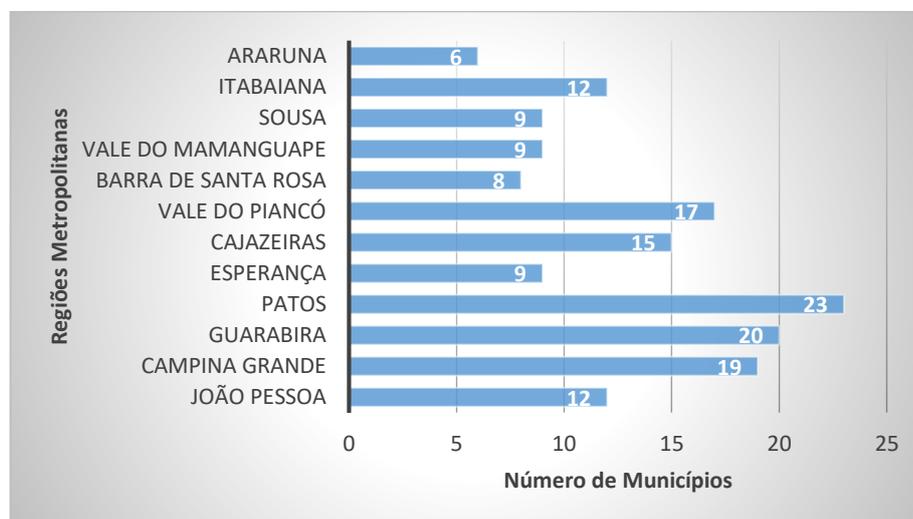
Conforme o levantamento realizado no sítio eletrônico da assembleia legislativa, pode ser observada a caracterização institucional das RMs do Estado da Paraíba no Quadro 18. Após a análise das leis complementares estaduais que criaram as regiões metropolitanas paraibanas, observa-se que, apesar da previsão legislativa, ainda não foram criados sistemas de gestão, conselhos participativos, nem fundos de financiamento que contribuam para uma efetiva gestão metropolitana.

Quadro 18 - Caracterização Institucional das RMs do Estado da Paraíba

RM	Instrumento Legal e Data de Criação	Definição FPIC	Sistema de Gestão	Conselho Participativo	Fundo de Financiamento
João Pessoa	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	Não	Centro de Administração	Lei Prevê	Lei Prevê
Campina Grande	LCE nº 92, de 11 de dezembro de 2009	Não	Não	Lei Prevê	Não
Guarabira	LCE nº 101, de 12 de julho de 2011	Não	Não	Lei Prevê	Não
Patos	LCE nº 103, de 27 de dezembro de 2011	Sim	Não	Não	Não
Esperança	LCE nº 106, de 8 de junho de 2012	Sim	Não	Não	Não
Cajazeiras	LCE nº 107, de 8 de junho de 2012	Não	Não	Lei Prevê	Não
Vale do Piancó	LCE nº 109, de 6 de julho de 2012	Não	Não	Não	Não
Barra de Santa Rosa	LCE nº 110, de 13 de julho de 2012	Não	Não	Lei Prevê	Não
Vale do Mamanguape	LCE nº 116, de 21 de janeiro de 2013	Não	Não	Lei Prevê	Não
Sousa	LCE nº 117, de 21 de janeiro de 2013	Sim	Não	Não	Não
Itabaiana	LCE nº 118, de 21 de janeiro de 2013	Não	Não	Lei Prevê	Não
Araruna	LCE nº 119, de 21 de janeiro de 2013	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração da autora (2022).

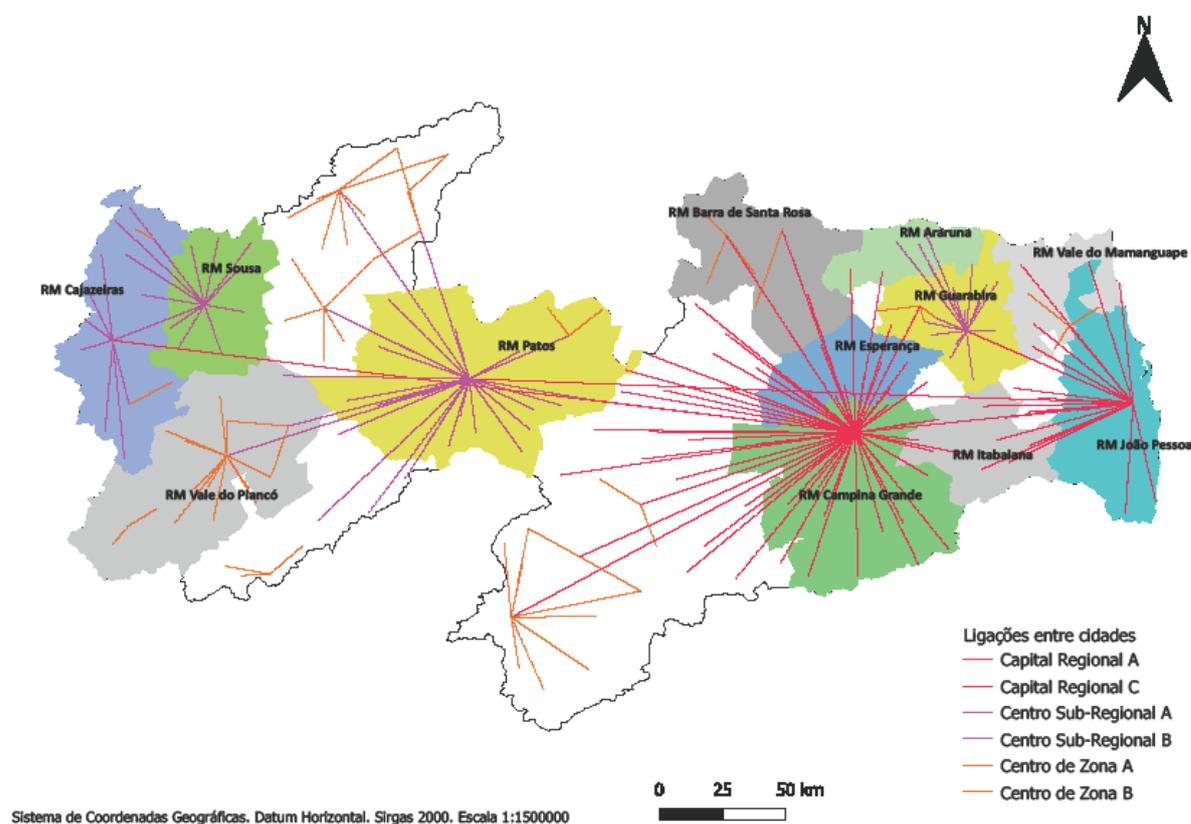
As institucionalizações de RMs incluem 71% dos municípios paraibanos em perímetros metropolitanos, como pode ser verificado na Figura 29. Somente 64 dos 223 municípios do estado não pertencem a uma região metropolitana (IBGE, 2022).

Figura 29 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado da Paraíba

Fonte: Elaboração da autora (2022).

De acordo com os parâmetros estabelecidos no Estatuto da Metr pole, no Estado da Paraíba somente as regiões metropolitanas de João Pessoa e Campina Grande se enquadram nos critérios do IBGE, pois são classificadas como Capitais Regionais A e C, respectivamente. As outras 10 RM são classificadas pela REGIC como Centro Sub-Regional A (Cajazeiras e Patos), Centro Sub-Regional B (Guarabira e Sousa), Centro de Zona A (Vale do Mamanguape) Centro de Zona B (Vale do Piancó), Centros Locais (Araruna, Barra de Santa Rosa, Itabaiana e Esperança). Na Figura 30 apresenta-se a distribuição espacial das 12 RM e sobrepostas a elas as regiões de influência identificadas pela REGIC para o Estado da Paraíba.

Figura 30 - Rede Urbana do Estado da Paraíba



Fonte: IBGE (2021). Elaboração da autora.

6.3.2 Processo de Difusão das RMs do Estado da Paraíba

Além da discussão a respeito institucionalização, outro aspecto que merece ser tratado na discussão de difusão de políticas se refere ao papel dos agentes. Com relação aos agentes, Evans (2009) avalia que os processos de difusão podem ocorrer por meio de políticos,

burocratas, empreendedores, acadêmicos e especialistas, bem como grupos de pressão, instituições de financiamento, organizações internacionais e organismos supranacionais. No caso do Estado da Paraíba, foi possível localizar os atores que participaram da proposição de todos os projetos de leis complementares. Somente no caso da RM de João Pessoa houve a proposição do projeto de lei a partir do Executivo estadual, por meio do ex-Governador Cássio Cunha Lima (PSDB). Nos demais casos as leis foram propostas por deputados estaduais, de maneira individualizada. Nesses termos,

Entre os anos de 2011 e 2013, foram realizadas dez institucionalizações. Observando a trajetória política dos Deputados autores das leis, pôde-se constatar que em seis casos, eles foram ex-prefeitos dos municípios sede, ou candidataram-se posteriormente às prefeituras. Tal corrobora com as premissas que, nos casos paraibanos o que se fez foi elevar ao status de região metropolitana algumas realidades não metropolitanas em busca de prestígio local, vantagens na disputa por recursos federais ou ainda, a busca por ampliar a capacidade de inserção dos municípios no rol de políticas vinculadas à sua condição legal de ente metropolitano (financiamentos, políticas governamentais específicas, entre outras). Não foi garantida a cooperação entre os entes federativos, nem entre os agentes políticos, econômicos e sociais regionais ou locais (MIRANDA; MEDEIROS; SILVA, 2017)

O Quadro 19 apresenta as leis de criação das RM, os autores dos projetos de lei e os respectivos cargos. Conforme mencionado, somente a RM de João Pessoa foi criada por governador, as demais foram criadas por iniciativa de deputados estaduais.

Quadro 19 - Autores das LCE das RMs da Paraíba

RM	Lei de Criação	Autor da Lei	Cargo
João Pessoa	LCE nº 59/2003	Cássio Cunha Lima	Governador
Campina Grande	LCE nº 92/2009	Aguinaldo Ribeiro	Deputado Estadual
Guarabira	LCE nº 101/2011	Léa Toscano	Deputado Estadual
Patos	LCE nº 103/2011	Francisca Motta	Deputado Estadual
Esperança	LCE nº 106/2012	Arnaldo Monteiro	Deputado Estadual
Cajazeiras	LCE nº 107/2012	José Aldemir	Deputado Estadual
Vale do Piancó	LCE nº 109/2012	Wilson Braga	Deputado Estadual
Barra de Santa Rosa	LCE nº 110/2012	Assis Quintans	Deputado Estadual
Vale do Mamanguape	LCE nº 116/2013	Léa Toscano	Deputado Estadual
Sousa	LCE nº 117/2013	André Gadelha	Deputado Estadual
Itabaiana	LCE nº 118/2013	João Gonçalves	Deputado Estadual
Araruna	LCE nº 119/2013	Olenka Maranhão	Deputado Estadual

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Com relação à instituição de funções públicas de interesse comum, somente as RMs de Patos, Esperança e Sousa apresentam tal previsão. Entre elas, a LCE nº 117/2013 (RM de

Sousa) apresenta redação idêntica à LCE nº 106/2013 (RM de Esperança). Nesse caso, a RM de Esperança pode ter sido emulada pela RM de Sousa, conforme exposto no Quadro 20.

Quadro 20 - Comparação das Leis Complementares Estaduais da Paraíba

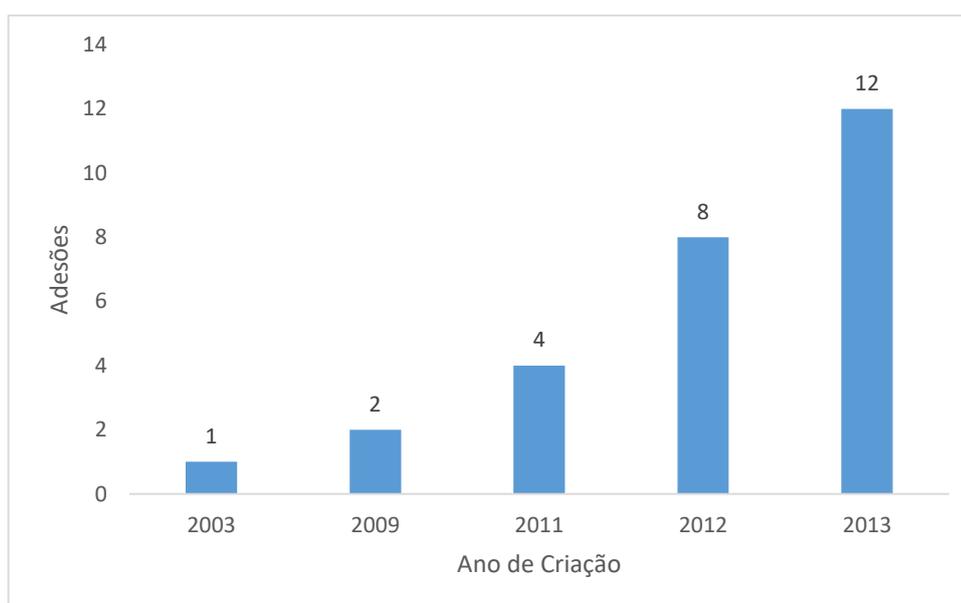
LCE nº 106/2012	LCE nº 117/2013
<p>Art. 6º Compreendem as funções de interesse comum de que se trata o art. 2º desta Lei as que coordenadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RM de Esperança, as seguintes:</p> <p>I - as funções de planejamento, em nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais;</p> <p>II - as funções de supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.</p> <p>Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum de que trata este artigo, serão exercidas por campos de atuação, especialmente:</p> <p>I - para estabelecer políticas e diretrizes de desenvolvimento quanto ao desempenho dos serviços em comum;</p> <p>II - na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico-territorial, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;</p> <p>III - no desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza especialmente os desprovidos de qualquer renda ou incluindo preferencialmente em programas de geração de emprego e renda;</p> <p>IV - na estrutura viária;</p> <p>V - no sistema viário urbano, criando condições adequadas de mobilidade;</p> <p>VI - na humanização do trânsito;</p> <p>VII - na captação, na adução e na distribuição de água potável a preços reduzidos para as camadas mais pobres dos municípios da RME;</p> <p>VIII - na microdrenagem das águas superficiais;</p> <p>IX - na distribuição final e no tratamento de resíduos sólidos com a criação de aterro sanitário comum a todos os integrantes da Região Metropolitana de Esperança;</p> <p>X - na oferta de casas populares as camadas mais desassistidas economicamente com alto risco social;</p> <p>XI - na melhoria de educação com capacitação contínua dos técnicos e professores;</p> <p>XII - nas políticas de saúde com ênfase na criação de UPA - Unidade de Pronto Atendimento, com distribuição gratuita de medicamentos;</p> <p>XIII - na política de segurança pública com a criação de uma política comunitária oriunda de políticas públicas do Estado.</p>	<p>Art. 6º Compreendem as funções de interesse comum de que se trata o art. 2º desta Lei as que coordenadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RM de Sousa, as seguintes:</p> <p>I - as funções de planejamento, em nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais;</p> <p>II - as funções de supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.</p> <p>Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum de que se trata este artigo, serão exercidas por campos de atuação, especialmente:</p> <p>I - para estabelecer políticas e diretrizes de desenvolvimento quanto ao desempenho dos serviços em comum;</p> <p>II - na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico-territorial, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;</p> <p>III - no desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza especialmente os desprovidos de qualquer renda ou incluindo preferencialmente em programas de geração de emprego e renda;</p> <p>IV - na estrutura viária;</p> <p>V - no sistema viário urbano, criando condições adequadas de mobilidade;</p> <p>VI - na humanização do trânsito;</p> <p>VII - na captação, na adução e na distribuição de água potável a preços reduzidos para as camadas mais pobres dos municípios da RMS;</p> <p>VIII - na microdrenagem das águas superficiais;</p> <p>IX - na distribuição final e no tratamento de resíduos sólidos com a criação de aterro sanitário comum a todos os integrantes da Região Metropolitana de Sousa;</p> <p>X - na oferta de casas populares as camadas mais desassistidas economicamente com alto risco social;</p> <p>XI - na melhoria de educação com capacitação contínua dos técnicos e professores;</p> <p>XII - nas políticas de saúde com ênfase na criação de UPA - Unidade de Pronto Atendimento, com distribuição gratuita de medicamentos;</p> <p>XIII - na política de segurança pública com a criação de uma política comunitária oriunda de políticas públicas do Estado.</p>

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Além da análise das leis complementares estaduais, também foram pesquisados os projetos de lei complementares em tramitação na Assembleia Legislativa da Paraíba. Constam os projetos para criação das RMs de São Bento, Pombal, Monteiro, Sumé, Catolé do Rocha e Solânea. Apesar desses projetos de lei estarem em tramitação na Assembleia Legislativa, desde 2013 não foram institucionalizadas novas regiões metropolitanas no Estado da Paraíba.

Após essas considerações em termos de leis complementares estaduais, é possível traçar a Curva S da difusão cumulativa das regiões metropolitanas paraibanas. Nessa representação gráfica, observa-se que o *boom* de regiões metropolitanas ocorreu nos anos de 2012 e 2013, caracterizando o efeito *spread* da difusão de política (ROGERS, 2003), conforme mostrado na Figura 31.

Figura 31 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado da Paraíba



Fonte: Elaboração da autora (2022).

A seguir, será discutido o caso das regiões metropolitanas do Estado do Paraná, que apresentam características semelhantes em relação ao mecanismo de emulação verificado na difusão das regiões metropolitanas da Paraíba. Ademais, a lógica de autoria das leis complementares estaduais também é semelhante, haja vista que os atores principais desse processo são os deputados estaduais.

6.4 Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná

O terceiro estudo de caso selecionado aborda as regiões metropolitanas do Estado do Paraná. Nesse estado foram criadas 8 RMs, compostas por 194 municípios. Como o estado possui 399 municípios no total, 49% desses fazem parte de RMs. Dessa maneira, essa seção busca analisar a institucionalização e o processo de difusão das regiões metropolitanas paranaenses.

6.4.1 Institucionalização das RMs do Estado do Paraná

Em 1973 foi criada a RM de Curitiba, por meio de lei complementar federal. Após essa criação, houve um interstício de 25 anos até que fossem criadas as RMs de Londrina e Maringá em 1998, de acordo com a Constituição Federal de 1988, por meio de leis complementares estaduais. Por conseguinte, foi criada a RM de Umuarama em 2012. Por fim, foram criadas as RMs de Toledo, Campo Mourão, Cascavel e Apucarana no mesmo dia em que o Estatuto da MetrÓpole foi sancionado, em 12 de janeiro de 2015.

Ademais, foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 111, de 11 de agosto de 2005, que dispõe sobre o funcionamento das regiões metropolitanas do Estado do Paraná, instituindo os princípios para a criação e a delimitação das unidades regionais, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas. Conforme o art. 2º dessa lei, a ampliação da região metropolitana está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos: (i) evidência ou tendência de conurbação; (ii) necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; (iii) existência de relação de integração funcional de natureza socioeconômica ou de serviços (PARANÁ, 2023).

De acordo com o inciso V do art. 3º da LCE nº 111, de 2005, a função pública de interesse comum no âmbito metropolitano corresponde a atividades relativas ao: a) planejamento das questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais; b) execução de obras e implementação, operação e manutenção de serviços públicos; c) financiamento, operação e manutenção de obras e serviços; d) supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana (PARANÁ, 2023).

Ademais, o parágrafo único do art. 3º da lei dispõe que as funções públicas de interesse comum serão exercidas em campos de atuação, tais como: o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento dos serviços; a ordenação territorial de atividades; o desenvolvimento econômico e social; a infraestrutura econômica relativas a insumos energéticos, rodovias, ferrovias; o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas; a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água potável; a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários; a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes; a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos; a política da oferta habitacional de interesse social; o controle da qualidade ambiental; a educação e a capacitação dos recursos humanos; a saúde e a nutrição; o abastecimento alimentar; e outros serviços declarados de interesse comum (PARANÁ, 2023).

Na sequência, o art. 6º da LCE nº 111, de 2005, estabelece que no objetivo da administração do interesse metropolitano e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, fica instituído o Sistema Gestor Metropolitano em cada região metropolitana do estado, compreendendo: (i) na qualidade de órgão deliberativo e consultivo, o Conselho de Desenvolvimento, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano; e (ii) como instrumento financeiro, os fundos de desenvolvimento de cada região metropolitana (PARANÁ, 2023).

Além disso, a lei especifica que os Conselhos de Desenvolvimento Metropolitanos serão constituídos na forma das leis instituidoras das regiões metropolitanas. Da mesma forma, cada região metropolitana tem a prerrogativa de criar seu próprio Fundo de Desenvolvimento para financiar, total ou parcialmente, sob as formas de empréstimos ou a fundo perdido: (i) as atividades de planejamento do desenvolvimento da região metropolitana; (ii) a gestão dos negócios relativos a cada região metropolitana; (iii) a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; (iv) a execução e operação de serviços urbanos de interesse metropolitano (PARANÁ, 2023).

Nesse aspecto, cabe destacar que somente a Região Metropolitana de Curitiba instituiu um sistema de gestão para tratar de funções públicas de interesse comum. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), criada pela Lei Estadual nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974, e constituída em órgão de regime especial pela Lei nº 6.636, de 29 de novembro de 1974, foi transformada em autarquia pela Lei nº 11.027, de 28 de dezembro de 1994, com a personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento.

A RM de Curitiba é constituída por 29 municípios, sendo a oitava região metropolitana mais populosa do Brasil e concentra 31% da população do estado. Para coordenar essa RM foi criada a COMEC com a finalidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. A composição dessa Coordenação inclui um cargo de Diretor-Geral, um Diretor Técnico, um Diretor Administrativo-Financeiro e um Diretor de Transporte Metropolitano (PARANÁ, 2023). As demais RMs do Estado do Paraná apresentam só a definição de função pública de interesse comum em suas leis complementares estaduais, mas carecem de instrumentos de gestão institucionalizados.

Em 2006 foi criado o PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse público, sob a modalidade de serviço social autônomo, constituído com a finalidade de fomentar e executar atividades e serviços não exclusivos do estado, relacionados ao desenvolvimento regional, urbano e institucional dos municípios, bem como à administração de recursos e de fundos financeiros públicos, destinados ao desenvolvimento urbano, regional e institucional, em especial o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano (FDU).

Em entrevista com a Superintendente Executiva do PARANACIDADE, Camila Mileke Scucato, verificou-se esse órgão está vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e tem a responsabilidade de elaborar os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das RMs do Paraná, dentre outras diretrizes. Segundo a Superintendente Executiva, estão sendo realizadas audiências públicas para elaboração dos PDUIs das RMs de Londrina, Maringá e Cascavel. No entanto, as RMs do Paraná ainda não apresentam Plano de Desenvolvimento Integrado constituído e aprovado por lei. Quanto à gestão metropolitana, somente a RM de Curitiba apresenta uma coordenação institucionalizada, que desenvolve a governança de Curitiba e do litoral.

No Quadro 21 pode ser observada a caracterização institucional das RMs do Estado do Paraná.

Quadro 21 - Caracterização Institucional das RMs do Estado do Paraná

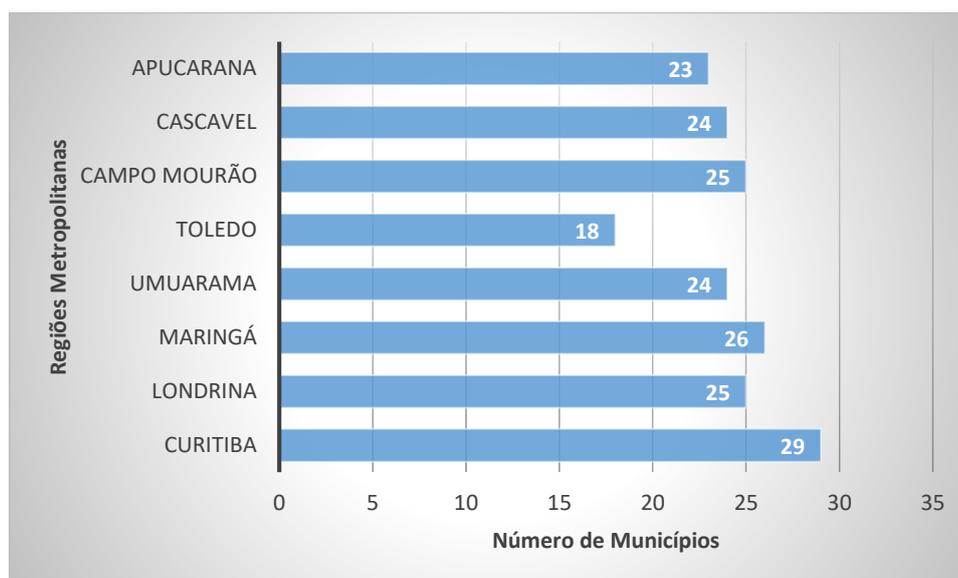
RM	Instrumento Legal e Data de Criação	Definição FPIC	Sistema de Gestão	Conselho Participativo	Fundo de Financiamento
Curitiba	LC nº 14, de 8 de junho de 1973	Sim	COMEC	Lei Prevê	Lei Prevê
Londrina	LCE nº 81, de 17 de julho de 1998	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Maringá	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Umuarama	LCE nº 149, de 22 de agosto de 2012	Sim	Não	Lei Prevê	Não

Toledo	LCE nº 184, de 12 de janeiro de 2015	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Campo Mourão	LCE nº 185, de 12 de janeiro de 2015	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Cascavel	LCE nº 186, de 12 de janeiro de 2015	Sim	Não	Lei Prevê	Não
Apucarana	LCE nº 187, de 12 de janeiro de 2015	Sim	Não	Lei Prevê	Não

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Dessa maneira, no Paraná são 8 regiões metropolitanas com 194 municípios, equivalente a 48,6% do estado. Isso corresponde a quase metade dos municípios do estado, do total de 399. Contudo, alguns municípios não possuem vínculos que justifiquem a inclusão nas RMs, devido às características técnicas das Regiões de Influência das Cidades. A quantidade de municípios das regiões metropolitanas paranaenses está representada na Figura 32.

Figura 32 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná

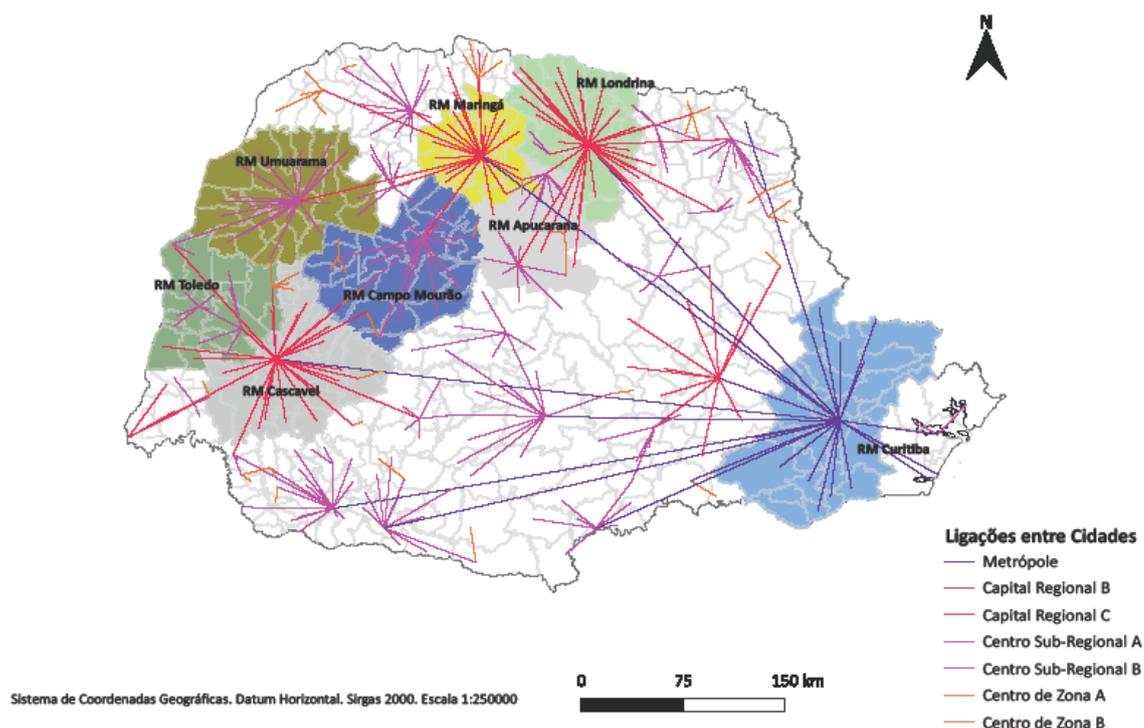


Fonte: Elaboração da autora (2022).

Quanto à rede urbana do Estado do Paraná, somente a RM de Curitiba apresenta a característica de MetrÓpole, conforme a classificação da REGIC. Já as RMs de Cascavel, Londrina e Maringá são caracterizadas como Capitais Regionais B. Contudo, as RMs de Apucarana, Campo Mourão, Toledo e Umuarama são designadas Centros Sub-Regionais A. Dessa maneira, a metade das regiões metropolitanas do Paraná não apresentam características de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital

regional, de acordo com o IBGE. A representação cartográfica da rede urbana do Paraná pode ser observada na Figura 33.

Figura 33 - Rede Urbana do Estado do Paraná



Fonte: IBGE (2021). Elaboração da autora.

Conforme a entrevista semiestruturada, realizada por correio eletrônico com o Deputado Estadual Nelson Justus (União Brasil), a região metropolitana de Curitiba é exemplo e referência para as demais RMs. A capital foi a grande patrocinadora da organização regional por meio de projetos de infraestrutura, criação de leis que qualificam os serviços públicos, ao mesmo tempo que tentam diminuir os custos diretos de sua execução. As vantagens, em termos políticos, da criação de regiões metropolitanas no Estado do Paraná estão relacionadas aos polos regionais. Bem articuladas, as regiões metropolitanas criam uma autonomia orgânica que vai permeando os municípios em seus arredores.

Os governadores tiveram alguma participação no processo de criação dessas regiões metropolitanas. Em meados dos anos 1990, o poder executivo criou o Fundo Estadual do Desenvolvimento Urbano, uma fonte de financiamento de projetos de infraestrutura urbana.

Com o advento do Estatuto da Cidade, começou então a financiar a criação de planos diretores municipais e regionais.

No entanto, após a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná recomendou por meio de parecer técnico que novos projetos de lei de criação de regiões metropolitanas não prosperassem, por não se enquadrarem nos critérios de legislação que normatizam os artigos da Constituição Federal de 1988, que disciplinam o desenvolvimento urbano e regional.

Isso influenciou nas discussões da Assembleia Legislativa sobre as propostas de novas regiões metropolitanas, pressionando o desenvolvimento de políticas públicas pontuais. O parecer técnico da SEDU foi uma ferramenta para melhorar a articulação política com as regiões metropolitanas como movimentos políticos regionais.

De acordo com o Deputado Nelson Justus, é preciso ampliar esta interlocução para fortalecer o desenvolvimento regional. Por isso, ele é movido pela percepção dos movimentos políticos municipais e regionais. Ele apresenta a característica de parlamentar com uma ótica municipalista. Assim, o Deputado entende como “benefício principal o ganho social do cidadão. Ele é o vetor que move a economia através da produção e do consumo. Quanto mais forte o polo regional, mais autonomia ele tem, inclusive em interfaces com outras regiões”.

Com relação ao parecer técnico citado pelo Deputado Nelson Justus, cabe destacar que foi um documento desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná, em 2015, com intuito de frear a difusão de regiões metropolitanas paranaenses. A justificativa utilizada no documento foi que a criação de novas regiões metropolitanas não se enquadra no critério da legislação que normatiza a CF de 1988 referente ao desenvolvimento urbano e regional (Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole). Nesses termos:

De acordo com a publicação "Regiões de Influência das Cidades 2007", editada e publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Curitiba é a única Metrópole do Estado do Paraná, sendo que as únicas Capitais Regionais do Estado são: Ponta Grossa, Londrina, Maringá e Cascavel. Segundo esta mesma classificação do IBGE, todos os demais municípios do Estado, que não se encontram na área de influência destes municípios, não se enquadram nos conceitos requeridos pelo Estatuto da Metrópole para serem considerados integrantes de uma Região Metropolitana.

O Estatuto da Metrópole em seu Artigo 15º define que "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, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.

Com base nesta análise, consideramos que o não cumprimento dos requisitos técnicos previstos no Estatuto da Metrópole, e embasados nos critérios divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, inviabilizam a legalidade da criação de Regiões Metropolitanas com base na Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro

de 2015, limitando o acesso destas Regiões ao apoio da União e aos recursos federais previstos na Lei, fazendo com que estas Regiões sejam consideradas como aglomerações urbanas. Ao nosso entender, a criação de novas Regiões Metropolitanas que não se enquadrem nos critérios da Lei Federal 13.089, também inviabilizam o planejamento e a execução das políticas públicas estaduais, voltadas ao desenvolvimento urbano e regional, alicerçadas nas diretrizes, políticas e ações públicas da União, previstas nos Estatutos da Cidade e da Metrópole. Grifou-se (PARANÁ, 2023).

Na sequência, foi realizada entrevista com o Diretor de Regularização Fundiária da Companhia de Habitação do Paraná, Álvaro José Cabrini Júnior, que na época era Assessor Técnico de Planejamento da SEDU e assinou o referido parecer. Ele afirmou que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano trabalha em conjunto com o Ministério Público do Paraná para implementar as regras de desenvolvimento urbano previstas na legislação. Dessa forma, surge a necessidade de regiões metropolitanas elaborarem seus planos de desenvolvimento urbano integrado e estabelecerem mecanismos efetivos de gestão metropolitana.

O entrevistado afirmou que muitas regiões metropolitanas paranaenses foram criadas no intuito de serem beneficiadas pelos repasses de recursos do governo federal relativos ao PAC e ao PMCMV, confirmando a relevância desses programas federais para o fenômeno da difusão em alguns estados. Mas não havia preocupação de instituir mecanismos de gestão metropolitana nessas regiões para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano. Dessa maneira, foram criadas RMs que não atendem aos critérios dispostos no IBGE relacionados ao Estatuto da Metrópole.

Ademais, o entrevistado afirmou que, devido à redução desses repasses do governo federal e redução de incentivos relacionados à Funasa, muitos municípios querem adotar um movimento reverso e tentam sair das regiões metropolitanas, o que já havia sido colocado em destaque no Estado de Alagoas. Essa fundação pública disponibiliza recursos para saneamento básico para municípios com até 50 mil habitantes. Mas, os municípios integrantes de regiões metropolitanas, mesmo que possuam até 50 mil habitantes, não podem receber repasses da Funasa por serem metropolitanos, como anteriormente explicado.

Segundo Álvaro Cabrini, os municípios buscam comprovar que as funções públicas de interesse comum não são tangíveis. Além disso, ele explica que quatro dessas oito regiões propõem deixar de ser região metropolitana, uma vez que os municípios manifestam desejo de não pertencer ao aglomerado. Por isso, foi elaborado pelo Deputado Estadual José Alexandre Guimarães (Republicanos) um projeto de lei complementar para revogar as leis que criaram as RMs de Toledo, Umuarama, Apucarana e Campo Mourão. Nos termos do projeto:

Projeto de Lei Complementar

Revoga as Leis Complementares nº 149, de 22 de agosto de 2012; nº 184, de 12 de janeiro de 2015; nº 185, de 12 de janeiro de 2015; e nº 187, de 12 de janeiro de 2015, que instituíram, respectivamente, as Regiões Metropolitanas de Umuarama, Toledo, Campo Mourão e Apucarana.

Art. 1º Ficam revogadas as Leis Complementares nº 149, de 22 de agosto de 2012; nº 184, de 12 de janeiro de 2015; nº 185, de 12 de janeiro de 2015; e nº 187, de 12 de janeiro de 2015.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições contrárias.

Sala das Sessões, 20 de fevereiro de 2017.
Alexandre Guimarães, Deputado Estadual
(PDUR, 2017, p. 161).

6.4.2 Processo de Difusão das RMs do Estado do Paraná

Com relação à participação dos atores no processo de difusão das regiões metropolitanas do Paraná, foi possível localizar os autores dos projetos de lei complementares. Assim como no caso do Estado da Paraíba, no Estado do Paraná as leis também foram propostas por deputados estaduais. Somente a RM de Curitiba apresenta-se como uma exceção, pois foi criada pelo governo por lei complementar federal. No Quadro 22 verifica-se a lei de criação das RMs, os autores das leis e seus respectivos cargos.

Quadro 22 - Autores das LCE das RMs do Paraná

RM	Lei de Criação	Autor da Lei	Cargo
Londrina	LCE nº 81/1998	Luiz Carlos Alborgetti, Eduardo Lacerda Trevisan, José Tavares, José Maria Ferreira e Durval Amaral	Deputados Estaduais
Maringá	LCE nº 83/1998	Joel Coimbra	Deputado Estadual
Umuarama	LCE nº 149/2012	Fernanda Scanavaca	Deputado Estadual
Toledo	LCE nº 184/2015	Duílio Genari	Deputado Estadual
Campo Mourão	LCE nº 185/2015	Douglas Fabrício	Deputado Estadual
Cascavel	LCE nº 186/2015	Professor Lemos, Adelino Ribeiro, André Bueno e Nereu Moura	Deputados Estaduais
Apucarana	LCE nº 187/2015	Nelson Justus	Deputado Estadual

Fonte: Elaboração da autora (2022).

De acordo com o levantamento e a análise realizados em relação às leis complementares estaduais que instituem as regiões metropolitanas do Estado do Paraná, constatou-se que as leis complementares que criam as RMs de Londrina, LCE nº 81/1998, Maringá, LCE nº 83/1998, Umuarama, LCE nº 149/2012, Toledo, LCE nº 184/2015, Campo Mourão, LCE nº 185/2015,

Cascavel, LCE nº 186/2015 e Apucarana, LCE nº 187/2015, apresentam a mesma redação em relação às funções públicas de interesse comum. Essa redação é proveniente da Lei Complementar nº 14/1973, que criou a RM de Curitiba.

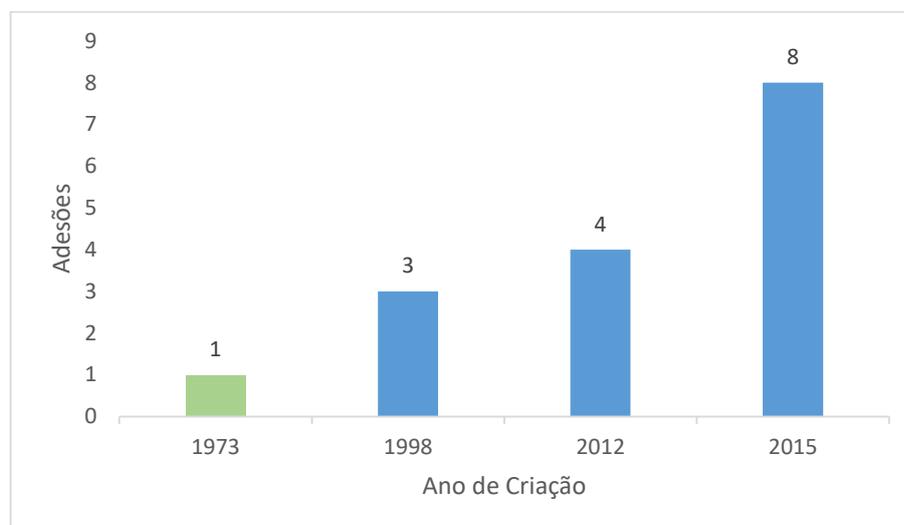
Assim, as leis complementares estaduais emularam a lei complementar federal de 1973, que criou a RM de Curitiba. Esse mecanismo de emulação pode ser comparado ao estudo de Couto e Absher-Bellon (2018), que constatou que as constituições estaduais emulam a Carta Federal, criando estruturas de governança semelhantes e reproduzindo literalmente suas normas. No caso paranaense, a difusão vertical de norma federal prevaleceu em relação à difusão horizontal e as regiões metropolitanas foram mais influenciadas pela legislação federal do que influenciaram umas às outras, como pode ser observado no Quadro 23.

Quadro 23 - Comparação das Leis Complementares Estaduais do Paraná

LC nº 14/1973	LCE nº 81/1998, LCE nº 83/1998, LCE nº 149/2012, LCE nº 184/2015, LCE nº 185/2015, LCE nº 186/2015 e LCE nº 187/2015
Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário; V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal	Art. 5.º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região: I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente, abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; VI – outros aprovados no Plano de Desenvolvimento Regional Integrado - PRDI

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Após as considerações em termos de redação das legislações, é possível demonstrar o processo de difusão cumulativa das regiões metropolitanas do Estado do Paraná por meio da Curva S, conforme a Figura 34. Cabe observar que o ano de 1973 está destacado na cor verde por representar a criação da RM de Curitiba no período militar. Posteriormente, essa região metropolitana foi recriada, por meio de lei complementar estadual.

Figura 34 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado do Paraná

Fonte: Elaboração da autora (2022).

6.5 Regiões Metropolitanas do Estado de Santa Catarina

O último estudo de caso selecionado aborda as regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina. Nesse estado foram criadas 14 RMs, compostas por 295 municípios. Esse é o único ente federado em que todos os municípios fazem parte de regiões metropolitanas. Assim, essa seção visa analisar a institucionalização e o processo de difusão das regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina.

6.5.1 Institucionalização das RMs de Santa Catarina

As regiões metropolitanas de Santa Catarina estão inseridas na mesma lei complementar estadual, que sofreu atualizações por meio de outras leis complementares, com o objetivo de incluir e excluir municípios, bem como criar novas regiões metropolitanas. Posteriormente, em 2021 foi instituída mais uma lei complementar estadual que criou três novas regiões metropolitanas. A trajetória desse processo seguiu a seguinte cronologia: (i) foram 3 RMs criadas em 1998; (ii) 3 RMs criadas em 2002; (iii) 3 RMs criadas em 2010; (iv) 2 RMs criadas em 2012 e (v) 3 RMs criadas em 2021. Assim, o Estado de Santa Catarina alocou todos os seus

295 municípios em uma das suas 14 regiões metropolitanas, sem que haja evidências claras sobre as explicações dessas emancipações.

Na Lei Complementar Estadual que originou a criação dessas regiões metropolitanas não há informação sobre a organização de governança. Entretanto, a LCE nº 636, de 2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e suas funções públicas de interesse comum, inovou ao criar uma Superintendência de Desenvolvimento. É a única estrutura de gestão que o estado possui, mas é específica da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Essa RM é constituída pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos. Em 26 de março de 1969, esses municípios fundaram a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis). Essa Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) auxilia nas atividades de articulação e integração interfederativa.

Segundo o Estatuto da MetrÓpole, aprovado pela Lei nº 13.089, de 2015, a função pública de interesse comum é a política pública ou a ação cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em outros municípios. Conforme o inciso IX do art. 2º do Estatuto, incluído pela Lei nº 13.683, de 2018, a governança interfederativa das funções públicas de interesse comum envolve o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes em relação à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante um sistema integrado e articulado de planejamento, projetos, estruturação financeira, implantação, operação e gestão (BRASIL, 2022).

As funções públicas de interesse comum, definidas pela LCE nº 636, de 2014, para a Região Metropolitana da Grande Florianópolis são o planejamento integrado para o desenvolvimento regional; a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais; o exercício do poder de polícia administrativa para preservação ambiental, controle do uso e da ocupação do solo, a definição e a execução do sistema viário intrarregional; além da utilização de incentivos técnicos, financeiros e fiscais para o estímulo da atividade econômica (SANTA CATARINA, 2023).

Ademais, a LCE nº 636, de 2014, institui a Superintendência de Desenvolvimento da Grande Florianópolis (SUDERF) como instância responsável pela gestão dessa região metropolitana. As competências da Superintendência definidas no artigo 6º da Lei são promover, elaborar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado do desenvolvimento

regional; coordenar os serviços comuns de interesse da RMF; estabelecer diretrizes para utilização do solo no âmbito da RMF, orientando a elaboração dos planos diretores municipais, de forma integrada com a mobilidade urbana, o saneamento básico e o meio ambiente; firmar acordos, convênios ou ajustes com outros órgãos e outras entidades de direito público ou privado para fins de cooperação, assistência técnica e prestação de serviços de interesse comum (SANTA CATARINA, 2023).

O Estatuto da Metrópole especifica em seu artigo 8º que a governança interfederativa das regiões metropolitanas compreende em sua estrutura básica: instância executiva composta pelos representantes do poder executivo, instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2022).

Seguindo tal preceito legislativo, a estrutura organizacional da SUDERF é composta pelo Colégio Eleitoral, Comitê de Desenvolvimento da RMF, Superintendência-Geral, Diretoria Técnica e Diretoria Administrativo-Financeira. A participação dos cidadãos ou entidades legalmente constituídas está prevista no âmbito do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (CODERF). As reuniões do Comitê são públicas e suas deliberações são tomadas pela maioria absoluta de seus membros.

Além da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, o artigo 8º do Estatuto da Metrópole também ressalta a importância de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas para auxiliar no processo de governança interfederativa das regiões metropolitanas. Com relação ao estabelecimento de fundos, nas regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina há previsão legal de estabelecimento de fundos de desenvolvimento como instrumentos financeiros de caráter rotativo destinado a financiar atividades de planejamento, execução e operação de serviços urbanos.

No entanto, a governança das RMs ainda carece de fundos com participação dos entes federados para atingir a gestão plena. Na revisão da LCE nº 636, de 2014, consta uma proposta de criação de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, com aporte de recursos estaduais e municipais, de forma equitativa, para viabilizar o financiamento de estudos, projetos e obras de interesse metropolitano (VICTORIA; SZTOLTZ, 2018).

As características institucionais das regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina podem ser observadas no Quadro 24.

Quadro 24 - Caracterização Institucional das RMs do Estado de Santa Catarina

RM	Instrumento Legal e Data de Criação	Definição FPIC	Sistema de Gestão	Criação de Conselho Específico	Criação de Fundo Específico
Florianópolis	LCE nº 162, 6 de janeiro de 1998	Não	SUDERF	CODERF	Lei Prevê
Norte/Nordeste Catarinense	LCE nº 162, 6 de janeiro de 1998	Não	Não	Não	Não
Vale do Itajaí	LCE nº 162, 6 de janeiro de 1998	Não	Não	Não	Não
Carbonífera	LCE nº 221, de 9 de janeiro de 2002	Não	Não	Não	Não
Foz do Rio Itajaí	LCE nº 221, de 9 de janeiro de 2002	Não	Não	Não	Não
Tubarão	LCE nº 221, de 9 de janeiro de 2002	Não	Não	Não	Não
Chapecó	LCE nº 523, de 20 de dezembro de 2010	Não	Não	Não	Não
Lages	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	Não	Não	Não	Não
Alto Vale do Itajaí	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	Não	Não	Não	Não
Contestado	LCE nº 571, de 24 de maio de 2012	Não	Não	Não	Não
Extremo Oeste	LCE nº 571, de 24 de maio de 2012	Não	Não	Não	Não
Joinville	LCE nº 788, de 29 de dezembro de 2021	Sim	Não	Não	Não
Jaraguá do Sul	LCE nº 788, de 29 de dezembro de 2021	Sim	Não	Não	Não
Planalto Norte	LCE nº 788, de 29 de dezembro de 2021	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Além da região metropolitana da Grande Florianópolis, somente as regiões metropolitanas de Joinville, Jaraguá do Sul e do Planalto Norte apresentam especificações de funções públicas de interesse comum. Tais RMs foram instituídas por meio da Lei Complementar Estadual nº 788, de 2021, e apresentam as seguintes FPICs: (i) planejamento integrado para o desenvolvimento regional; (ii) prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico; (iii) o exercício de poder de polícia administrativa para a preservação ambiental; o controle de uso e da ocupação do solo; a definição e a execução do sistema viário intrarregional; e (iv) a utilização de incentivos técnicos, financeiros, e fiscais para o estímulo da atividade econômica (SANTA CATARINA, 2023).

Apesar de a LCE nº 788, de 2021 apresentar as descrições das funções públicas de interesse comum, a lei não dispõe de informações acerca do sistema de gestão, criação de conselhos e fundos específicos. Levando-se em consideração que essas são as regiões

metropolitanas brasileiras mais recentes, criadas em 2021, é possível observar que não houve avanço em termos de mecanismos de gestão efetivos. As demais RMs do Estado de Santa Catarina apresentam somente a composição de municípios, sem haver especificações quanto à gestão interfederativa. São RMs criadas por lei, mas na prática não apresentam institucionalidade, nem refletem qualquer preocupação com o planejamento metropolitano.

De acordo com a entrevista semiestruturada, realizada por correio eletrônico, com o Deputado Estadual Marcos Vieira (PSDB), constatou-se que Santa Catarina é um estado com cinco regiões bem distintas, devido, especialmente, às etnias colonizadoras. O estado é majoritariamente constituído de pequenos municípios, concentrados em polos regionais, cada qual com sua particularidade, desde sotaques até a economia diversificada. Portanto, este é um dos principais fatos que fizeram com que as regiões metropolitanas fossem uma reivindicação das regiões administrativas.

Dessa maneira, a criação de RMs envolve questões políticas, relacionadas à representatividade de cada região administrativa. Nesse aspecto, o ex-Governador Luiz Henrique da Silveira (PMDB) teve participação importante no processo de implementação e empoderamento das administrações regionais. Ele foi o criador e incentivador da descentralização do governo, levando as secretarias de estado para as regiões catarinenses.

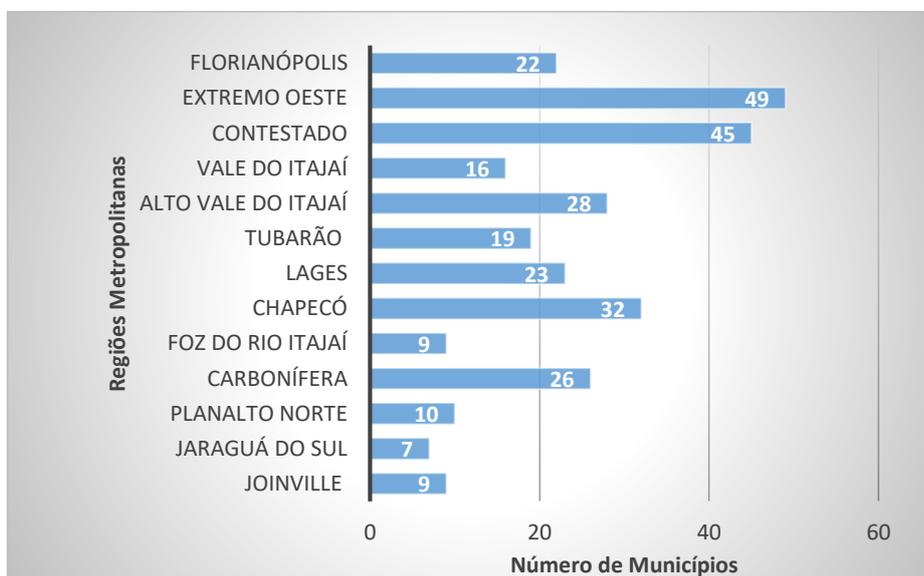
Segundo o Deputado Marcos Vieira, o processo da criação das regiões metropolitanas foi natural com o fortalecimento e a concretização das ações que foram iniciadas com a descentralização. Como Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, o Deputado avalia os projetos que possam de alguma forma alterar o aspecto financeiro e orçamentário envolvendo o governo do estado. Portanto, ele participa ativamente de todo o processo do desenvolvimento, criação e aprovação das matérias relativas às regiões metropolitanas. Assim, o deputado analisa que os benefícios para a população podem ser sentidos na melhoria dos serviços públicos oferecidos, como transporte público, segurança, educação e saúde.

Apesar de os estados brasileiros apresentarem uma estagnação na institucionalização de RMs a partir de 2016, em Santa Catarina continuam sendo criadas novas regiões metropolitanas, como ocorreu em 2021, com a Lei Complementar Estadual nº 788, de 2021. Questionado sobre a continuidade do fenômeno de criação de novas RMs, o Deputado Marcos Vieira afirmou que, com o crescimento natural das cidades, é possível que mais regiões metropolitanas sejam criadas, já que municípios conurbados debatem a integração de serviços públicos, ofertando mais qualidade de vida para os cidadãos.

Em seguida, foi realizada uma entrevista com o assessor legislativo Cristian de Jesus. Ele afirmou que o processo de criação de regiões metropolitanas em Santa Catarina teve o estímulo e o incentivo do ex-Governador Luiz Henrique da Silveira, que criou secretarias regionais em cada uma das regiões administrativas para aumentar sua influência política nessas localidades. Isso propiciou o fortalecimento das secretarias regionais e dos respectivos secretários, criando um elo de reciprocidade entre os secretários e o governador. Dessa forma, a lógica política de difusão de regiões metropolitanas em Santa Catarina trouxe benefícios em termos políticos, contribuindo com a reeleição do governador e de seus aliados.

Diante disso, todo Estado de Santa Catarina formalmente é metropolitano, como pode ser observado na Figura 35. Cabe destacar que a RM do Norte e Nordeste Catarinense foi desmembrada, com a criação das RMs de Joinville, Jaraguá do Sul e Planalto Norte, institucionalizadas por meio da Lei Complementar Estadual nº 788, de 29 de dezembro de 2021. Por isso, os 26 municípios da RM do Norte e Nordeste Catarinense estão distribuídos em 10 municípios da RM do Planalto Norte, 7 municípios de Jaraguá do Sul e 9 municípios de Joinville, conforme pode ser observado na Figura 35.

Figura 35 - Municípios por Regiões Metropolitanas do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaboração da autora (2022).

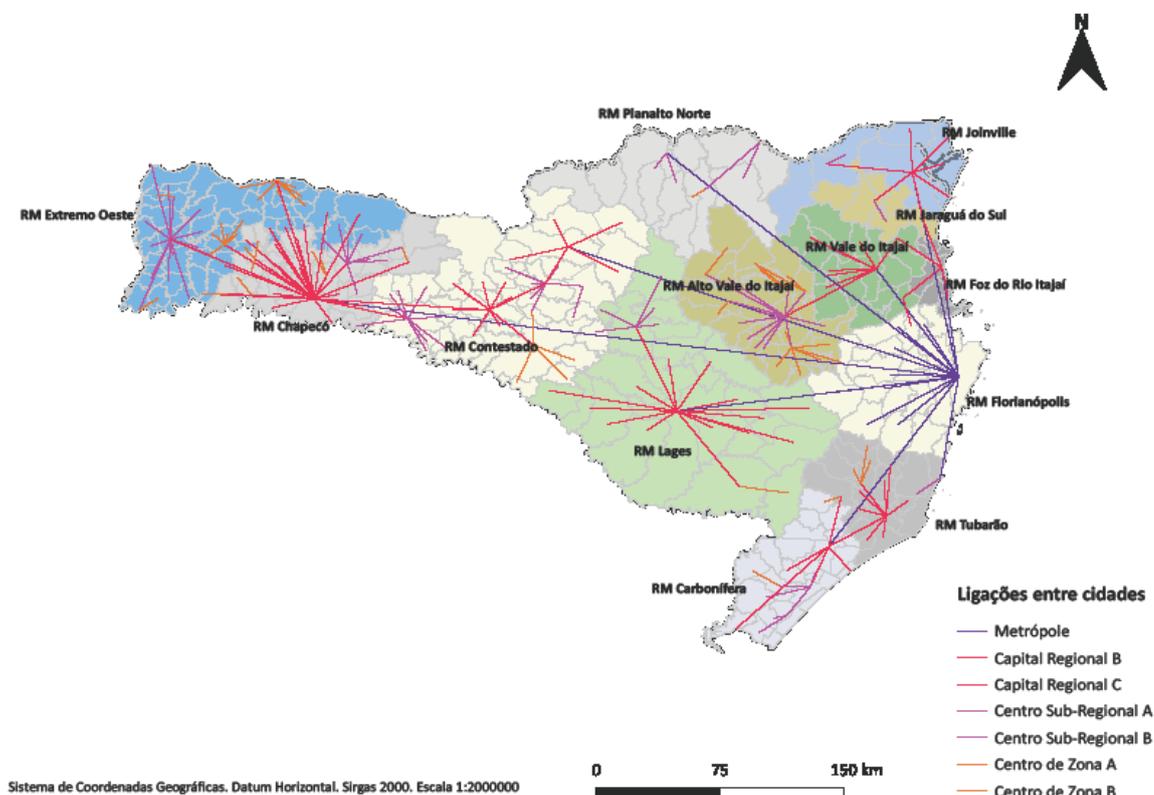
Em relação à rede urbana do Estado de Santa Catarina, somente a RM de Florianópolis apresenta a característica de MetrÓpole. Já a RM de Carbonífera, Foz do Rio Itajaí, Chapecó, Vale do Rio Itajaí e Joinville são caracterizadas como Capitais Regionais B. As RMs de Lages,

Tubarão e Contestado são designadas Capitais Regionais C. Essas são as regiões metropolitanas que apresentam as características técnicas que se enquadram no conceito metropolitano.

Contudo, as RMs de Alto Vale do Itajaí, Extremo Oeste e Jaraguá do Sul são classificadas como Centro Sub-Regional A, bem como a RM do Planalto Norte é classificada como Centro Sub-Regional B. Essas regiões metropolitanas não apresentam características técnicas de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional.

A seguir, apresenta-se a distribuição espacial das regiões metropolitanas e sobrepostas a elas as Regiões de Influência das Cidades identificadas pelo IBGE para o Estado de Santa Catarina. Isso demonstra a hierarquia da rede urbana e as entidades metropolitanas, de acordo com a REGIC. É possível observar a ausência de papel relevante na rede urbana de várias cidades consideradas núcleos de entidades metropolitanas, o que demonstra que sua importância se restringe a dimensões locais, sem condições de desempenhar as funções de uma capital regional. A rede urbana de Santa Catarina pode ser observada na Figura 36.

Figura 36 - Rede Urbana do Estado de Santa Catarina



Fonte: IBGE (2021). Elaboração da autora.

6.5.2 Processo de Difusão das RMs de Santa Catarina

Com relação à participação dos atores no processo de difusão das regiões metropolitanas de Santa Catarina, foi possível analisar os autores dos projetos de lei complementares. Assim como no caso de Alagoas, a maioria das leis complementares estaduais de RMs catarinenses foram propostas por governadores. Somente as RMs de Joinville, Jaraguá do Sul e Planalto Norte foram propostas por deputada estadual. No Quadro 25 verifica-se a lei de criação das RMs, os autores das leis e seus respectivos cargos.

Quadro 25 - Autores das LCE das RMs de Santa Catarina

RM	Lei de Criação	Autor da Lei	Cargo
Florianópolis	LCE nº 162/1998	Paulo Afonso Evangelista Vieira	Governador
N/NO Catarinense	LCE nº 162/1998	Paulo Afonso Evangelista Vieira	Governador
Vale do Itajaí	LCE nº 162/1998	Paulo Afonso Evangelista Vieira	Governador
Carbonífera	LCE nº 221/2002	Esperidião Amin	Governador
Foz do Rio Itajaí	LCE nº 221/2002	Esperidião Amin	Governador
Tubarão	LCE nº 221/2002	Esperidião Amin	Governador
Alto Vale do Itajaí	LCE nº 523/2010	Leonel Arcângelo Pavan	Governador
Chapecó	LCE nº 523/2010	Leonel Arcângelo Pavan	Governador
Lages	LCE nº 495/2010	Jorginho Mello	Governador
Contestado	LCE nº 571/2012	João Raimundo Colombo	Governador
Extremo Oeste	LCE nº 571/2012	João Raimundo Colombo	Governador
Joinville	LCE nº 788/2021	Paulinha	Deputada Estadual
Jaraguá do Sul	LCE nº 788/2021	Paulinha	Deputada Estadual
Planalto Norte	LCE nº 788/2021	Paulinha	Deputada Estadual

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Portanto, no estudo de caso de Santa Catarina é possível constatar que ainda não houve estagnação do processo de difusão de regiões metropolitanas. O processo está em andamento e três novas RMs foram criadas em 2021. O projeto de lei para criação delas tramitava desde 2018 na Assembleia Legislativa e foi apresentado pelo ex-Governador João Raimundo Colombo, o mesmo que submeteu à Assembleia Legislativa a LCE nº 571, de 2012, reunindo todas as RMs em uma única lei complementar e revogando as leis anteriores.

Contudo, esse projeto recebeu um parecer negativo da Gerência de Remuneração Funcional da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina, devido ao aumento de gastos provenientes da possível criação da Superintendência de Desenvolvimento da RM de

Joinville (SUDERJ). O projeto previa a instituição de uma autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, com estrutura organizacional composta pelos cargos de provimento em comissão de superintendente, diretor técnico e diretor administrativo-financeiro.

Após o parecer negativo ao PLC nº 0002/2018, foi apresentado um novo projeto pela Deputada Paulinha (PODE). A Deputada propôs o PLC nº 0018/2021, dispondo sobre a RM de Joinville e excluindo a criação da SUDERJ, para que não houvesse aumento de gastos. Com esse ajuste, o projeto foi aprovado e se transformou na Lei Complementar Estadual nº 788, de 29 de dezembro de 2021. Além da RM de Joinville, também foram institucionalizadas as RMs de Jaraguá do Sul e do Planalto Norte.

Nessa lei só consta a composição dos municípios integrantes das RMs e a definição de função pública de interesse comum. Os demais mecanismos do sistema de gestão metropolitano foram excluídos para que houvesse aprovação da lei sem veto. No que tange à gestão metropolitana, nas RMs de Santa Catarina não ocorreu implementação de mecanismos de gestão. A gestão deveria se estabelecer por meio de políticas públicas metropolitanas para melhorar a qualidade de vida do cidadão. Ademais, deveriam ser constituídos espaços decisórios liderados pelo governo e pela sociedade civil, envolvendo câmaras técnicas, conselhos e comunidades epistêmicas. Por não haver instituição desses mecanismos, isso pressupõe apenas interesse pela criação e não pela implementação das regiões metropolitanas.

Dessa maneira, o processo de difusão das RMs de Santa Catarina ocorreu por meio de diversas leis complementares estaduais que foram sendo editadas e revogadas. Por fim, as regiões metropolitanas de Santa Catarina estão inseridas na mesma Lei Complementar Estadual nº 571, de 24 de maio de 2012, que sofreu atualizações por meio de outras leis complementares, com o objetivo de incluir e excluir municípios, bem como criar novas regiões metropolitanas. Nesses termos:

LEI COMPLEMENTAR Nº 571, DE 24 DE MAIO DE 2012

O Governador do Estado de Santa Catarina, faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Ficam instituídas, nos termos do art. 114 da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Lei Complementar nº 104, de 04 de janeiro de 1994, as Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste e do Contestado.

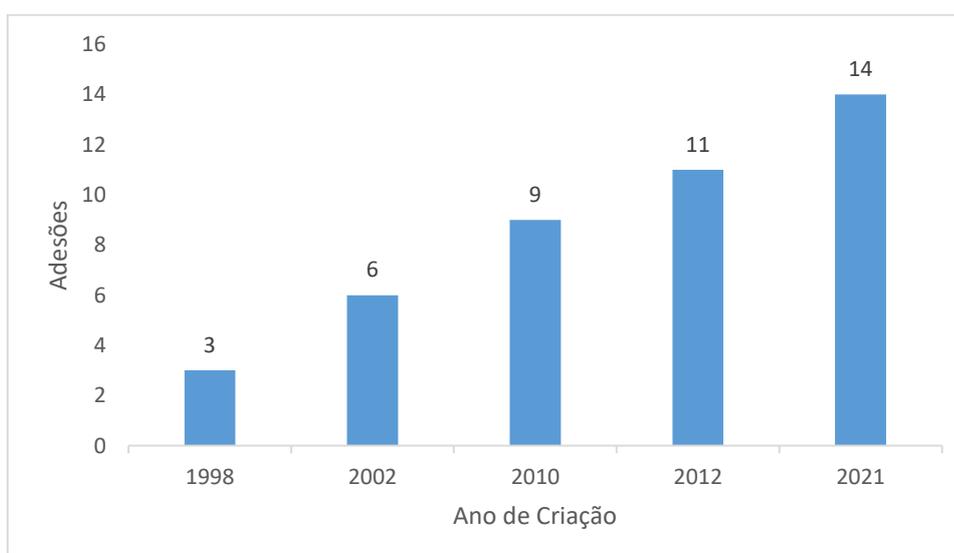
Art. 2º A Lei Complementar nº 495, de 26 de janeiro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações: Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado (SANTA CATARINA, 2023).

Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 788, de 29 de dezembro de 2021, criou três novas RMs catarinenses. Essa lei inovou ao considerar nessas regiões metropolitanas as seguintes funções públicas de interesse comum: o planejamento integrado para o desenvolvimento regional; a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico; o exercício de poder de polícia administrativa para preservação ambiental, controle de uso e da ocupação do solo e a execução do sistema viário intrarregional; a utilização de incentivos técnicos, financeiros, e fiscais para o estímulo da atividade econômica.

Apesar de haver a previsão legislativa de funções públicas de interesse comum, não se observa na lei a instituição de sistemas de gestão para que possam ser operacionalizadas tais funções públicas. Assim, com exceção de Florianópolis, as demais regiões metropolitanas catarinenses não dispõem de empresas metropolitanas, conselhos participativos nem fundos de financiamento para execução da política urbana.

Após as considerações em termos de legislação, é possível traçar a Curva S da difusão cumulativa das regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina. A partir de 2016, os estados brasileiros passaram a apresentar um processo de saturação da difusão de regiões metropolitanas. No entanto, em Santa Catarina foram criadas três novas regiões metropolitanas em 2021, demonstrando que o processo ainda está em andamento. A Figura 37 apresenta as características da difusão no formato da Curva S no caso catarinense.

Figura 37 - Difusão Cumulativa das RMs do Estado de Santa Catarina



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Conforme foi abordado nesse capítulo, as regiões metropolitanas apresentam características semelhantes de difusão, com processos distintos de institucionalização. Por um lado, foi possível verificar que as RMs de Maceió, João Pessoa, Curitiba e Florianópolis, que representam as capitais dos estados selecionados nos estudos de caso, possuem alguns aspectos de gestão, seja por meio de empresas metropolitanas, coordenações administrativas ou superintendências. Por outro lado, as demais regiões metropolitanas analisadas carecem de sistema de gestão, relacionado às empresas, conselhos e fundos de investimento.

Na próxima seção serão discutidas e comparadas as similaridades e as diferenças dos quatro estudos de caso selecionados para a compreensão do processo de difusão das regiões metropolitanas. Também será realizado o teste de hipóteses, com a discussão acerca das análises e dos resultados alcançados na pesquisa.

6.6 Teste de Hipóteses: Análises e Resultados

Esta seção apresenta o teste de hipóteses, as respectivas análises e resultados. Para os casos selecionados no capítulo anterior foram desenvolvidos variáveis e hipóteses a serem testadas. Após a caracterização dos estudos de caso, torna-se necessário retomar os aspectos metodológicos das variáveis de pesquisa para realizar a verificação das hipóteses.

Nesses termos, a primeira variável aborda a criação de regiões metropolitanas e busca analisar os efeitos de vizinhança do ponto de vista regional para criação de áreas metropolitanas. Como abordado no capítulo 3, a primeira hipótese de pesquisa é a seguinte:

H1: quanto maior a proximidade geográfica, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas.

Os potenciais efeitos de vizinhança incorporam premissas de determinantes externos e podem ser subsídios de pesquisa para mensurar efeitos indiretos de redes formais e informais de políticas públicas. Tais redes são responsáveis por propagar informações em diversos sistemas de comunicação e podem influenciar a difusão de políticas (COELHO; CAVALCANTE; TURGEON 2012).

Nesse aspecto, cabe destacar que os estados que criaram o maior número de regiões metropolitanas brasileiras localizam-se nas regiões Nordeste e Sul. Os dados de referência utilizados na pesquisa foram as leis e a elaboração cartográfica da tese. Dessa forma, é possível observar a difusão por meio do efeito vizinhança do ponto de vista regional em relação aos

Estados de Alagoas e Paraíba, na região Nordeste, bem como os Estados de Paraná e Santa Catarina, na região Sul. Nestes estados o *boom* de regiões metropolitanas ocorreu principalmente nos anos de 2012 e 2013, caracterizando o efeito *spread*, ou seja, o espalhamento da difusão de regiões metropolitanas pelo país (ROGERS, 2003).

Após as análises, verifica-se que a primeira hipótese foi corroborada nos casos estudados, haja vista que os estados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas a partir das características de maior proximidade geográfica.

A segunda variável aborda a relação entre a difusão de regiões metropolitanas e o papel de influência dos empreendedores políticos. Dessa forma, a segunda hipótese é a seguinte:

H2: quanto maior a influência dos empreendedores políticos, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas.

Os dados de referência utilizados foram as análises das leis complementares estaduais por meio da consulta às assembleias legislativas e sítios eletrônicos dos governos dos estados. Esse levantamento de dados foi relevante para verificar o papel dos agentes e das organizações que atuam no processo de difusão de regiões metropolitanas. Conforme Evans (2009), os agentes podem ser políticos, burocratas, empreendedores políticos, acadêmicos, grupos de pressão, instituições de financiamento, organizações internacionais, dentre outros.

Nesse sentido, os estudos de caso da tese apontaram que autores das leis exerceram o papel de agentes do processo de difusão. Assim, os agentes políticos foram os responsáveis pela discussão e aprovação das leis que deram origem às regiões metropolitanas. No caso de Alagoas e de Santa Catarina, os governadores exerceram preponderantemente o papel de empreendedores políticos para aumentar o poder de barganha e a influência do governo do estado em relação aos municípios.

Contudo, no caso da Paraíba e do Paraná, a maioria das regiões metropolitanas foram criadas por proposição de projeto de lei a partir de deputados estaduais, de maneira individualizada. Tais deputados exerceram o papel de agentes do processo de difusão por meio da autoria de leis complementares estaduais. Os deputados estaduais eram, na maioria dos casos, ex-prefeitos dos municípios sede, ou buscavam se candidatar posteriormente às prefeituras. Esses agentes tinham interesse em elevar ao *status* de região metropolitana algumas realidades não metropolitanas em busca de prestígio, vantagens econômicas na disputa por recursos federais ou buscavam ampliar a capacidade de inserção dos municípios na relação de políticas vinculadas à condição legal de ente metropolitano para receber financiamentos e participar de políticas governamentais específicas.

Levando-se em consideração as análises, verifica-se que a segunda hipótese foi corroborada nos casos estudados, haja vista que os estados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas devido à influência de empreendedores políticos.

A terceira variável aborda a relação entre a difusão de regiões metropolitanas e os estímulos provenientes de repasses de recursos do governo federal. Assim, segue a terceira hipótese de pesquisa:

H3: quanto maior a quantidade de repasses de recursos do governo federal, maior é a probabilidade de os estados adotarem regiões metropolitanas.

Os dados de referência utilizados nesse aspecto foram as publicações acadêmicas e as entrevistas semiestruturadas realizadas com os deputados estaduais e os gestores públicos. Nesse sentido, foi possível verificar que o governo federal influenciou a difusão e provocou um processo de distorção de criação de regiões metropolitanas, devido aos repasses de recursos principalmente do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Assim, a difusão de regiões metropolitanas brasileiras foi se espalhando pelo território nacional sem haver parâmetros técnicos.

O estudo de difusão de políticas no Brasil pressupõe a análise em relação às questões de influência vertical que envolvem tanto os aspectos institucionais, quanto os aspectos políticos do relacionamento entre os diferentes níveis da federação. Entender o jogo político ajuda a compreender porque nem sempre a tomada de decisão do ente nacional, que tenta coordenar a implementação de políticas e estratégias descentralizadas, alinha-se a dos entes subnacionais, como os estados e municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Nesse aspecto, os repasses dos programas do governo federal propiciaram distorções em termos de políticas públicas ao não levar em consideração os aspectos de porte e densidade demográfica dos municípios. Ao aprovar em 2018 o conceito de região metropolitana que comporte qualquer configuração de municípios, pode haver um reforço às injustiças e às desigualdades socioespaciais. Ademais, a ausência do papel ativo da União em apoiar o desenvolvimento metropolitano pode reforçar as disparidades intra-regionais e prejudicar a formalização de arranjos supramunicipais.

Ao perceber as desvantagens em relação à institucionalização de regiões metropolitanas, parlamentares estão se articulando no sentido reverso e buscando excluir municípios da composição de RMs. Tais desvantagens se relacionam ao aumento de despesas envolvidas na instituição de sistemas de gestão para criação de mecanismos de governança relacionados às empresas metropolitanas, aos conselhos gestores e aos fundos de financiamento de políticas de desenvolvimento urbano.

Ademais, outra desvantagem apontada pelos entrevistados de Alagoas, Paraíba e Paraná está relacionada aos repasses de recursos de saneamento básico. Esses repasses são operacionalizados pela Funasa, uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Saúde, que disponibiliza recursos para municípios com até 50 mil habitantes. Contudo, de acordo com a Portaria do Ministério da Saúde nº 1.035, de 2017, os municípios integrantes de regiões metropolitanas, mesmo que possuam até 50 mil habitantes, não podem receber repasses da Funasa. Assim, os municípios pequenos preferem deixar de fazer parte das RMs para continuar recebendo esses repasses da Funasa, por isso muitos municípios estão pedindo para serem excluídos das regiões metropolitanas.

A terceira hipótese também se mostra corroborada nos casos estudados, haja vista que os estados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas a partir do aumento de repasses de recursos de programas federais.

A quarta variável avalia a emulação e busca analisar a semelhança das redações das leis de criação das RMs e comparar as principais diretrizes dos projetos de leis complementares. Nesse sentido, entende-se que:

H4: quanto maior a quantidade de regiões metropolitanas institucionalizadas, maior a probabilidade de emular as leis complementares das outras regiões metropolitanas.

Nesse sentido, a emulação designa um processo de imitação ou cópia de outros modelos implementados. Cabe destacar que o mecanismo de emulação nem sempre se pauta por uma decisão planejada e racional, podendo incorrer em falhas de adaptação por desenvolver a política pública por meio de condições locais desfavoráveis, sem instrumentos e sem estrutura institucional adequados (COÊLHO, 2016)

Além disso, a emulação pode ser motivada por interesses individuais de atores que buscam legitimar seus governos baseados na inovação ou adoção de comportamentos apropriados de outros atores. Segundo Marsh e Sharman (2010), ao copiar as práticas de outros governos, muitas vezes não se realiza uma análise minuciosa acerca das questões econômicas, ideológicas e geográficas de cada região, podendo ocorrer problemas de coordenação e de implementação de políticas públicas. Isso pode ser verificado na difusão de regiões metropolitanas, em que muitas delas não apresentam razão de ser e não possuem instrumentos de gestão que permitam o desenvolvimento da política urbana.

Levando-se em consideração esses aspectos, para realizar o teste desta hipótese foi feita a análise detalhada das leis complementares que institucionalizam as regiões metropolitanas. Os dados de referência utilizados foram pesquisas documentais para verificação textual, por

meio da análise de conteúdo e da comparação de leis, para observar a postura dos atores diante do fenômeno da difusão de políticas.

É possível observar que a legislação das regiões metropolitanas do Estado de Alagoas apresenta características relacionadas ao processo de difusão com mecanismo de emulação. De acordo com a análise, constata-se que as funções públicas de interesse comum previstas na lei que criou a RM de Maceió podem ter sido emuladas pelas leis complementares estaduais que criaram as demais regiões metropolitanas alagoanas. Também pode ter ocorrido o mecanismo de emulação cruzada, por haver semelhança entre as leis complementares estaduais entre diferentes estados. Dessa forma, as funções públicas de interesse comum da lei de criação da RM de Maceió também podem ter sido emuladas pelas leis de criação das RMs de Fortaleza, Cariri e Sobral, no Estado do Ceará.

De acordo com Elkins e Simmons (2005), apesar da difusão ser um processo descoordenado, não deixa de ser um processo interconectado entre os adotantes. Dessa maneira, é relevante analisar a dimensão da influência horizontal, observando a existência de canais de comunicação entre os adotantes por meio dos quais se propagam as inovações. O conceito de redes formais e informais pode ser agregado à análise do processo de difusão, levando-se em consideração os aspectos de comunicação e conexão horizontal da difusão.

Quanto ao Estado Paraná, as leis complementares estaduais emularam a lei complementar federal de 1973, que criou a RM de Curitiba. Esse mecanismo de emulação pode ser comparado ao estudo de Couto e Absher-Bellon (2018), que constatou que as constituições estaduais emulam a Carta Federal, criando estruturas de governança semelhantes e reproduzindo literalmente suas normas. Assim, no caso paranaense a difusão vertical de norma federal prevaleceu em relação à difusão horizontal e as regiões metropolitanas foram mais influenciadas pela legislação federal do que influenciaram umas às outras.

Com relação à instituição de funções públicas de interesse comum do Estado da Paraíba, é possível constatar que somente as RMs de Patos, Esperança e Sousa apresentam tal previsão legislativa. Dentre essas, a lei complementar estadual da criação de RM de Sousa apresenta redação idêntica à lei da criação da RM de Esperança. Nesse caso, observa-se que a RM de Esperança pode ter sido emulada pela RM de Sousa. As demais regiões metropolitanas paraibanas não apresentam a constituição de funções públicas de interesse comum estabelecidas por lei, por isso não puderam ser comparadas por meio da verificação textual.

Quanto ao Estado de Santa Catarina, o processo de difusão das regiões metropolitanas ocorreu por meio de diversas leis complementares estaduais que foram sendo editadas e revogadas. Por fim, as regiões metropolitanas de Santa Catarina estão inseridas na mesma lei

complementar estadual, que sofreu atualizações por meio de outras leis complementares, com o objetivo de incluir e excluir municípios, bem como criar novas regiões metropolitanas. No entanto, nessa lei não há previsão de mecanismos de funções públicas de interesse comum. Posteriormente, em 2021 foi editada uma nova lei complementar estadual que criou as RMs de Joinville, Jaraguá do Sul e Planalto Norte. Nessa lei consta a instituição de funções públicas de interesse comum de maneira genérica para essas três regiões metropolitanas. Sendo assim, não foi possível realizar a análise comparativa de legislações em Santa Catarina para verificar a incidência do mecanismo de emulação.

Pelo exposto, não é possível verificar se a quarta hipótese se confirma para os quatro estudos de caso selecionados na tese, utilizando a variável que avalia a emulação e busca analisar a semelhança das redações das leis de criação das RMs e comparar as principais diretrizes de funções públicas de interesse comum dos projetos de leis complementares. Nos casos dos Estados de Alagoas, Paraíba e Paraná foram encontrados mecanismos de emulação, conforme a verificação textual das respectivas legislações. No entanto, no caso do Estado de Santa Catarina não foi possível comparar as leis complementares estaduais, pois as regiões metropolitanas catarinenses estão inseridas na mesma lei complementar estadual, que sofreu atualizações por meio de outras leis complementares, com o objetivo de incluir e excluir municípios, bem como criar novas regiões metropolitanas.

Por fim, a quinta variável envolve a gestão metropolitana e está relacionada à quantidade de empresas metropolitanas criadas, conselhos constituídos e fundos de financiamento implementados. Os dados de referência utilizados para o teste dessa hipótese foram as leis complementares e as entrevistas realizadas com informantes-chave. Sendo assim:

H5: quanto maior o número de regiões metropolitanas criadas no estado, menor a probabilidade de haver uma estrutura funcional ou burocrática adequada de gestão.

Conforme a análise da legislação relativa à institucionalização das regiões metropolitanas de Alagoas, foi possível verificar que somente a RM de Maceió apresenta lei complementar que estabelece o exercício das funções públicas de interesse comum compartilhado pelos municípios e pelo estado, observando-se os critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do Sistema Gestor Metropolitano. Essa lei foi instituída como um instrumento de gestão para tratar de interesse comum no âmbito metropolitano, cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos.

No entanto, as outras oito regiões metropolitanas alagoanas não apresentam previsão legislativa para instituição de sistema gestor metropolitano, conselhos participativos nem fundos de financiamento das políticas urbanas. De acordo com o resultado de pesquisa relativo

à análise da legislação e das entrevistas, é possível constatar que somente a RM de Maceió apresenta instrumentos de gestão metropolitana. No entanto, as demais regiões metropolitanas alagoanas não existem de fato.

No caso das regiões metropolitanas da Paraíba, observa-se que não existe referência a estudos de viabilidade, nem exigências de constituição de fundos, órgãos gestores nem planos municipais. Após a institucionalização, na maioria das regiões metropolitanas não houve cooperação intermunicipal e não foram criadas estruturas de gestão democrática, tais como empresas metropolitanas, conselhos de gestão e fundos. Assim, não foram estabelecidos parâmetros e normas para ordenar o planejamento territorial no âmbito regional, em especial as ações de governança intermunicipal.

Cabe destacar que foi criado o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa. Contudo, este consórcio encontra-se inviabilizado devido ao baixo nível de conurbação entre os municípios. Apesar de ser uma experiência positiva de arranjo colaborativo, ainda não representa uma prática efetiva de ação conjunta para superar os desafios enfrentados pelas regiões metropolitanas da Paraíba. Com relação à participação da sociedade, não foram identificadas nas leis complementares menção às estruturas institucionais ou aos instrumentos de gestão.

Conforme o teor das entrevistas realizadas, constata-se que a RM de João Pessoa é a única que apresenta um centro administrativo com característica de gestão, as outras onze regiões metropolitanas não saíram do papel. Apesar de previsão legislativa, ainda não foram criados os sistemas de gestão, os conselhos participativos, nem os fundos de financiamento que contribuam para uma efetiva gestão dessas regiões metropolitanas.

Quanto às regiões metropolitanas do Paraná, somente a RM de Curitiba instituiu um sistema de gestão para tratar de funções públicas de interesse comum. Nesse aspecto, foi criada uma coordenação com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento. As outras sete RMs paranaenses não apresentam sistema de gestão metropolitano constituído.

Em 2005 foi aprovada uma lei complementar estadual que prevê um sistema gestor metropolitano em cada região metropolitana do estado, compreendendo conselhos de desenvolvimentos e fundos como instrumento financeiro. Assim, cada região metropolitana tem a prerrogativa de criar seu próprio fundo de desenvolvimento para financiar a execução e operação de serviços urbanos de interesse metropolitano. Porém, até o momento essas instâncias não foram institucionalizadas.

Com relação às regiões metropolitanas de Santa Catarina, na lei complementar estadual que originou a criação dessas regiões não há informação sobre a organização de gestão. Entretanto, a Região Metropolitana da Grande Florianópolis criou uma superintendência de desenvolvimento. É a única estrutura de gestão que o estado possui, mas é específica da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Tal superintendência apresenta um comitê de desenvolvimento que prevê a participação dos cidadãos ou entidades legalmente constituídas. As reuniões do comitê são públicas e suas deliberações são tomadas pela maioria absoluta de seus membros.

As demais regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina não apresentam conselhos nem fundos de desenvolvimento como instrumentos financeiros destinados a financiar atividades de planejamento e execução de serviços urbanos. Apesar de constar uma proposta legislativa de criação de um fundo de desenvolvimento metropolitano, com aporte de recursos estaduais e municipais, de forma equitativa, para viabilizar o financiamento de estudos, projetos e obras de interesse metropolitano, essa iniciativa não foi implementada.

Dessa maneira, somente as regiões metropolitanas das capitais de Maceió, João Pessoa, Curitiba e Florianópolis institucionalizaram minimamente um sistema de gestão metropolitano. As demais regiões metropolitanas analisadas não constituíram empresas de gestão, conselhos participativos nem fundos de financiamento. Assim, não foi constatada uma efetiva governança interfederativa, definida pelo Estatuto da Metrôpole, inciso IX do art. 2º da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, como o compartilhamento de ações e responsabilidades entre os entes federados em relação à “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (BRASIL, 2022).

Por todo o exposto, a quinta hipótese foi corroborada nos casos estudados, haja vista que o processo de difusão de criação de regiões metropolitanas não acompanhou o desenvolvimento de estruturas funcionais e burocráticas adequadas de gestão. Foram criadas diversas regiões metropolitanas que não apresentam critérios técnicos nem instrumentos de gestão. Dessa maneira, houve a institucionalização por meio de leis complementares, mas não houve a implementação de fato das regiões metropolitanas.

Tais regiões metropolitanas não possuem respaldo técnico nem definição legal que justifique seu reconhecimento como metrópoles, pois apresentam atividade de gestão menos complexas, com áreas de influência de pequena extensão e porte populacional menor, representando pequenas concentrações urbanas. Após as análises, apresentam-se a seguir as considerações finais da pesquisa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese abordou o processo de difusão das regiões metropolitanas brasileiras. O objeto de análise foi a questão metropolitana, utilizada como exemplo empírico que configura uma importante agenda de pesquisa. Assim, esta pesquisa se propôs a compreender de maneira precursora a difusão desse fenômeno e apresentou um aspecto inovador, sendo caracterizada como a primeira tese sobre esse tema.

O estudo sobre o processo de difusão de regiões metropolitanas ajuda a compreender o panorama do desenho federativo e a organização hierárquica dos tipos supramunicipais formais, podendo contribuir para o estabelecimento de ajustes de diretrizes nacionais para políticas urbanas compatíveis com a realidade de cada localidade, interligada à política nacional de desenvolvimento urbano.

De acordo com as características identificadas ao longo da pesquisa, puderam ser mapeados fatores para subsidiar as políticas públicas da União, dos Estados e dos Municípios visando a melhoria de indicadores sociais. Também foi ressaltada a importância de uma ação ativa da União no seu papel de apoiar as iniciativas voltadas à governança interfederativa, compreendida como o compartilhamento de responsabilidades entre os entes da federação em termos de funções públicas de interesse comum.

Dessa maneira, a tese cumpriu o objetivo de investigar a criação disfuncional de regiões metropolitanas, buscando compreender os fatores políticos, econômicos e sociais que influenciam a difusão. Além disso, o desenvolvimento da pesquisa permitiu a análise do processo de difusão das regiões metropolitanas, identificando as leis complementares responsáveis pela institucionalização, analisando as justificativas de funções públicas de interesse comum e investigando a constituição de sistemas de gestão, conselhos participativos e fundos de financiamento para custear as políticas metropolitanas.

Assim, a tese analisou os fatores de natureza política, institucional e regional que influenciaram a decisão dos governos na metropolização. A análise foi realizada no período de 1973 a 2021, correspondente à institucionalização de oitenta e duas regiões metropolitanas no Brasil. Foram observados dois períodos distintos de institucionalização. O primeiro período corresponde à formalização das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro, caracterizadas como regiões metropolitanas de fato e instituídas no período militar por meio de leis complementares federais. Com relação à segunda fase, corresponde ao período posterior à Constituição Federal de 1988,

em que houve a institucionalização de setenta e quatro regiões metropolitanas por meio de leis complementares estaduais, sem que houvesse critérios objetivos para a difusão do fenômeno.

Dessa forma, o segundo período de institucionalização foi marcado pela intensa atuação dos governos estaduais, que criaram a maioria das regiões metropolitanas sem critérios consistentes quanto à população, ao grau de urbanização e à centralidade regional. Tal período também foi marcado pela omissão da União nesse processo, que propiciou falhas em termos de distribuição de competências entre os entes federados e ausência de gestão federativa em relação ao tema metropolitano.

Diante desses desafios, o interesse no estudo da difusão de regiões metropolitanas foi buscar compreender o que causa a adoção de uma nova política ou programa metropolitano por outros governos. Os aspectos de pesquisa buscaram compreender questionamentos relativos ao por que certos governos institucionalizaram regiões metropolitanas enquanto outros governos deixaram de institucionalizar e por que certas inovações de políticas urbanas se disseminaram com velocidade e outras inovações não foram implementadas no cenário federativo.

Para auxiliar nessa compreensão foi utilizada a literatura que aborda a difusão de políticas. Nesse sentido, o Brasil se destaca como uma importante fonte de pesquisa, por ser uma federação robusta e por apresentar regras que garantem a autonomia entre as esferas subnacionais de governo. O caso brasileiro apresenta diversos mecanismos direcionais de difusão de políticas tanto no âmbito vertical quanto no âmbito horizontal. Assim, a literatura de difusão foi utilizada com um caráter inovador de pesquisa para compreender o processo de institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras.

As pesquisas sobre difusão de políticas têm ganhado espaço na literatura e cada vez mais os especialistas buscam explicar por que e como ocorre a disseminação de novos desenhos institucionais entre países e diferentes entes federados. Nesse aspecto, o processo de difusão ainda está em construção e existe limitado consenso sobre as formas de abordagem do fenômeno. É inegável a aplicabilidade da literatura de difusão no contexto federativo brasileiro. Contudo, a maioria dos trabalhos desenvolvidos nessa área opera em nível nacional, havendo uma lacuna em relação às pesquisas e modelos explicativos sobre inovações locais nas municipalidades.

Dessa maneira, a tese buscou preencher essa lacuna de pesquisa ao estudar a difusão de regiões metropolitanas no âmbito dos entes subnacionais. Para tanto, foi aplicado o método qualitativo que contempla a noção de complexidade causal. A pesquisa abordou os estudos de caso de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina, que representam casos extremos de estados brasileiros com a maior incidência de difusão de regiões metropolitanas, sem necessariamente

apresentar características de influência nacional ou região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional.

A pesquisa foi realizada por meio de um estudo bibliográfico e documental, com consulta a periódicos, documentos eletrônicos, projetos de lei, leis complementares estaduais, relatórios de conselhos e de órgãos do governo federal. Também foi realizada uma pesquisa exploratória envolvendo os *sites* das assembleias legislativas, as bases de dados do IBGE e do IPEA, bem como a análise de publicações acadêmicas.

Quanto às leis complementares estaduais, foi necessário recorrer aos portais das assembleias legislativas do país para investigar a difusão metropolitana. Foi um trabalho minucioso de reunir a legislação dispersa em diversos sítios eletrônicos, sendo identificadas e analisadas na íntegra mais de 150 leis complementares estaduais que institucionalizam regiões metropolitanas.

Por conseguinte, foi realizado um panorama da evolução da metropolização no Brasil. A partir de 1973, a União passou a ser responsável pelo financiamento das regiões metropolitanas, por meio da constituição de um fundo nacional de desenvolvimento, bem como a instituição de conselhos deliberativo e consultivo em formato vertical. Os governos estaduais ficaram responsáveis pela instituição dos órgãos de gestão. Assim, aos estados coube atuar na gestão por meio da atuação de entidades metropolitanas, responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum e pela elaboração dos planos metropolitanos.

Esse padrão de gestão imposto de cima para baixo no período militar não foi capaz de enfrentar os desafios das regiões metropolitanas. Dessa forma, no período de redemocratização do país, relativo à Constituição Federal de 1988, houve rejeição ao modelo político centralizador da constituição anterior. Sobressaiu uma busca por critérios localistas, como uma espécie de escala favorável à democracia. O rompimento com as práticas de centralização impostas no regime militar permitiu que os estados pudessem instituir suas próprias regiões metropolitanas, por meio de leis complementares estaduais.

Com o clamor por preceitos democráticos, a Constituição de 1988 buscou implementar mudanças em relação às atribuições dos municípios e à governança metropolitana, associando às demandas democráticas os objetivos de gestão pluralista, participativa e transparente. A Carta Constitucional redefiniu as atribuições dos entes federados e concedeu aos estados o poder de criação de regiões metropolitanas. A redistribuição de competências propiciou à União a tarefa de definir as diretrizes, as bases para o planejamento urbano e a definição de políticas nacionais, como a política nacional de desenvolvimento regional.

Nessa redistribuição de competências da Constituição de 1988 houve a ampliação das competências concorrentes, enfatizando as relações de competição e conflito entre os entes. Durante a elaboração da Constituinte não se observou o incentivo às práticas cooperativas, herança do período militar em que os municípios eram subordinados às decisões da União e dos estados. A nova correlação de forças das relações interfederativas tornou o ambiente institucional mais propício à competição e menos favorável à cooperação entre os entes federados.

Esse ambiente competitivo não favoreceu a gestão metropolitana no novo desenho federativo. A dicotomia entre a competência dos estados para criar regiões metropolitanas *versus* a autonomia municipal na gestão do próprio território gerou um vazio institucional para a gestão das metrópoles e um ambiente desfavorável à coordenação interfederativa. Para agravar essa situação, a União deixou de assumir uma postura de coordenadora da agenda metropolitana e passou a atuar somente por meio da elaboração de diretrizes.

Assim, a União deixou de agir de maneira efetiva na interlocução com estados e municípios, apresentando programas e ações dispersos para fomentar os mecanismos de gestão urbana. Ademais, também deixou de atuar no campo da governança metropolitana, se eximindo de uma atuação ativa na definição de normas e regras para o desenvolvimento urbana. A atuação federal passou a ser decorrente da transferência de recursos em infraestrutura urbana, principalmente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007 e do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009. Esses programas propiciaram distorções na política urbana e estimularam a difusão de regiões metropolitanas em todo o país.

Devido ao estímulo desses programas de repasses federais e os incentivos políticos, no período de 2009 a 2014 é possível observar o *boom* da metropolização institucional, cujo pico aconteceu em 2012 e 2013, com a institucionalização de 20 regiões metropolitanas em apenas dois anos. Nesse período ocorreu o efeito *spread* da difusão, com o espalhamento de regiões metropolitanas em todo território nacional.

Essas regiões metropolitanas criadas por leis complementares estaduais muitas vezes não representam espaços caracterizados por uma verdadeira metropolização, com escala, complexidade e dinâmicas metropolitanas que busquem atender aos objetivos de realização de funções públicas de interesses comuns. O processo de difusão de regiões metropolitanas, com ausência de características de metrópoles de fato, trouxe como consequência a dificuldade em estabelecer políticas apropriadas para o fenômeno da metropolização no país.

A aprovação do Estatuto da Metrópole buscou frear o processo de difusão metropolitana, por meio do estabelecimento de critérios definidos pelo IBGE e por orientações

técnicas por parte da União. No entanto, a lei que deu origem ao Estatuto não apresentou o resultado desejado e, posteriormente, sofreu modificações legislativas por meio da edição de uma medida provisória, convertida em lei em 2018. Essas modificações flexibilizaram os critérios para a constituição das regiões metropolitanas e excluíram os mecanismos de *enforcement* para implementação dos instrumentos de gestão urbana.

A flexibilização de critérios ocasionou a institucionalização de regiões metropolitanas sem respaldo técnico nem definição legal que justifique o reconhecimento como metrópoles. Tais regiões possuem atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência de pequena extensão e porte populacional menor, não apresentando conformação de médias concentrações urbanas. A maioria dessas regiões metropolitanas estão localizadas nos Estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina, que correspondem aos estudos de caso da tese.

Estes casos extremos foram selecionados devido aos critérios de proximidade e características socioeconômicas semelhantes. São estados repletos de regiões metropolitanas, mas não possuem metrópoles nem cidade-polo. A maioria das unidades regionais criadas nestes estados não preenchem os requisitos técnicos de uma região metropolitana, devido ao porte e à área de influência dos municípios.

As análises dos estudos de caso foram realizadas a partir do levantamento de dados para verificação da existência de similaridades e diferenças entre os governos estaduais e municipais, bem como os aspectos que influenciam o estabelecimento e funcionamento de conselhos e fundos, referentes ao sistema metropolitano. A investigação foi baseada em fatores de natureza política, econômica e social que influenciam o processo de difusão de regiões metropolitanas.

Para os casos selecionados foram desenvolvidas variáveis de pesquisa e hipóteses a serem testadas. Nesses termos, a primeira variável abordou a criação de regiões metropolitanas e buscou analisar os efeitos de vizinhança do ponto de vista regional para criação de áreas metropolitanas. Esta hipótese incorporou a premissa dos determinantes externos.

Assim, os potenciais efeitos de vizinhança e efeitos políticos podem ser subsídios de pesquisa para mensurar efeitos indiretos de redes formais e informais de políticas públicas. Além de redes político-partidárias, a adoção e a divulgação de uma inovação em redes regionais, formais e informais, são aspectos relevantes a serem considerados nos estudos de difusão, pois pressupõem a disseminação de conhecimento.

De acordo com a análise, a primeira hipótese foi confirmada nos casos estudados, haja vista que os estados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas a partir das características de maior proximidade geográfica.

A segunda variável abordou a relação entre a difusão de regiões metropolitanas e o papel de influência dos empreendedores políticos. Conforme as análises, a segunda hipótese foi confirmada nos casos estudados, pois os estados se tornaram mais propensos à criação de regiões metropolitanas devido à influência dos empreendedores políticos. Esses agentes apresentaram interesse em elevar ao *status* de região metropolitana algumas realidades não metropolitanas em busca de prestígio, vantagens econômicas na disputa por recursos ou ampliação da capacidade de inserção dos municípios na relação de políticas vinculadas à condição legal de ente metropolitano para receber financiamentos e participar de políticas governamentais específicas.

A terceira variável abordou a relação entre a difusão de regiões metropolitanas e os estímulos provenientes de repasses de recursos do governo federal. A terceira hipótese foi confirmada nos casos estudados, haja vista que foi possível verificar que o governo federal influenciou a difusão e provocou um processo de distorção de criação de regiões metropolitanas, devido aos repasses de recursos principalmente do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Dessa maneira, a difusão de regiões metropolitanas brasileiras foi se espalhando pelo território nacional sem haver o estabelecimento de parâmetros técnicos.

A quarta variável avaliou a emulação e buscou analisar a semelhança das redações das leis de criação das RMs e comparar as principais diretrizes dos projetos de leis complementares. Contudo, não foi possível confirmar a quarta hipótese para os quatro estudos de caso selecionados. Nos casos de Alagoas, Paraíba e Paraná foram encontrados mecanismos de emulação, conforme a verificação textual das respectivas legislações.

O caso do Paraná foi o mais evidente, pois as leis complementares estaduais que institucionalizaram regiões metropolitanas emularam a lei complementar federal de 1973, que criou a RM de Curitiba. Foram instituídas estruturas de governança semelhantes que reproduziram literalmente a lei federal. A difusão vertical de norma federal prevaleceu em relação à difusão horizontal e as regiões metropolitanas foram mais influenciadas pela legislação federal do que influenciaram umas às outras.

No entanto, no caso de Santa Catarina não foi possível comparar as leis complementares estaduais, pois o processo de difusão ocorreu por meio de diversas leis complementares estaduais que foram sendo editadas e revogadas. Por fim, essas regiões metropolitanas estão inseridas na mesma lei, que sofreu atualizações por meio de outras leis complementares, com o objetivo de incluir e excluir municípios, bem como criar novas regiões metropolitanas.

Por fim, a quinta variável envolveu a gestão metropolitana no que concerne à constituição de empresas metropolitanas, existência de conselhos e criação de fundos de financiamento. Os dados de referência utilizados para o teste dessa hipótese foram as leis complementares e as entrevistas realizadas com informantes-chave, tais como deputados estaduais, consultores e burocratas.

A quinta hipótese foi confirmada nos casos estudados, haja vista que o processo de difusão de criação de regiões metropolitanas não acompanhou o desenvolvimento de estruturas funcionais e burocráticas adequadas de gestão. Foram criadas diversas regiões metropolitanas que não apresentam critérios técnicos nem instrumentos de gestão. Dessa maneira, houve a institucionalização por meio de leis complementares, mas não houve a implementação de fato da maioria das regiões metropolitanas analisadas.

Nesse aspecto, torna-se necessária uma redefinição do patamar populacional de acordo com as características nacionais e regionais, bem como a atuação ativa da União em sua tarefa apoiar o desenvolvimento metropolitano. Assim, a reorganização hierárquica dos tipos supramunicipais formais é importante para se estabelecer ajustes de diretrizes nacionais de políticas urbanas compatíveis com a realidade dos conjuntos de municípios para redução das desigualdades inter-regionais.

Para a elaboração e implementação de uma efetiva política nacional de desenvolvimento urbano é relevante diferenciar o conjunto de regiões metropolitanas de fato do conjunto de configurações de cidades que apresentam problemas de outra escala e complexidade. O mais adequado nesses casos seria atribuir nomenclatura diferente, que não seja região metropolitana. O Estatuto da MetrÓpole prevê a denominação de aglomerações urbanas, tais como as unidades territoriais caracterizadas pela complementaridade funcional e integração de dinâmicas socioeconômicas.

Por isso, como desafio para o futuro cabe a redefinição de um patamar populacional consistente com as características nacionais e regionais e um efetivo papel na rede urbana que garanta sua importância no contexto territorial em que está inserida. Assim, a reorganização hierárquica dos tipos supramunicipais formais é importante para se estabelecer ajustes de diretrizes nacionais para políticas urbanas compatíveis com a realidade dos conjuntos de municípios e regionalidades.

Nesse aspecto, é importante haver continuidade do desenvolvimento deste tema, ensejando novos estudos sobre regiões metropolitanas e arranjos de governança metropolitana na agenda de pesquisa. O Brasil é um país com características continentais que apresentam diversos aspectos a serem pesquisados em relação à difusão de políticas metropolitanas, tais

como as redes formais e informais, os agentes e as estruturais que influenciam o processo de difusão, o relacionamento entre os entes federados, tanto em termos verticais quanto horizontais, entre outros aspectos.

Ademais, análises qualitativas podem contribuir para uma maior compreensão de análises quantitativas a respeito da discussão de similaridades e diferenças entre os mecanismos de difusão de políticas. Além disso, análises de novos estudos de casos sobre o processo de difusão em outras unidades da federação são importantes para verificar as causas e as consequências da criação disfuncional de regiões metropolitanas no país.

Dessa maneira, este trabalho apresenta como limitação de pesquisa a impossibilidade de generalização dos resultados no âmbito de todo o território nacional. Para tanto, são necessários novos estudos que possam analisar as particularidades das demais unidades da federação em termos de difusão de políticas metropolitanas. Como o território brasileiro é extenso e diversificado, surgem diversos aspectos da agenda metropolitana a serem investigados e aprofundados por meio de estudos multimétodos.

Como contribuição de pesquisa, os casos analisados demonstraram que a institucionalização de regiões metropolitanas foi utilizada como uma estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos, sem que houvesse mecanismo de cooperação entre os entes federados. Uma abordagem que pode ser explorada futuramente nas pesquisas é o benefício decorrente da institucionalização de consórcios públicos para o desenvolvimento de cooperação entre as regiões metropolitanas brasileiras. Diversos desafios se impõem ao desenvolvimento urbano na busca pela atuação coordenada entre as instâncias de governo, em relação à função pública de interesse comum e à governança interfederativa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lúgia (org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Funap, 2007.
- ALAGOAS. Assembleia Legislativa de Alagoas. Disponível em: <http://www.al.al.leg.br>. Acesso: fevereiro de 2023.
- ANDREW, S. A. Institutional Ties, Interlocal Contractual Arrangements and the Dynamic of Metropolitan Governance. 2006. Tese (doutorado). Florida State University, 2006.
- ARAÚJO, S.; FERNANDES, A. Os desafios da Governança Federativa. In: IX Encontro da ABCP. Brasília, 2014.
- ARAÚJO, S.; FERNANDES, A; COELHO, D. Does Metropolitan Area Management Matter in Brazil? *The Planning Review*, 52:2, 17-25, 2016.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no País: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS. Estatuto e Regimento Interno. <https://www.granfpolis.org.br/>. Acessado em janeiro de 2019.
- BALBIM, Renato Nunes *et al.* Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p.149-176, 2011.
- BATISTA, Mariana. A Difusão da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Brasileiros: determinantes internos e externos. Brasília: Enap, 2017.
- BAYBECK, B.; BERRY, W.D; SIEGEL, D.A. A Strategic Theory of Policy Diffusion via Intergovernmental Competition. *The Journal of Politics*, 73(1), pp.232-247, 2011.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 1.035, de 8 de agosto de 2017. Aprova os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos orçamentários e financeiros do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 9 ago, 2017.
- BRASIL. Portal da Legislação. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em outubro de 2022.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A. Sabatier. Westview Press, 2007.
- BOUSHEY, G. *Policy Diffusion Dynamics in America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

CARVALHO, Grégory dos Passos. Difusão de Planos Municipais de Saneamento Básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

CARVALHO, Grégory dos Passos. Difusão de Programas e Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros: fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

CASTRO, Henrique Rezende de. A Região Metropolitana na Federação Brasileira: estudo do caso de Londrina, Paraná. 2006. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

COÊLHO, Denilson B. Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, 2012.

COÊLHO, Denilson B. Review: The Diffusion of Good Government: social sector reforms in Brazil. SUGIYAMA, Natasha Borges. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, 2013.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta; Coêlho, Denilson Bandeira & Silva, Sidney Jard. (eds.). *Difusão de Políticas Públicas*. Editora da UFABC, 2016.

COÊLHO, Denilson B; CAVALCANTE, Pedro e TURGEON, Mathieu. Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 24, n. 58, 2016.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Codeplan, 2014.

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

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou Coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The Global Diffusion of Public Policies: social construction, coercion, competition, or learning?. *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David. Who Learns what from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357, 1996.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David. Learning from Abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance - An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5-24, 2000.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), pp.33-51, 2005.

ELKINS, Zachary. What do Constitutions-makers say about Foreign Ideas? Lessons from Brazil. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta; Coêlho, Denilson Bandeira & Silva, Sidney Jard. (Eds.). *Difusão de Políticas Públicas*. Editora da UFABC, 2016.

EVANS, Mark. Policy Transfer in Critical Perspective. *Policy Studies*, v. 30, n. 3, p. 243-268, 2009.

FERREIRA, G. The Brazilian States and the Metropolitan Regions Multiplication: the Case of Santa Catarina State. In: *International Public Policy Association – ICPP4*. Montreal, 2019.

FERRERA, G.; FERNANDES, A.; ARAÚJO, S. Os Estados Brasileiros e a Multiplicação de Regiões Metropolitanas: o caso do Estado de Santa Catarina. In: *VI Encontro Brasileiro de Administração Pública – SBAP*. Salvador, 2019.

FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. Mudança Institucional e Gestão Metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Rev. Adm. Pública*, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. A Criação de Municípios e a Formalização de Regiões Metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 3, p. 295-309, 2015.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Porque as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são Metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Vol. 122, p. 19-38, 2012.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e Políticas Públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. *33 Encontro Anual da ANPOCS*, p. 1-25, 2009.

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_v31_n4.pdf. Acesso em outubro de 2022.

GEORGE, A; BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, 2005.

GERRING, John. *Pesquisa de Estudo de Caso: princípios e práticas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

GILARDI, Fabrizio. Transnational Diffusion: norms, ideas, and policies. In: Handbook of International Relations. Edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons. Thousand Oaks, SAGE Publications, pp. 453–477, 2012.

GILARDI, Fabrizio. Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research. *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 16(1) 8–21, 2016.

GONNET, Cecilia Osorio. Mecanismos y Actores en los Procesos de Difusion. Discusion a partir de los casos e los programas de transferencia condicionada en América Latina. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COELHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (org.). *Difusão de políticas*. Santo André: Ed UFABC, 2016.

GRAHAM, E; SHIPAN, C. R; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research. *British Journal of Political Science*. V. 43 (3), 2013.

HASS. Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

IBGE, GRUPO DE TRABALHO DO DEGEO. Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 31, n. 4, p. 53–128, 1969.

IBGE, COORDENAÇÃO DE GEOGRAFIA. *Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Região de Influência das Cidades - REGIC*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Composição das Regiões Metropolitanas, Rides e Aglomerações Urbanas. Acesso: outubro de 2022.

IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2011.

IPEA. *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: Ipea, v.4, 2018.

IPEA. *Agenda Urbana para Desenvolvimento Urbano. A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2020.

LINHARES, P. T. F., MENDES, C. C.; LASSANCE, A. *Federalismo à Brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. London: Palgrave Macmillan, 2013.

MAHONEY, J; THELEN, K. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press, 2015.

MARGUTI, Bárbara O. *et al.* *A Agenda Urbana na Escala Supramunicipal: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Nota Técnica 1.3. sobre agenda urbana para desenvolvimento urbano*. Brasília: IPEA, 2020.

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 Metrôpole: encruzilhadas, descontinuidades e desafios. Brasília: Ipea, 2021.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy Diffusion and Policy Transfer. In: EVANS, Mark (ed.). *New directions in the study of policy transfer*. New York: Routledge, 2010.

MESEGUER, Covadonga. *Policy Learning, Policy Diffusion and the Making of a New Order*. *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, 2005.

MESEGUER, Covadonga, GILARDI, Fabrizio. Reflexiones sobre el Debate de la Difusión de Políticas. *Política y Gobierno*, v. 15, n. 2, jul./dez, 2008.

MINTROM, M; VERGARI, S. Policy Networks and Innovation Diffusion: the case of state education reforms. *Journal of Politics*, 60(1), pp.126-148, 1998.

MIRANDA, Livia; MEDEIROS, Caroline; SILVA Emizael. Regiões Metropolitanas na Paraíba: institucionalidades distantes das funções públicas de interesse comum. In: Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles. Natal – RN, 2017.

MOHR, L. B. Determinants of Innovation in Organizations. *American Political Science Review*, 63(1), pp.111-126, 1969.

MOURA, R.; HOSHINO, T. A. P. Estatuto da Metrôpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles INCT/CNPq; IPEA-PNPD; Fundação Escola do Ministério Público do Paraná, 2015.

MULLINS, W. On the Concept of Ideology in Political Science. *American Political Science Review*, 66(2), pp.498-510, 1972.

NASCIMENTO, A. *Cooperação Intermunicipal no Brasil: os efeitos dos consórcios públicos de saúde à luz do Institutional Collective Action*. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÔPOLES. Unidades Territoriais Urbanas no Brasil: regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas <http://www.observatoriodasmetrosoles.net>. Acesso: outubro de 2022.

OLIVEIRA, Fabrício; BIASOTO JR, Geraldo. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa da Paraíba. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br>. Acesso: fevereiro de 2023.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Paraná. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br>. Acesso: fevereiro de 2023.

PDUR – Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná. Curitiba, SEDU, 2017. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_1_20200310.pdf Acesso: janeiro de 2023.

PDUR – Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná. Curitiba, SEDU, 2018. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_2.pdf Acesso: janeiro de 2023.

PETERS, B. Guy. Policy Transfers Between Governments: the case of administrative reforms. *West European Politics*, v.20, n.4, p.71-88, 1997.

PINHEIRO, L. Região Metropolitana e Consórcio Intermunicipal: fatores influenciadores da formação de consórcios intermunicipais em regiões metropolitanas. Tese (doutorado), Escola de Administração Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2018.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations* (5th ed). New York: Free Press, 2003.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br>. Acesso: fevereiro de 2023.

SANTOS, D; FERNANDES, A; TEIXEIRA, M. As Regiões Metropolitanas no Brasil e o Problema Institucional de Cooperação: a trajetória das regiões metropolitanas de Natal e Aracaju. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 11, n. 3, p. 368-382, 2013.

SEGATTO, Catarina. Policy Diffusion in Subnational Governments: state-local relationships in the Brazilian education policy, *regional & federal studies*, 28:1, 79- 100, 2018.

SILVA, C. M. D. et al. Eficiência na Alocação de Recursos Públicos na Educação Básica em Minas Gerais. In: *Encontro da ANPAD*, 2013.

SILVA, A. L. N.; SEGATTO, C. I. A Atuação dos Estados na Difusão de Políticas Públicas no Brasil: a intersecção entre instituições, atores e ideias. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 30, p. 103-110, 2021.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SHIPAN, Charles R; VOLDEN, Craig. Policy Diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 6, pp. 788– 796, 2012.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, 137-158, 2003.

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

STRANG, David. Adding Social Structure to Diffusion Models: an event history framework. *Sociological Methods and Research*, v.19, n.3, p. 324-53, 1991.

STRANG, D., MEYER, J.W. Institutional Conditions for Diffusion. *Theory and Society*, 22(4), 487–511, 1993.

STRELEC, T. Relações Intergovernamentais no Contexto Educacional Brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. Tese (doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2017.

SUGIYAMA, Natasha B. Ideology & Social Networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 43, n. 3, p. 82-108, 2008.

SUGIYAMA, Natasha B. The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), 250-278, 2011.

SUGIYAMA, Natasha B. Diffusion of Good Government: social sector reforms in Brazil. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.

TELHADO, Lincoln A. S. Governos Locais e Accountability: um estudo sobre a difusão do controle institucional da União. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

VICTORIA, F; SZTOLTZ JR, C. Adequação dos Arranjos de Governança da Região Metropolitana da Grande Florianópolis ao Estatuto da MetrÓpole e Subsídios à Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. In: *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: Ipea, 2018.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations Among the American States. *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969.

WAMPLER, Brian. A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública, Campinas*, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WEYLAND, K. G. Theories of Policy Diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World politics*, 57 (2), 262-295, 2005.

APÊNDICE – ENTREVISTAS

Roteiro da Entrevista com Deputado Estadual de Alagoas

- 1) Alagoas é um dos menores Estados da federação brasileira com o maior número de regiões metropolitanas. O que explica esse fenômeno?
- 2) Quais são as vantagens, em termos políticos, da criação de tantas regiões metropolitanas no Estado de Alagoas?
- 3) Os Governadores tiveram participação relevante no processo de criação dessas regiões metropolitanas?
- 4) Qual a sua participação na elaboração e tramitação do projeto de lei complementar que dispõe sobre o Sistema Gestor Metropolitano da RM de Maceió?
- 5) Qual a participação do Deputado na apresentação, discussão e aprovação de leis complementares estaduais sobre as regiões metropolitanas? Quais os benefícios em termos políticos, econômicos, sociais e eleitorais?
- 6) Observa-se em Alagoas que a criação de regiões metropolitanas teve uma ascensão entre os anos 1990 - 2000 e estagnação a partir de 2013. Por que não surgiram novas regiões metropolitanas após esse período?
- 7) Como ocorre a governança dessas regiões metropolitanas? Há debates entre os parlamentares sobre o processo de gestão dessas RMs?
- 8) Quais autoridades se destacam nesse processo e poderiam ser indicadas para realização de outras entrevistas?

Roteiro da Entrevista com Deputado Estadual da Paraíba

- 1) A Paraíba é um dos Estados da federação brasileira com o maior número de regiões metropolitanas. O que explica esse fenômeno?
- 2) Quais são as vantagens, em termos políticos, da criação de tantas regiões metropolitanas no Estado da Paraíba?
- 3) Os Governadores tiveram participação relevante no processo de criação dessas regiões metropolitanas?
- 4) Qual a participação do Deputado na apresentação, discussão e aprovação de leis complementares estaduais sobre as regiões metropolitanas? Quais os benefícios em termos políticos, econômicos, sociais e eleitorais?
- 5) Observa-se na Paraíba que a criação de regiões metropolitanas teve uma ascensão entre os anos 1990 - 2000 e estagnação a partir de 2013. Por que não surgiram novas regiões metropolitanas após esse período?
- 6) Como ocorre a governança dessas regiões metropolitanas? Há debates entre os parlamentares sobre o processo de gestão dessas RMs?
- 7) Quais autoridades se destacam nesse processo e poderiam ser indicadas para realização de outras entrevistas?

Roteiro da Entrevista com Deputado Estadual do Paraná

- 1) O Paraná é um dos Estados da federação brasileira com o maior número de regiões metropolitanas. O que explica esse fenômeno?
- 2) Quais são as vantagens, em termos políticos, da criação de tantas regiões metropolitanas no Estado do Paraná?
- 3) Os Governadores tiveram participação relevante no processo de criação dessas regiões metropolitanas?
- 4) Em 2015 foi elaborado um parecer técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU) recomendando que novos projetos de lei de criação de regiões metropolitanas não prosperem, por não se enquadrarem nos critérios de legislação que normatizam os artigos da Constituição Federal que disciplinam o desenvolvimento urbano e regional (Estatuto das Cidades e Estatuto da Metr pole). Como esse documento da SEDU influenciou nas discussões da Assembleia Legislativa sobre as propostas de novas regiões metropolitanas?
- 5) Qual a participação do Deputado na apresentação, discussão e aprovação de leis complementares estaduais sobre as regiões metropolitanas? Quais os benefícios em termos políticos, econômicos, sociais e eleitorais?
- 6) Observa-se no Paraná que a criação de regiões metropolitanas teve uma ascensão entre os anos 1990 - 2000 e estagnação a partir de 2015. Por que não surgiram novas regiões metropolitanas após esse período?
- 7) Como ocorre a governança dessas regiões metropolitanas? Há debates entre os parlamentares sobre o processo de gestão dessas RMs?
- 8) Quais autoridades se destacam nesse processo e poderiam ser indicadas para realização de outras entrevistas?

Roteiro da Entrevista com Deputado Estadual de Santa Catarina

- 1) Santa Catarina é o Estado da federação brasileira com o maior número de regiões metropolitanas. O que explica esse fenômeno?
- 2) Quais são as vantagens, em termos políticos, da criação de tantas regiões metropolitanas em Santa Catarina?
- 3) O Governador Luiz Henrique da Silveira teve participação importante no processo de implementação e empoderamento das administrações regionais. Como isso contribuiu para a criação das regiões metropolitanas?
- 4) De 1998 a 2010 os Governadores apresentaram três Leis Complementares Estaduais (LCE) criando regiões metropolitanas em todo o Estado. Em 2012 o Governador João Raimundo Colombo submeteu à Assembleia Legislativa a LCE nº 571, de 2012, reunindo todas as RMs em uma única lei complementar e revogando as leis anteriores. Por que houve essa mudança de legislação?
- 5) Qual a participação do Deputado na apresentação, discussão e aprovação de leis complementares estaduais sobre as regiões metropolitanas? Quais os benefícios em termos políticos, econômicos, sociais e eleitorais?
- 6) Observa-se nos Estados brasileiros que a criação de regiões metropolitanas teve uma ascensão entre os anos 1990 - 2000 e estagnação a partir de 2016. Mas em SC continuam sendo criadas novas regiões metropolitanas. Qual a justificativa para a metropolização de todo o Estado? A tendência é que o fenômeno continue ocorrendo em Santa Catarina?
- 7) Somente a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) possui a Superintendência de Desenvolvimento (Suderf). Se não foram criados instrumentos semelhantes nas demais regiões metropolitanas, como lidar com a governança delas? Ocorrem debates entre os parlamentares sobre o processo de gestão das RMs?
- 8) Quais autoridades se destacam nesse processo e poderiam ser indicadas para realização de outras entrevistas?

**Roteiro das Entrevistas com servidores do Ministério do Desenvolvimento
Regional, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Consultores**

- 1) Como ocorreu o processo de discussão e elaboração do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015?
- 2) Qual a sua participação no desenvolvimento do Estatuto? Participou também das alterações propostas por medida provisória, que originou a Lei nº 13.683/2018?
- 3) Houve patrocínio de organismos internacionais para execução dos trabalhos?
- 4) Havia a preocupação de criar mecanismos na Lei nº 13.089/2015 para frear o boom de Regiões Metropolitanas – RMs criadas no Brasil a partir da década de 1990?
- 5) Por que a Lei nº 13.683/2018 mudou a definição do conceito de metrópole? Essa alteração pode ter propiciado a criação de regiões que não apresentam características de regiões metropolitanas de fato?
- 6) Como foi o processo de debate e elaboração dos instrumentos de governança das RMs instituídos pelo Estatuto da Metrópole?
- 7) Quais autoridades se destacam nesse processo e poderiam ser indicadas para realização de outras entrevistas?