

urbe

Revista Brasileira de Gestão Urbana

scielo.br/urbe


PUCPRESS

A criação de regiões metropolitanas no Brasil: fatores políticos, institucionais e regionais

The Creation of Metropolitan Regions in Brazil: political, institutional, and regional factors

The Creation of Metropolitan Regions in Brazil: political, institutional, and regional factors

Geniana Gazotto Ferreira ^[a] 

Brasília, DF, Brasil

^[a] Universidade de Brasília

Antônio Sérgio Araújo Fernandes ^[b] 

Salvador, BA, Brasil

^[b] Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração

Suely Mara Vaz Guimarães Araújo ^[c] 

Brasília, DF, Brasil

^[c] Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Denílson Bandeira Coêlho ^[d] 

Brasília, DF, Brasil

^[d] Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

GGF é Doutora e Mestre em Ciência Política, e-mail: genianagazotto@gmail.com

ASAF é Professor Titular, Pós-Doutor em Administração Pública e Doutor em Ciência Política, e-mail: antoniosaf@ufba.br

SMVGA é Especialista sênior em políticas públicas, Professora, Mestre e Doutora em Ciência Política, e-mail: suelymvg@gmail.com

DBC é Professor Associado, Pós-doutor e Doutor em Ciência Política, e-mail: denilsonbc@unb.br

Como citar: Ferreira, G. G., Fernandes, A. S. A., Araújo, S. M. V. G., & Coêlho, D. B. (2024). A criação de regiões metropolitanas no Brasil: fatores políticos, institucionais e regionais. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.16, e20230375. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230375>

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a criação de regiões metropolitanas, a partir de fatores políticos, institucionais e regionais que influenciam sua difusão pós-Constituição de 1988. A partir de elementos da teoria de difusão de políticas públicas, foram analisados quatro estados: Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Utilizaram-se pesquisa qualitativa a partir de observação de leis complementares estaduais, entrevistas semiestruturadas com políticos e burocratas, bem como análise cartográfica. Os resultados mostram que a criação de regiões metropolitanas nesses estados tem como elemento-chave de explicação a atuação de empreendedores políticos em busca de 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. Isso se deu sem atender a critérios técnicos e sem que houvesse o desenvolvimento de estruturas funcionais e de gestão adequadas como empresas metropolitanas, conselhos participativos e fundos de financiamento. Com base na análise dos casos, conclui-se que a institucionalização de regiões metropolitanas foi uma estratégia dos políticos estaduais visando recursos para os municípios, sem atenção à governança interfederativa de função pública de interesse comum entre os entes federados.

Palavras-chave: Criação de regiões metropolitanas. Difusão de políticas públicas. Função pública de interesse comum.

Abstract

The present work aims to analyze the creation of metropolitan regions based on political, institutional, and regional factors that influence their diffusion after the 1988 Constitution. Four states were analyzed based on elements of the theory of public policy diffusion: Alagoas, Paraíba, Paraná and Santa Catarina. Qualitative research was used, determined by the observation of complementary state laws, semi-structured interviews with political leaders, and state bureaucracy, as well as cartographic analysis. The results showed that the creation of metropolitan regions in these states has as a key explanation the performance of political entrepreneurs in search of economic advantages in the dispute for resources or municipalities capacity expansion to insert themselves in the list of policies linked to the legal condition of metropolitan entities, to receive financing and participate in policies. This happened without meeting technical criteria and without the development of adequate functional and management structures such as metropolitan companies, participatory councils, and financing funds. In consonance with the analysis of the cases, it is possible to conclude that the institutionalization of metropolitan regions was a strategy of state politicians targeting resources for municipalities without attention to inter-federate governance of a public function of common interest among federated entities.

Keywords: Creation of metropolitan regions. Diffusion of public policies. Public function of common interest.

Introdução

O artigo tem como objetivo analisar os fatores políticos, institucionais e regionais que levaram à criação de regiões metropolitanas (RMs) de maneira disfuncional a partir da Constituição de 1988. Entre 1973 e 1974, durante o regime militar, foram criadas nove regiões metropolitanas por leis complementares federais (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro). Entre 1995 e 2021, foram criadas 74 regiões metropolitanas por leis complementares estaduais,

dado que a competência para a institucionalização de RMs a partir da Constituição de 1988 passou a ser dos estados (Brasil, 2024).

Este trabalho busca compreender o processo de difusão de regiões metropolitanas no Brasil, após o marco Constitucional de 1988. Por meio do conceito de difusão de políticas são observadas algumas variáveis que estimulam o processo de criação de RMs a partir da análise baseada em três aspectos: políticos – relacionados ao comportamento dos atores que tiveram liderança ou influência para a criação das RMs; institucionais – relacionados ao tipo de legislação que dá suporte à metropolização, se estas RMs possuem algum nível mínimo de gestão metropolitana prevista nos marcos legais e constitucionais; regionais – ligados ao grau de influência exercida regionalmente e se estas RMs se enquadram nos parâmetros estabelecidos sobre metropolização existentes no país, tanto no Estatuto da MetrÓpole quanto nos critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A aprovação da Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da MetrÓpole, buscou conter o processo acelerado de difusão de regiões metropolitanas. A lei estabelece 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, instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança no campo do desenvolvimento urbano (Brasil, 2015).

A Lei nº 13.089/2015 foi modificada por meio da edição de uma medida provisória, convertida na Lei nº 13.683/2018. 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. Essas 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.

Nesse aspecto, foram realizados estudos de caso em quatro estados do país com suas regiões metropolitanas: Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. O viés de escolha dos estados é que estes mostram a maior incidência relativa de criação de regiões metropolitanas brasileiras entre 1995 e 2021. São os estados com maior número relativo de municípios metropolitanos, porém essas RMs não apresentam características de influência nacional, regional ou de conurbação, tampouco complexidade urbana que as defina, minimamente, como área de influência de uma capital regional, a partir dos critérios adotados pelo IBGE na pesquisa sobre as Regiões de Influência das Cidades (Regic).

O problema de pesquisa está relacionado à investigação dos fatores que influenciam a decisão dos atores políticos na institucionalização de regiões metropolitanas. Nos casos analisados foram criadas 42 RMs por leis complementares estaduais, sem que houvesse critérios objetivos para profusão do fenômeno. Este artigo busca contribuir com a discussão acerca da difusão de regiões metropolitanas brasileiras ao testar os determinantes que estimulam esse processo em uma análise que analisa o comportamento político dos atores.

Ao estudar o processo de difusão de regiões metropolitanas 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 este trabalho é: Qual a motivação dos empreendedores políticos na institucionalização de regiões metropolitanas a partir da Constituição de 1988?

Para desenvolver o trabalho foi produzido um banco de dados de pesquisa composto por: 1) pesquisa documental – com a observação das leis complementares estaduais e demais legislações relacionadas que propiciaram a institucionalização das regiões metropolitanas; 2) entrevistas semiestruturadas com as lideranças políticas estaduais e membros da burocracia dos estados que atuam nas regiões metropolitanas; 3) pesquisa cartográfica a respeito da área de influência urbana das regiões metropolitanas.

O artigo está estruturado em seis seções, contando com esta introdução. A seção 2 apresenta a teoria da difusão com seus principais conceitos e como o trabalho foi desenvolvido à luz desse referencial. A seção 3 apresenta o contexto da difusão de regiões metropolitanas no Brasil. Na seção 4 são descritos os procedimentos de pesquisa. Na seção 5 são observados e analisados os quatro estudos de caso. A seção 6 traz os elementos ligados à difusão encontrados nos casos que podem ser generalizados. Por fim, a seção 7 traz considerações finais à guisa de conclusão do trabalho.

Difusão de políticas públicas

A difusão de políticas públicas 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 não coordenada, contudo interconectada entre governos e atores institucionais (Elkins & Simmons, 2005).

No que se refere à difusão, destaca-se o papel dos atores institucionais. 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. 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. Os empreendedores políticos são hábeis em formar coalizões e estabelecer diálogo entre os pares, são indivíduos ou pequenos grupos, cuja principal característica consiste na defesa de uma ideia e na percepção de momentos oportunos para implementar essas ideias a respeito de problemas e soluções, propiciando processos de mudanças em políticas públicas (Kingdon, 2003).

Dessa forma, o estudo de difusão tenta 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), Coêlho (2012), Batista (2017) e Segatto (2018).

Para demonstrar o grau de intensidade de difusão, se as inovações políticas podem ocorrer de maneira mais rápida ou mais devagar, recorre-se às curvas cumulativas. Nessas curvas observa-se se o grupo de adotantes de uma inovação ou política 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 (cfe. Figura 1).

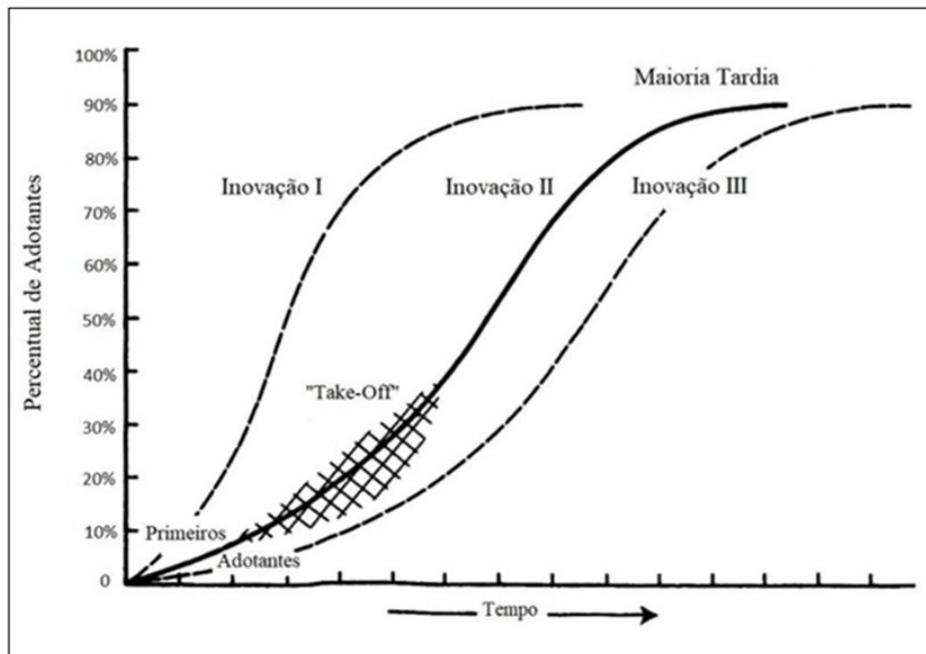


Figura 1 - O processo de difusão de políticas. Fonte: Adaptado de Rogers (2003).

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. O processo de difusão pode ser representado pela curva S (*S-Shaped*) e pela curva de sino (*Bell-Shaped*), conforme Figura 2.

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.

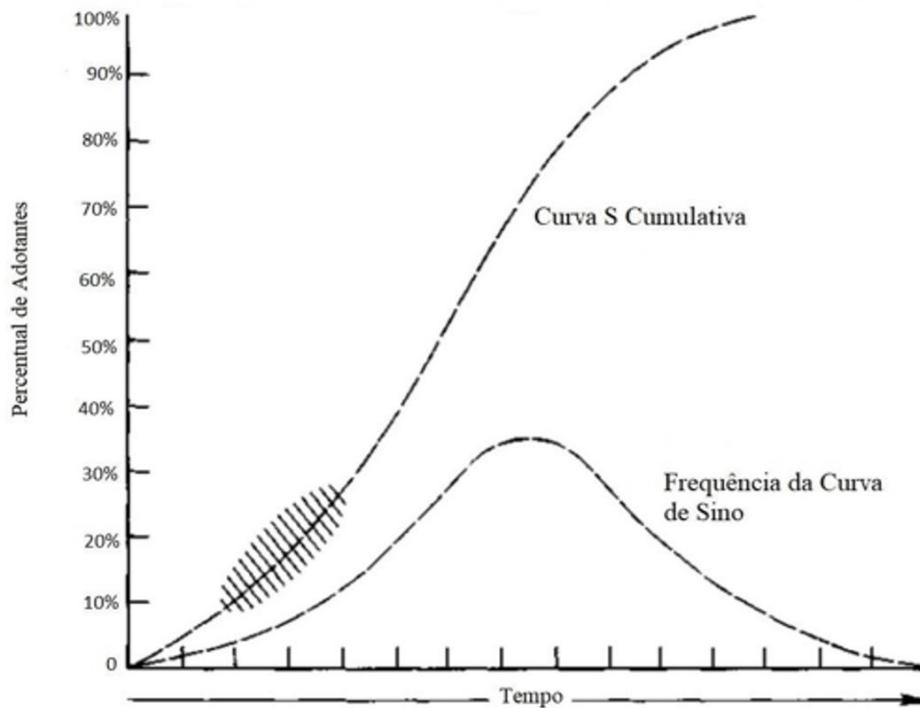


Figura 2 - Processo de difusão, curva S e curva de sino. Fonte: Adaptado de Rogers (2003).

Contexto da difusão de regiões metropolitanas

Apesar da difusão de políticas públicas ser um tema que se expandiu no país, carecem ainda trabalhos relacionados à difusão de políticas de regiões metropolitanas. Este trabalho visa preencher essa lacuna na literatura, salvo melhor juízo. O fenômeno de criação de RMs não é novo, haja vista que ocorre desde a década de 1970, quando foi instituída a Lei Complementar – LC 14/1973, que estabeleceu as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte foi editada a LC 20/1974, 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.

Entretanto, a partir da segunda metade dos anos 1990 foram criadas pelos governos estaduais mais de 70 regiões metropolitanas sem critérios consistentes quanto à população, grau de urbanização e centralidade regional (Fernandes & Araújo, 2015). Tais regiões metropolitanas não possuem respaldo técnico nem definição legal que justifique seu reconhecimento como Metrôpoles, pois apresentam atividade de gestão menos complexa, com áreas de influência de pequena extensão e porte populacional menor, representando pequenas concentrações urbanas (Araújo et al., 2016).

Na Figura 3 apresenta-se a difusão cumulativa das regiões metropolitanas brasileiras no formato da curva S, considerando as RMs criadas no período entre 1973 e 2021. Os anos de 1973 e 1974 estão destacados na cor verde porque representam as RMs criadas por leis complementares federais no período militar. Posteriormente, essas RMs foram institucionalizadas por meio de leis complementares estaduais para se ajustarem ao regramento da Constituição Federal de 1988. As RMs criadas por leis complementares estaduais, a partir da década de 1990, estão representadas na cor azul.

A Figura 3 apresenta a difusão cumulativa das regiões metropolitanas brasileiras.

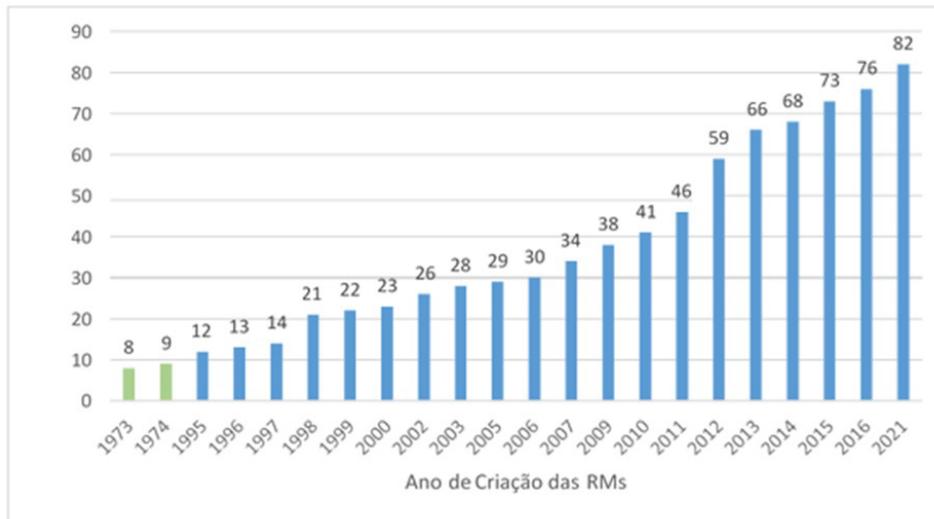


Figura 3 - Difusão cumulativa das regiões metropolitanas brasileiras. Fonte: Elaboração própria (2024).

Procedimentos de análise

Nesta pesquisa foram realizados estudos de caso de regiões metropolitanas de quatro estados do Brasil: Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Esses casos foram selecionados porque representam casos extremos de regiões metropolitanas que não apresentam características técnicas de Metrôpoles nem cidade-polo. A maioria das unidades regionais criadas nesses estados não preenche os requisitos técnicos de uma região metropolitana, devido ao porte e à área de influência dos municípios.

Nos procedimentos de análise foram selecionadas as variáveis de 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.

As variáveis de pesquisa e os dados de referência estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis e dados de referência de regiões metropolitanas

Variáveis	Dados de Referência
Legislação	Projeto de lei
	Lei complementar estadual
Gestão metropolitana	Função pública de interesse comum
	Sistema de gestão
	Conselhos gestores
	Fundos de financiamento

Fonte: Elaboração própria (2024).

Com relação à legislação, foi utilizada a análise qualitativa para avaliar o grau de semelhança das redações dos projetos de lei e das leis complementares estaduais. Essa análise envolveu o levantamento de dados da legislação dispersa nas assembleias legislativas dos casos selecionados. Posteriormente, foi

feita uma abordagem textual de classificação e um estudo detalhado de cada uma das leis de institucionalização das regiões metropolitanas selecionadas.

Em relação à gestão metropolitana, foram analisados os dados referentes à função pública de interesse comum, sistema de gestão, conselhos gestores e fundos de financiamento. A função pública de interesse comum é considerada no inciso II do artigo 2º da Lei nº 13.089/2015 como a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes”. O sistema de gestão compreende a instituição formal de empresas de gestão metropolitana responsáveis pelas atividades administrativas e burocráticas das regiões metropolitanas. Os conselhos gestores são espaços de participação, compostos por representantes da administração pública e da sociedade civil. Os fundos de financiamento são instrumentos financeiros responsáveis por captar recursos e apoiar ações de governança interfederativa.

Em junho de 2022 foram realizadas seis entrevistas, de maneira semiestruturada, com políticos e burocratas que atuam no âmbito da política urbana, para investigar o processo de institucionalização de gestão metropolitana. Duas das entrevistas foram realizadas com deputados estaduais de Santa Catarina e Paraná por meio de correio eletrônico. As demais entrevistas foram feitas por videoconferência na plataforma Zoom.

A relação dos entrevistados, as datas e os respectivos cargos constam no Quadro 2.

Quadro 2 - Entrevistas realizadas

Entrevistados	Datas	Cargos
Davi Maia	10/6/2022	Deputado estadual de Alagoas
Marcos Vieira	16/6/2022	Deputado estadual de Santa Catarina
Nelson Justus	21/6/2022	Deputado estadual do Paraná
Camila Mileke Scucato	21/6/2022	Superintendente executiva do Paranacidade
Álvaro Cabrini	22/6/2022	Diretor de Regularização Fundiária – Companhia de Habitação do Paraná
Estela Bezerra	28/6/2022	Deputada estadual da Paraíba

Fonte: Elaboração da autora (2024).

Além disso, foi realizada a classificação das regiões metropolitanas baseada na pesquisa do IBGE sobre as Regiões de Influência das Cidades (Regic), cuja atualização mais recente é de 2018. Essa pesquisa estabelece as hierarquias e os vínculos entre as cidades, bem como a delimitação das respectivas áreas de influência.

A Regic de 2018 hierarquiza os centros urbanos em cinco níveis: Metrópoles, 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 “metrópoles como elo final de cada rede, para onde convergem as vinculações de todas as cidades presentes no território nacional” (IBGE, 2022).

A Figura 4 apresenta a configuração da rede urbana brasileira, conforme a Regic de 2018.

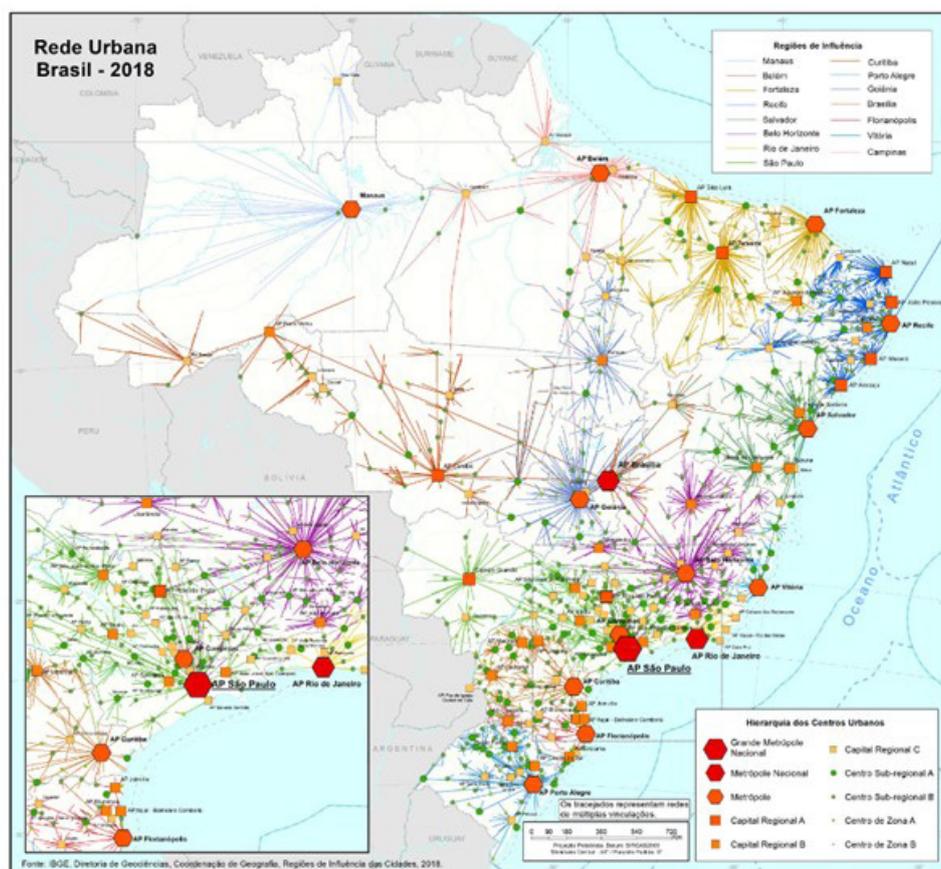


Figura 4 - Mapa das Regiões de Influência das Cidades. Fonte: REGIC, IBGE (2020).

Levando-se em consideração esses critérios do IBGE, a próxima seção apresenta a análise dos estudos de caso e busca identificar os níveis da hierarquia das cidades correspondentes às regiões metropolitanas, de acordo com os dados da Regic de 2018, com o objetivo de contribuir com as análises acerca da conformação e dinâmica metropolitana. Inicialmente serão caracterizadas as institucionalizações das regiões metropolitanas, em seguida será realizada a classificação da hierarquia dos centros urbanos e, por fim, será analisado o processo de difusão de regiões metropolitanas selecionadas nos estudos de caso.

Análise dos casos

Os estudos de caso selecionados são as regiões metropolitanas dos estados de Alagoas, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Esses estados representam casos extremos da federação brasileira que apresentam 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 de Regic.

Nesses casos é possível observar que a institucionalização metropolitana apresenta fatores e atores políticos influenciados por seu espaço de poder, regras institucionais que definem quem pode propor a criação de regiões metropolitanas e sua difusão mediada por questões contextuais. O estudo evidencia resultados que apresentam diferenças e particularidades entre os casos para criação das RMs.

Desse modo, visou-se no trabalho empírico compreender como empreendedores políticos impulsionaram suas motivações para a criação das leis que institucionalizaram as RMs.

Regiões metropolitanas de Alagoas

Em Alagoas são nove regiões metropolitanas, compostas por 90 municípios. Este é um dos menores estados do país, com somente 102 municípios, mas 88% deles fazem parte de alguma região metropolitana. A RM de Maceió é constituída por 13 municípios e 1.285.746 habitantes, em contraposição à RM do Sertão, com apenas sete municípios e 97.550 habitantes (IBGE, 2022).

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 (Alagoas, 2024).

No Quadro 3 pode ser observada a caracterização institucional das regiões metropolitanas do estado de Alagoas.

Quadro 3 - Caracterização institucional das RMs do estado de Alagoas

RM	Nº de munic.	População	PIB 2021 (bilhões)	Lei de criação	Definição FPIC	Sistema de gestão	Conselho participativo	Criação de fundo
Maceió	13	1.285.746	36,67	LCE nº 18/1998	Sim	Sistema gestor	Conselho de Desenvolv.	Lei prevê Funderm
Agreste	20	616.733	13,07	LCE nº 27/2009	Sim	Não	Lei prevê	Não
Vale do Paraíba	11	145.898	3,73	LCE nº 30/2011	Sim	Não	Lei prevê	Não
Zona da Mata	16	253.616	8,45	LCE nº 31/2011	Sim	Não	Lei prevê	Não
Palmeira dos Índios	7	148.747	2,38	LCE nº 32/2012	Sim	Não	Lei prevê	Não
São Francisco	5	119.975	2,45	LCE nº 33/2012	Sim	Não	Lei prevê	Não
Caetés	2	102.404	3,15	LCE nº 35/2012	Sim	Não	Lei prevê	Não
Sertão	7	97.550	1,98	LCE nº 36/2012	Sim	Não	Lei prevê	Não
Médio Sertão	9	133.333	1,67	LCE nº 39/2013	Sim	Não	Lei prevê	Não

Fonte: Elaboração própria (2024).

De acordo com o deputado estadual Davi Maia (União), em entrevista online realizada em 10 de junho de 2022, os governadores atuam como empreendedores políticos ao propor projetos de lei para criação de regiões metropolitanas. Eles buscam aumentar o poder de enfrentamento em relação aos prefeitos dos municípios das RMs. O interesse na difusão de regiões metropolitanas alagoanas gira em

torno de repasses federais relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

No entanto, com a diminuição de recursos do governo federal nos últimos dez anos, muitos municípios perceberam que participar de regiões metropolitanas poderia acarretar um aumento de gastos em termos de gestão metropolitana e redução de incentivos relacionados aos repasses da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), dado que a Funasa disponibiliza recursos para saneamento básico para municípios com até 50 mil habitantes. De acordo com a Portaria do Ministério da Saúde nº 1.035/2017, os municípios integrantes de regiões metropolitanas, mesmo que possuam até 50 mil habitantes, não podem receber repasses da Funasa. Assim, os municípios pequenos preferem não fazer parte das RMs para continuar recebendo os repasses da Funasa e buscam se desvincular das regiões metropolitanas alagoanas (Brasil, 2017).

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 sete RM são classificadas pela Regic como Centro Sub-Regional B (RMs 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 5 apresenta-se a distribuição espacial das nove RMs 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.

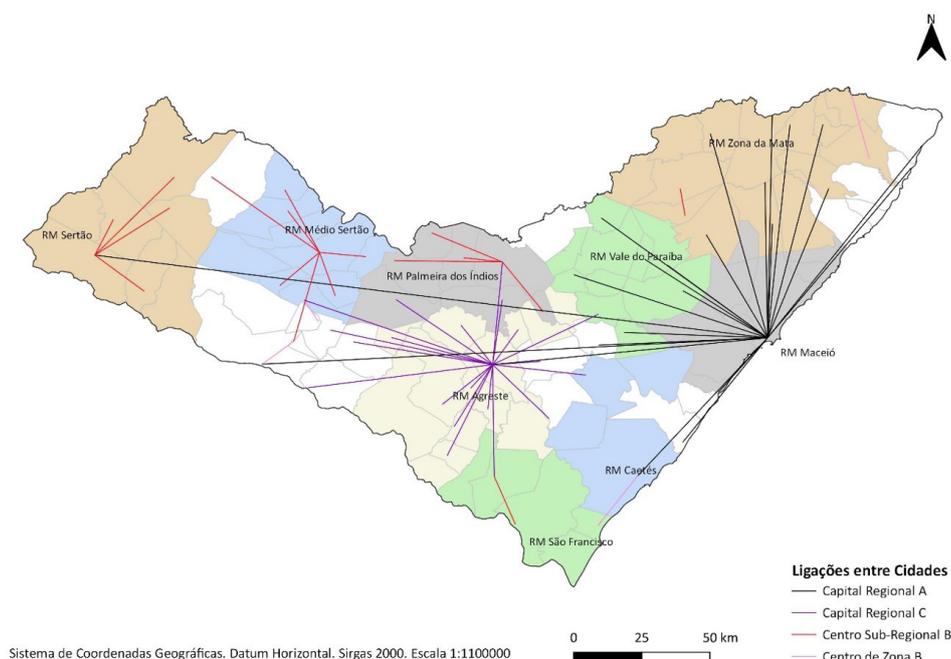


Figura 5 - Rede urbana do estado de Alagoas. Fonte: IBGE (2020). Elaboração própria.

O mapa foi elaborado levando-se em consideração as regiões de influência constantes na pesquisa Regic de 2018, cujos vínculos são estabelecidos entre centros urbanos de hierarquia inferior

direcionando-se àqueles com hierarquia superior. A região de influência possui feição espacial reticular, ou seja, um conjunto de unidades urbanas constituído em forma de rede com ligações entre si. 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 (IBGE, 2022).

No que se refere ao processo de difusão, a Figura 6 traz a 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 por potenciais adotantes em um determinado sistema social.

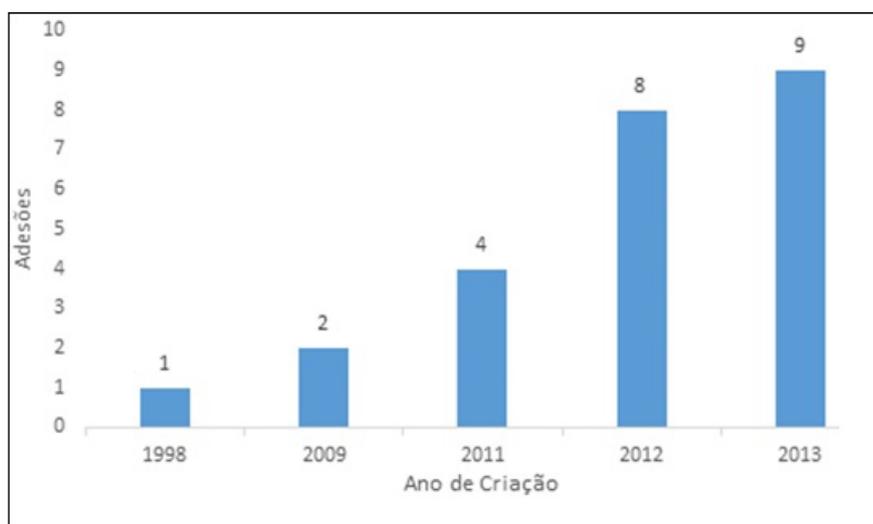


Figura 6 - Difusão cumulativa das RMs do estado de Alagoas. Fonte: Elaboração própria (2024).

Regiões metropolitanas da Paraíba

No estado da Paraíba são 12 regiões metropolitanas, compostas por 159 municípios. Como o estado possui 223 municípios no total, 71% desses fazem parte de RMs. A RM de João Pessoa é a mais populosa, com 1.108.708 habitantes, distribuídos em 12 municípios. A RM de Campina Grande tem 601.511 habitantes, distribuídos em 19 municípios. Juntas, as duas RMs representam quase metade da população da Paraíba (IBGE, 2022).

Após a análise das leis complementares estaduais que criaram as regiões metropolitanas paraibanas, verifica-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 (Paraíba, 2024).

A caracterização institucional das RMs do estado da Paraíba pode ser observada no Quadro 4.

De 2003 a 2013 foram criadas 12 regiões metropolitanas no estado da Paraíba. De acordo com a análise da legislação, foi possível constatar nos documentos consultados que não há referência a estudos de viabilidade, nem exigência de constituição de fundos, órgãos gestores e 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. Observa-se que as funções públicas de interesse comum não representam uma prioridade no planejamento do desenvolvimento urbano.

Quadro 4 - Caracterização institucional das RMs do estado da Paraíba

RM	Nº de munic.	População	PIB 2021 (bilhões)	Lei de criação	Definição FPIC	Sistema de gestão	Conselho participativo	Criação de fundo
João Pessoa	12	1.108.708	36,26	LCE 59/2003	Não	Centro de Administr.	Lei prevê	Lei prevê
Campina Grande	19	601.511	13,05	LCE 92/2009	Não	Não	Lei prevê	Não
Guarabira	20	210.130	3,96	LCE 101/2011	Não	Não	Lei prevê	Não
Patos	23	216.430	3,67	LCE 103/2011	Sim	Não	Não	Não
Esperança	9	137.164	1,82	LCE 106/2012	Sim	Não	Não	Não
Cajazeiras	15	168.837	2,52	LCE 107/2012	Não	Não	Lei prevê	Não
Vale do Piancó	17	121.152	1,68	LCE 109/2012	Não	Não	Não	Não
Barra de Santa Rosa	8	75.892	0,85	LCE 110/2012	Não	Não	Lei prevê	Não
Vale do Mamanguape	9	121.196	1,70	LCE 116/2013	Não	Não	Lei prevê	Não
Sousa	9	98.159	1,83	LCE 117/2013	Sim	Não	Não	Não
Itabaiana	12	121.919	1,58	LCE 118/2013	Não	Não	Lei prevê	Não
Araruna	6	33.108	0,63	LCE 119/2013	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria (2024).

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 LEC 59/2003, consta a previsão do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa (Condiam). Contudo, esse consórcio encontra-se inviabilizado devido ao baixo nível de conurbação entre os municípios. Apesar de ser uma experiência de arranjo colaborativo, ainda não representa uma prática efetiva de ação conjunta que supere os desafios enfrentados pelas regiões metropolitanas da Paraíba.

De acordo com a deputada estadual Estela Bezerra (PT), em entrevista online realizada em 28 de junho de 2022, as regiões metropolitanas paraibanas foram instituídas por interesses 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 RMs foram criadas por iniciativa dos deputados. 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.

Segundo a deputada, os municípios não se interessam pelo debate da institucionalização de instrumentos de governança. As RMs foram criadas com a finalidade de atrair recursos do PAC e do 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 dispõe de equipe técnica que elabore projetos capazes de disputar recursos e repasses federais.

Conforme os parâmetros estabelecidos no Estatuto da MetrÓpole, na Paraíba somente as RMs de João Pessoa e Campina Grande se enquadram nos critérios do IBGE, pois são classificadas como Capitais Regionais A e C, respectivamente. As outras dez RMs 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 7 apresenta-se a distribuição espacial das 12 RM e sobrepostas a elas as regiões de influência identificadas pela Regic para o estado da Paraíba. Os Centros Locais não estão representados neste mapa devido à grande quantidade de cidades nesta categoria, o que dificultaria a visualização.

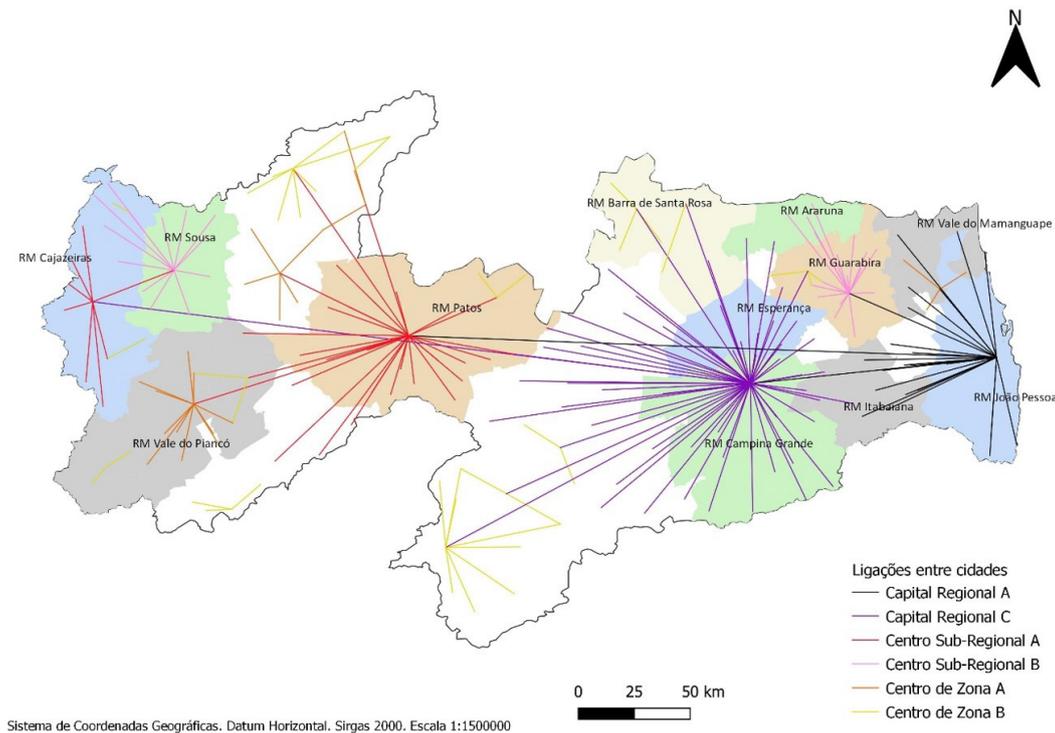


Figura 7 - Rede urbana do estado da Paraíba. Fonte: IBGE (2020). Elaboração própria.

No estado da Paraíba, os empreendedores políticos representam atores importantes que atuaram na proposição e aprovação dos projetos de leis complementares estaduais. 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 de maneira individualizada por deputados estaduais.

O Quadro 5 apresenta os autores dos projetos de lei que deram origem às regiões metropolitanas paraibanas.

Quadro 5 - Autores dos projetos de lei das RMs da Paraíba

Região metropolitana	Lei complementar estadual	Autor do projeto de lei (partido político no período do mandato)
João Pessoa	LCE nº 59/2003	Gov. Cássio Cunha Lima (PSDB), ex.-prefeito de Campina Grande
Campina Grande	LCE nº 92/2009	Dep. estadual Aguinaldo Ribeiro (PP)
Guarabira	LCE nº 101/2011	Dep. estadual Léa Toscano (PSDB), ex.-prefeita de Guarabira
Patos	LCE nº 103/2011	Dep. estadual Francisca Motta (PMDB), ex.-prefeita de Patos
Esperança	LCE nº 106/2012	Dep. estadual Arnaldo Monteiro (PSC), ex.-prefeito de Esperança
Cajazeiras	LCE nº 107/2012	Dep. estadual José Aldemir (PP), ex.-prefeito de Cajazeiras
Vale do Piancó	LCE nº 109/2012	Dep. estadual Wilson Braga (PSD), ex.-prefeito de João Pessoa
Barra de Santa Rosa	LCE nº 110/2012	Dep. estadual Assis Quintans (DEM)
Vale do Mamanguape	LCE nº 116/2013	Dep. estadual Léa Toscano (PSDB), ex.-prefeita de Guarabira
Sousa	LCE nº 117/2013	Dep. estadual André Gadelha (PMDB), ex.-prefeito de Sousa
Itabaiana	LCE nº 118/2013	Dep. estadual João Gonçalves (PDT)
Araruna	LCE nº 119/2013	Dep. estadual Olenka Maranhão (PMDB)

Fonte: Elaboração própria (2024).

A análise de difusão cumulativa permite observar que o efeito *spread* de regiões metropolitanas ocorreu nos anos de 2012 e 2013 no estado da Paraíba (cfe. Figura 8).

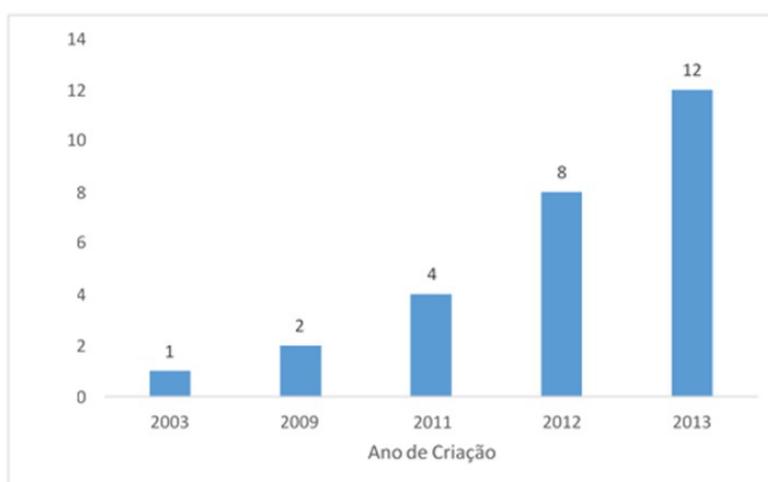


Figura 8 - Difusão cumulativa das RMs do estado da Paraíba. Fonte: Elaboração própria (2024).

Regiões metropolitanas do Paraná

No estado do Paraná existem oito regiões metropolitanas, compostas por 194 municípios. Como o estado possui 399 municípios no total, 49% desses fazem parte de RMs. A RM de Curitiba é classificada como MetrÓpole, composta por 29 municípios e 3.559.366 habitantes, ou seja, concentra 31% da população do estado e representa a oitava região metropolitana mais populosa do Brasil (IBGE, 2022).

Em 1973 foi criada a RM de Curitiba, por meio de lei complementar federal. Houve um interstício de 25 anos até que fossem criadas as RMs de Londrina e Maringá em 1998, por meio de leis complementares estaduais. Em 2012, foi criada a RM de Umuarama. Por fim, foram criadas as RMs de Toledo, Campo Mourão, Cascavel e Apucarana em 2015 (Paraná, 2024).

O Quadro 6 apresenta a caracterização institucional das regiões metropolitanas do estado do Paraná.

Quadro 6 - Caracterização institucional das RMs do estado do Paraná

RM	Nº de munic.	População	PIB 2021 (bilhões)	Lei de criação	Definição FPIC	Sistema de gestão	Conselho participativo	Criação de fundo
Curitiba	29	3.559.366	193,20	LC nº 14/1973	Sim	Comec	Lei prevê	Lei prevê
Londrina	25	1.076.866	48,43	LCE nº 81/1998	Sim	Não	Lei prevê	Não
Maringá	26	385.876	37,11	LCE nº 83/1998	Sim	Não	Lei prevê	Não
Umuarama	24	315.660	11,37	LCE nº 149/2012	Sim	Não	Lei prevê	Não
Toledo	18	381.781	21,59	LCE nº 184/2015	Sim	Não	Lei prevê	Não
Campo Mourão	25	278.368	16,33	LCE nº 185/2015	Sim	Não	Lei prevê	Não
Cascavel	24	502.967	27,60	LCE nº 186/2015	Sim	Não	Lei prevê	Não
Apucarana	23	276.680	9,42	LCE nº 187/2015	Sim	Não	Lei prevê	Não

Fonte: Elaboração própria (2024).

Nesse aspecto, cabe destacar que somente a região metropolitana de Curitiba instituiu um sistema de gestão para tratar de funções públicas de interesse comum com a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), criada pela Lei Estadual nº 6.517/1974 e transformada em autarquia pela Lei nº 11.027/1994, para coordenar as ações de interesse público e planejar soluções conjuntas.

Em 1º de janeiro de 2023 foi aprovada a Lei nº 21.353/23, que cria a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (Amep), autarquia responsável pela gestão da política de desenvolvimento urbano do estado. A lei prevê um processo de transição de até 12 meses entre a extinção da Comec e a operacionalização da Amep para permitir a implementação das demais instâncias que compõem a governança interfederativa.

Em entrevista online, realizada em 21 de junho de 2022, com a superintendente executiva do Paranacidade, Camila Mileke Scucato, verificou-se que em 2022 foram realizadas audiências públicas para a elaboração de forma participativa dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI) das

RMs de Cascavel, Maringá e Londrina. Em 2023 foi iniciado, tardiamente, o PDUI da RM de Curitiba. No entanto, as RMs do estado do Paraná ainda não apresentam PDUI constituído e aprovado por lei.

Quanto à classificação da rede urbana do estado do Paraná, somente a RM de Curitiba apresenta a característica de Metrópole, conforme os critérios da Regic. Já as RMs de Cascavel, Londrina e Maringá são caracterizadas como Capitais Regionais B. As RMs de Apucarana, Campo Mourão, Toledo e Umuarama são designadas como Centros Sub-Regionais A. Portanto, a metade das regiões metropolitanas do Paraná não apresenta 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 é demonstrada na Figura 9.

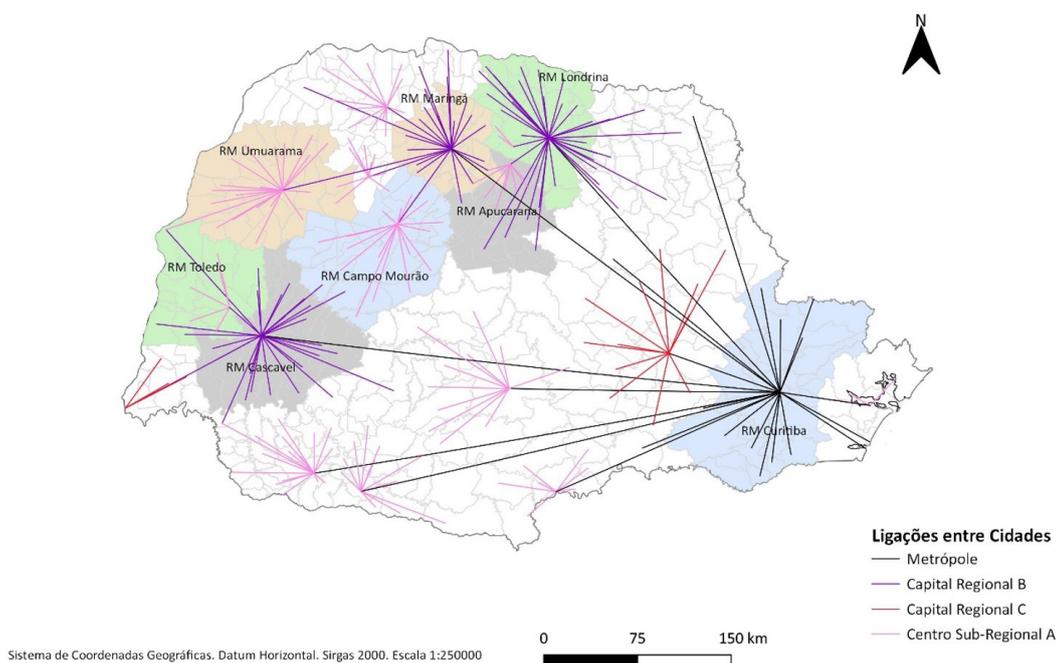


Figura 9 - Rede urbana do estado do Paraná. Fonte: IBGE (2020). Elaboração própria.

Conforme a entrevista com o deputado estadual Nelson Justus (União), realizada por correio eletrônico, em 21 de junho de 2022, os governadores paranaenses atuaram como empreendedores políticos e tiveram participação relevante no processo de criação das regiões metropolitanas. Em meados dos anos 1990, o poder Executivo criou o Fundo Estadual do Desenvolvimento Urbano, uma relevante fonte de financiamento de projetos de desenvolvimento e infraestrutura urbana.

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná passou a recomendar 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 referentes ao desenvolvimento urbano e regional.

Em 22 de junho de 2022, foi realizada a entrevista online com o diretor de Regularização Fundiária da Companhia de Habitação do Paraná, Álvaro José Cabrini Júnior. Ele atuou na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (Sedu) em 2015 e colaborou na elaboração de um parecer técnico para tentar frear a criação de novas regiões metropolitanas. A Sedu contou com a parceria do Ministério Público do Paraná para tentar implementar as regras de desenvolvimento urbano previstas na legislação e estabelecer mecanismos efetivos de gestão metropolitana. O entrevistado afirmou que a

criação das regiões metropolitanas paranaenses foi proposta por parlamentares, com o intuito de atrair repasses de recursos do governo federal, relativos ao PAC e ao PMCMV, sem haver preocupação com a instituição de mecanismos de gestão.

Com relação à participação dos atores no processo de difusão das regiões metropolitanas do Paraná, é possível verificar a atuação dos empreendedores políticos na elaboração e aprovação de projetos de lei complementares. Assim como no caso do estado da Paraíba, no Paraná as leis também foram propostas por deputados, com exceção da RM de Curitiba criada por lei complementar federal durante o regime militar.

O Quadro 7 apresenta a relação dos autores dos projetos de lei que criaram as regiões metropolitanas do Paraná.

Quadro 7 - Autores dos projetos de lei das RMs do Paraná

Região metropolitana	Lei complementar	Autor do projeto de lei (partido político no período do mandato)
Curitiba	LC nº 14/1973	Presidente Emílio G. Médici (Arena)
Londrina	LCE nº 81/1998	Deputados estaduais Luiz Carlos Alborgetti (PFL), Eduardo Lacerda Trevisan (PTB), José Tavares (PDT), José Maria Ferreira (PSDB) e Durval Amaral (PFL)
Maringá	LCE nº 83/1998	Dep. estadual Joel Coimbra (PTB)
Umuarama	LCE nº 149/2012	Dep. estadual Fernando Scanavaca (PDT), ex-prefeito de Umuarama
Toledo	LCE nº 184/2015	Dep. estadual Duílio Genari (PP), ex-prefeito de Toledo
Campo Mourão	LCE nº 185/2015	Dep. estadual Douglas Fabrício (PPS)
Cascavel	LCE nº 186/2015	Deputados estaduais Prof. Lemos (PT), Adelino Ribeiro (PRP), André Bueno (PDT) e Nereu Moura (PMDB)
Apucarana	LCE nº 187/2015	Dep. estadual Nelson Justus (DEM)

Fonte: Elaboração própria (2024).

A Figura 10 demonstra a difusão cumulativa das regiões metropolitanas do estado do Paraná. Cabe observar que o ano de 1973 está destacado na cor verde por representar a criação da RM de Curitiba no regime militar. Posteriormente, essa região metropolitana foi institucionalizada por meio de lei complementar estadual.

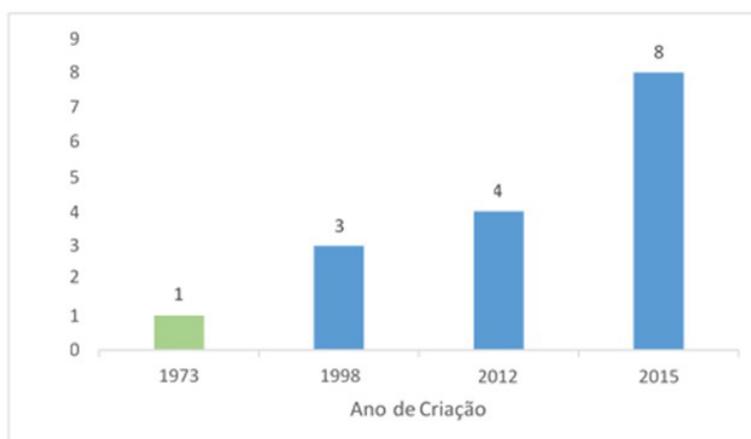


Figura 10 - Difusão cumulativa das RMs do estado do Paraná. Fonte: Elaboração própria (2024).

Regiões metropolitanas do estado de Santa Catarina

No estado de Santa Catarina foram criadas 14 RMs, compostas por 295 municípios. Esse é o único ente da federação em que todos os municípios fazem parte de regiões metropolitanas. A trajetória desse processo seguiu a seguinte cronologia: (i) foram 3 RMs criadas em 1998; (ii) 3 RMs criadas em 2002; (iii) 1 RM criada em 2007; (iv) 2 RMs criadas em 2010; (v) 2 RMs criadas em 2012 e (vi) 3 RMs criadas em 2021 (Santa Catarina, 2024). Dessa maneira, o estado alocou todos os seus 295 municípios em uma das suas 14 regiões metropolitanas, sem que houvesse evidências claras sobre as explicações dessas emancipações.

A RM Norte-Nordeste Catarinense foi instituída pela LCE nº 162/1998 e com a edição da LCE nº 788/2021 foi desmembrada em três regiões metropolitanas: RM de Joinville, com 894.975 habitantes, RM de Jaraguá do Sul, com 331.693 habitantes, e RM do Planalto Norte, com 174.379 habitantes. A região metropolitana com o maior PIB do estado é a de Joinville, com R\$ 72,06 bilhões (IBGE, 2022).

As características institucionais das regiões metropolitanas do estado de Santa Catarina podem ser observadas no Quadro 8.

Quadro 8 - Caracterização institucional das RMs do estado de Santa Catarina

RM	Nº de munic.	População	PIB 2021 (bilhões)	Lei de criação	Definição FPIC	Sistema de gestão	Criação de conselho	Criação de fundo
Florianópolis	22	1.263.031	57,61	LCE nº 162/1998	Não	Suderf	Coderf	Lei prevê
Vale do Itajaí	16	807.409	48,37	LCE nº 162/1998	Não	Não	Não	Não
Carbonífera	26	630.978	27,43	LCE nº 221/2002	Não	Não	Não	Não
Foz do Rio Itajaí	9	782.160	71,28	LCE nº 221/2002	Não	Não	Não	Não
Tubarão	19	405.191	17,23	LCE nº 221/2002	Não	Não	Não	Não
Chapecó	32	535.246	28,00	LCE nº 377/2007	Não	Não	Não	Não
Lages	23	362.506	15,48	LCE nº 495/2010	Não	Não	Não	Não
Alto Vale do Itajaí	28	299.369	13,78	LCE nº 523/2010	Não	Não	Não	Não
Contestado	45	536.661	30,27	LCE nº 571/2012	Não	Não	Não	Não
Extremo Oeste	49	318.982	17,00	LCE nº 571/2012	Não	Não	Não	Não
Joinville	9	894.975	72,06	LCE nº 788/2021	Sim	Não	Não	Não
Jaraguá do Sul	7	331.693	19,59	LCE nº 788/2021	Sim	Não	Não	Não
Planalto Norte	10	174.379	10,46	LCE nº 788/2021	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria (2024).

Nas leis complementares estaduais que institucionalizaram essas regiões metropolitanas não há informação sobre a organização de governança. Somente a LCE 636/2014, que instituiu a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), apresenta uma Superintendência de Desenvolvimento (Suderf) que atua em consonância com as deliberações do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf).

Em 16 de junho de 2022, foi realizada a entrevista com o deputado estadual Marcos Vieira (PSDB), por correio eletrônico, a respeito da configuração metropolitana catarinense e constatou-se que a institucionalização das RMs envolveu questões políticas, relacionadas à representatividade de cada região administrativa. Ele mencionou a participação do ex-governador de Santa Catarina por dois mandatos, de 2003 a 2010, Luiz Henrique da Silveira (PMDB), que atuou no processo de implementação das administrações regionais. O ex-governador incentivou a descentralização de governo, levando as secretarias do estado para as regiões catarinenses.

Segundo o deputado Marcos Vieira, o processo da criação das RMs foi natural, devido ao fortalecimento e à concretização das ações 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. Assim, ele participa ativamente do processo de desenvolvimento, criação e aprovação das matérias relativas às regiões metropolitanas.

As leis complementares estaduais que criaram as regiões metropolitanas catarinenses dividem as regiões em áreas centrais e de expansão, significando que todos os municípios do estado se enquadram em uma área metropolitana. No entanto, dado que as áreas centrais são aglomerações urbanas, não faz sentido considerar todo o estado de Santa Catarina como região metropolitana. O estado deveria ter criado microrregiões com aglomerações urbanas, como espaços em que pudessem ser exercidas as funções públicas de interesse comum, bem como uma ou duas áreas metropolitanas tecnicamente justificadas.

Em relação à rede urbana de Santa Catarina, somente a RM de Florianópolis apresenta a característica de MetrÓpole. As RMs 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 Figura 11 apresenta a distribuição espacial das regiões metropolitanas e a rede urbana do estado de Santa Catarina.

Com relação à participação dos atores na difusão de regiões metropolitanas catarinenses, a maioria das leis complementares estaduais foi proposta por governadores, que atuaram como empreendedores políticos. Os governadores estimularam a descentralização administrativa, por meio da institucionalização de regiões metropolitanas com características de unidades regionais com autonomia no processo de planejamento regional do estado (cfe. Quadro 9).

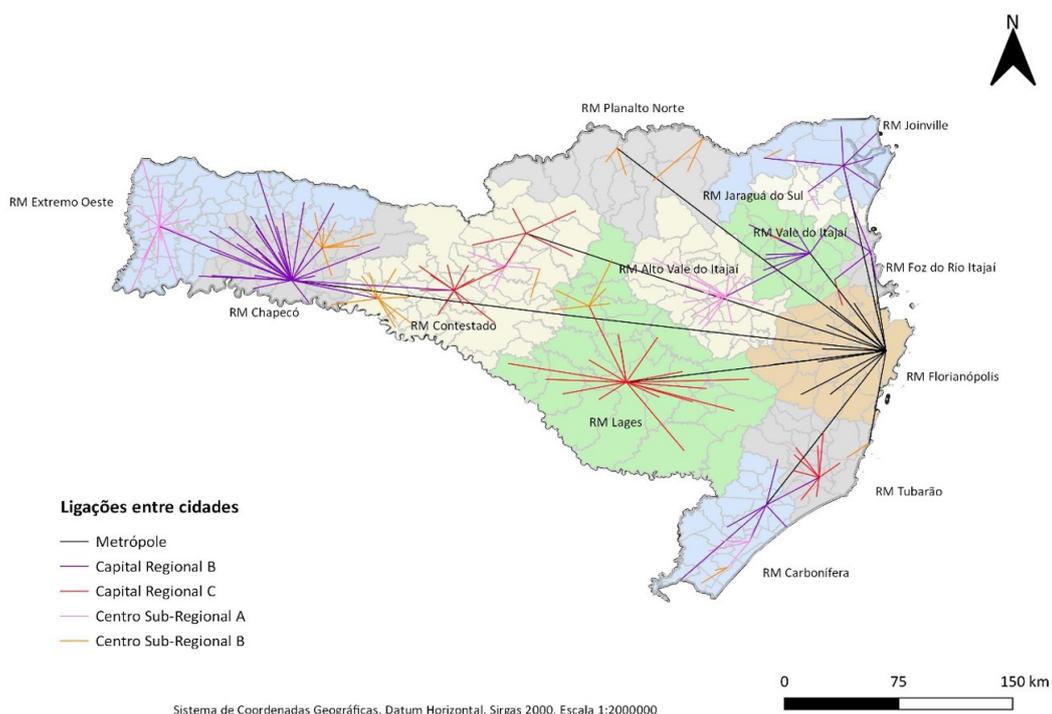


Figura 11 - Rede urbana do estado de Santa Catarina. Fonte: IBGE (2020). Elaboração própria.

Quadro 9 - Autores dos projetos de lei das RMs de Santa Catarina

Região metropolitana	Lei complementar estadual	Autor do projeto de lei (partido político no período do mandato)
Florianópolis	LCE nº 162/1998	Gov. Paulo Afonso Evangelista Vieira (PMDB)
Vale do Itajaí	LCE nº 162/1998	Gov. Paulo Afonso Evangelista Vieira (PMDB)
Carbonífera	LCE nº 221/2002	Gov. Esperidião Amin (PP), ex-prefeito de Florianópolis
Foz do Rio Itajaí	LCE nº 221/2002	Gov. Esperidião Amin (PP), ex-prefeito de Florianópolis
Tubarão	LCE nº 221/2002	Gov. Esperidião Amin (PP), ex-prefeito de Florianópolis
Alto Vale do Itajaí	LCE nº 523/2010	Gov. Leonel Arcângelo Pavan (PSDB), ex-prefeito de Balneário Camboriú
Chapecó	LCE nº 523/2010	Gov. Leonel Arcângelo Pavan (PSDB), ex-prefeito de Balneário Camboriú
Lages	LCE nº 495/2010	Gov. em exercício Jorginho Mello (PSDB)
Contestado	LCE nº 571/2012	Gov. João Raimundo Colombo (PSD), ex-prefeito de Lages
Extremo Oeste	LCE nº 571/2012	Gov. João Raimundo Colombo (PSD), ex-prefeito de Lages
Joinville	LCE nº 788/2021	Dep. estadual Paulinha (PDT), ex-prefeita de Bombinhas
Jaraguá do Sul	LCE nº 788/2021	Dep. estadual Paulinha (PDT), ex-prefeita de Bombinhas
Planalto Norte	LCE nº 788/2021	Dep. estadual Paulinha (PDT), ex-prefeita de Bombinhas

Fonte: Elaboração própria (2024).

No que tange à gestão metropolitana, nas RMs de Santa Catarina não ocorreu implementação de mecanismos de gestão. A governança deveria se estabelecer por meio de políticas públicas metropolitanas e

deveriam ser constituídos espaços decisórios liderados pelo governo e pela sociedade civil, envolvendo câmaras técnicas, conselhos e comunidades epistêmicas. Por não haver institucionalização desses mecanismos, pressupõe-se apenas interesse pela criação e não pela implementação das regiões metropolitanas.

A Figura 12 apresenta a difusão cumulativa das RMs do estado de Santa Catarina.

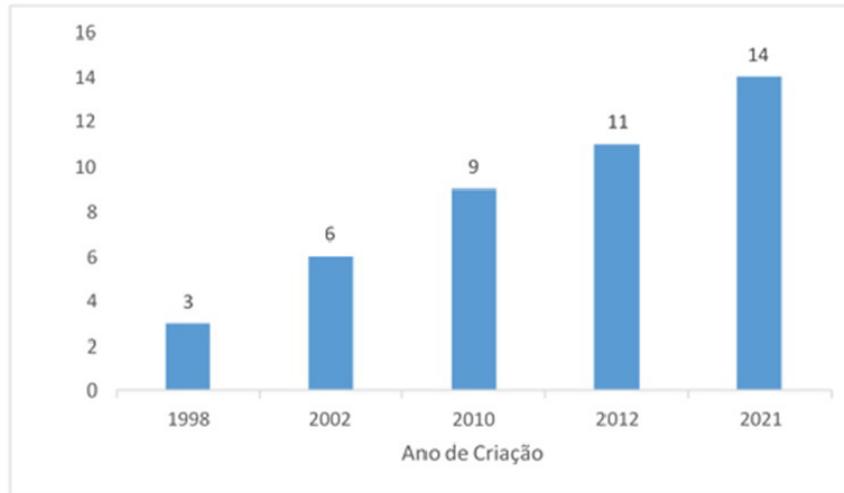


Figura 12 - Difusão cumulativa das RMs do estado de Santa Catarina. Fonte: Elaboração própria (2024).

Portanto, é possível observar que as RMs 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, capitais dos estados selecionados nos estudos de caso, possuem alguns aspectos de gestão desenvolvidos, como empresas metropolitanas, coordenações administrativas ou superintendências, porém incipientes. Por outro lado, as demais regiões metropolitanas analisadas carecem de sistemas de gestão, relacionados às empresas, conselhos e fundos de investimento.

O que os casos mostram no que se refere à difusão das RMs

- 1) A influência dos empreendedores políticos. Observou-se a relevância do papel dos agentes e das organizações que atuam no processo de difusão de regiões metropolitanas. 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 o papel de empreendedores políticos para ampliar a influência do governo do estado em relação aos municípios. Já no caso da Paraíba e do Paraná, a maioria das regiões metropolitanas foi criada por proposição de projeto de lei a partir de deputados estaduais, de maneira individualizada. Os deputados estaduais eram, na maioria dos casos, ex-prefeitos dos municípios-sede ou pretendiam se candidatar posteriormente às prefeituras, com interesses em busca de prestígio e recursos federais para ampliar a capacidade dos municípios na relação de políticas vinculadas à condição legal de ente metropolitano.
- 2) O interesse pelo repasse de recursos do governo federal. Nesse sentido, foi possível verificar que o governo federal estimulou de forma não intencional a difusão e provocou um processo de distorção de criação de regiões metropolitanas, devido aos repasses de recursos principalmente do PAC e do PMCM V. Assim, a difusão de regiões metropolitanas brasileiras foi se espalhando pelo território

nacional sem haver parâmetros técnicos. Esses repasses propiciaram distorções em termos de políticas públicas ao não levar em consideração os aspectos de porte e densidade demográfica dos municípios. Ao perceber as desvantagens em relação ao aumento de despesas envolvidas na instituição de sistemas de gestão para estabelecer mecanismos de governança metropolitana, vários parlamentares se articulam para excluir municípios da composição de RMs.

3) Apenas as capitais possuem algum elemento de governança metropolitana, ainda que incipiente. Foi assim em Maceió em relação às outras RMs de Alagoas, em João Pessoa em relação às outras RMs da Paraíba, em Curitiba em relação às demais RMs do Paraná e em Florianópolis em relação às demais RMs de Santa Catarina. Evidentemente que cada uma das capitais apresenta diferenças em seus arranjos institucionais, alguns mais desenvolvidos como Curitiba e Florianópolis e outros ainda incipientes, como Maceió e João Pessoa. Isso pode ser observado por meio da diferença de Produto Interno Bruto (PIB) nominal dessas regiões, ou seja, a soma do PIB nominal de todos os municípios que compõem essas regiões metropolitanas, a preços correntes e participações relativas e acumuladas em termos percentuais em 2021, segundo o IBGE. O PIB nominal da RM de Curitiba corresponde a R\$ 193,20 bilhões, e da RM de Florianópolis a R\$ 57,61 bilhões, contrastando com a RM de Maceió de R\$ 36,67 bilhões e a RM de João Pessoa de R\$ 36,26 bilhões.

Considerações finais

O segundo período de criação de RMs pós-Constituição de 1988 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. Dentre essas regiões metropolitanas, o artigo analisou os casos 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. Os estudos de caso selecionados buscaram responder qual foi a motivação dos empreendedores políticos na institucionalização de regiões metropolitanas a partir da Constituição de 1988.

As transferências de recursos em infraestrutura urbana, principalmente por meio do PAC (criado em 2007) e do PMCMV (criado em 2009), estimularam o interesse de empreendedores políticos no processo de difusão de regiões metropolitanas brasileiras. Devido ao estímulo dos repasses desses programas, no período de 2009 a 2014 foi possível observar o *boom* da metropolização institucional no país, cujo pico aconteceu entre 2012 e 2013. Essas regiões metropolitanas, na ampla maioria, não representam espaços caracterizados por uma verdadeira metropolização, com escala, complexidade e dinâmicas urbanas que busquem atender os objetivos de realização de funções públicas de interesses comuns.

Os quatro estudos de caso apresentam aspectos de institucionalização de regiões metropolitanas devido à influência dos empreendedores políticos. Como contribuição de pesquisa, os casos analisados demonstram que esses empreendedores estimularam a institucionalização disfuncional de regiões metropolitanas como estratégia de distinção dos espaços urbanos na competição por recursos, sem levar em consideração os critérios técnicos no estabelecimento das Metrôpoles. Os 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.

Este estudo apresenta como limitação de pesquisa a impossibilidade de generalização dos resultados no âmbito de todo o território nacional. Para tanto, são necessários levantamentos de dados que possam analisar os demais casos das unidades da federação em termos de difusão de políticas metropolitanas. Como o território brasileiro é extenso e diversificado, apresentando uma federação robusta com autonomia entre os entes subnacionais, há diversas particularidades da agenda metropolitana a serem exploradas e aprofundadas por meio de outras pesquisas.

Como desafio para o futuro, cabe a redefinição de um efetivo papel da rede urbana que garanta sua importância no contexto territorial em que está inserida. A reorganização hierárquica dos tipos supramunicipais formais é importante para estabelecer ajustes de diretrizes nacionais de políticas urbanas compatíveis com a realidade dos conjuntos de municípios e regionalidades. Também é importante enfatizar o papel das unidades regionais, denominadas pelo Estatuto da MetrÓpole de aglomerações urbanas, como espaços em que possam ser exercidas as funções públicas de interesse comum por meio da gestão plena, participativa e interfederativa.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.CLZ6XL>.

Referências

- Alagoas. (2024). *Assembleia Legislativa de Alagoas*. Recuperado em 2 de agosto de 2024, de <https://www.al.al.leg.br/>.
- Araújo, S. M. V. G. D., Fernandes, A. S. A., & Coêlho, D. B. (2016). Does metropolitan area management matter in Brazil? *DISP*, 52(2), 17-25. <http://doi.org/10.1080/02513625.2016.1195578>.
- Batista, M. (2017). *A Difusão da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Brasileiros: determinantes internos e externos*. Brasília: ENAP.
- Brasil (2024). *Portal da Legislação*. Recuperado em 2 de agosto de 2024, de <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>.
- Brasil. (2015). *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2017). *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*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Coêlho, D. B. (2012). Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(2), 56-87. <http://doi.org/10.1590/S1981-38212012000200003>.
- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005). On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 33-51. <http://doi.org/10.1177/0002716204272516>.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268. <http://doi.org/10.1080/01442870902863828>.
- Fernandes, A. S. A., & Araújo, S. M. V. G. (2015). Criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(3), 295-309. <http://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO07>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2022). *Censo Demográfico de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 2 de agosto de 2024, Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2020). *Região de Influência das Cidades – REGIC*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 2 de agosto de 2024, Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins.

Paraíba. (2024). *Assembleia Legislativa da Paraíba*. Recuperado em 2 de agosto de 2024, de <http://www.al.pb.leg.br/>.

Paraná. (2024). *Assembleia Legislativa do Paraná (2024)*. Recuperado em 2 de agosto de 2024, de <http://www.assembleia.pr.leg.br/>.

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

Santa Catarina. (2024). *Assembleia Legislativa de Santa Catarina*. Recuperado em 2 de agosto de 2024, de <https://www.alesc.sc.gov.br/>.

Segatto, C. (2018). Policy Diffusion in Subnational Governments: state-local relationships in the Brazilian education policy. *Regional & Federal Studies*, 28(1), 79-100. <http://doi.org/10.1080/13597566.2017.1409732>.

Strang, D. (1991). Adding Social Structure to Diffusion Models: an event history framework. *Sociological Methods & Research*, 19(3), 324-353. <http://doi.org/10.1177/0049124191019003003>.

Sugiyama, N. B. (2008). Ideology & Social Networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, 43(3), 82-108. <http://doi.org/10.1353/lar.0.0057>.

Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the american states. *The American Political Science Review*, 63(3), 880-899. <http://doi.org/10.2307/1954434>.

Wampler, B. (2008). A Difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião Pública*, 14(1), 65-95. <http://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>.

Editor: Geisa Bugs

Recebido: Nov. 04, 2023

Aprovado: Out. 11, 2024