

A DINÂMICA ESPACIAL EM TORNO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE:

Um emergente processo de urbanização estendida?

Marny Pessoa Silva de Araújo & Ana Paula Guedes de Andrade

UFRPE, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil
marnypessoa@yahoo.com.br
guedesana@yahoo.com

Maria do Carmo de Albuquerque Braga

UFAPE, Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, Brasil
mariabraga77@gmail.com

RESUMO

O processo de urbanização no Brasil vem se apresentando de forma diversa no território nacional. Brenner (2014) entende que o processo é de difícil compreensão por não haver parâmetros de definição, coerência morfológica ou rigor cartográfico na identificação de processos, transformações e condições socioespaciais contemporâneas. Na Região Metropolitana do Recife (RMR), tal processo tem promovido o surgimento de áreas complexas, trazendo problemas que necessitam de definição de critérios legais e urbanísticos que propiciem reconhecimento e institucionalização das mesmas. Assim, objetivando demonstrar a importância de uma revisão conceitual propositiva acerca do processo de urbanização estendida da RMR e contribuir para a sua identificação e institucionalização, a pesquisa estrutura-se metodologicamente em estudos de casos que comprovam a falta de uniformidade conceitual, e a necessidade de revisão do arcabouço legal que dá suporte ao processo, considerando os casos de Minas Gerais, Santa Catarina e Pernambuco.

Palavras-chave: metropolização, regionalização, gestão metropolitana, colar metropolitano.

Linha de Investigação: 1: Cidade e projeto **Tópico:** Estudos metropolitanos e territoriais

ABSTRACT

The urbanization process in Brazil shows different forms throughout the country. Brenner (2014) believes the process is difficult to understand because there are no parameters for definition, morphological coherence or cartographic rigor in the identification of processes, transformations and contemporary socio-spatial conditions. Urbanization of Metropolitan Region of Recife (RMR) has caused the emergence of complex areas which bring along problems, requiring definition of urban and legal criteria to secure recognition and institutionalization. The main objective here is to evidence the importance of a propositional conceptual review about the RMR extended urbanization process, improving its

identification and institutionalization. The research is methodologically structured in case studies that prove a lack of conceptual uniformity and the need to review the legal framework supporting the process, considering the cases of Minas Gerais, Santa Catarina and Pernambuco.

Keywords: metropolization, regionalization, metropolitan management, metropolitan belt.

Thematic clusters: 1: City and Project: **Topic:** Metropolitan and territorial studies

Introdução

O processo de urbanização no Brasil vem se apresentando de forma diversa no território nacional, destacando-se: interiorização do fenômeno urbano; acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; crescimento das cidades médias; periferação dos centros urbanos; e formação e consolidação de aglomerações urbanas de caráter metropolitano e não metropolitano, conforme estudos realizados por Motta e Ajara (2001). Dentre as características das mudanças espaciais, aponta-se a expansão urbana por meio da formação de áreas de tecido urbano na periferia de algumas cidades, em descontinuidade ao já existente, ao mesmo tempo em que se observa a formação de novos núcleos em pontos isolados entre várias cidades.

Essas observações fizeram com que autores como Dematteis (1996, *apud* IBGE, 2015) refletissem sobre tal processo, entendendo-o como de ocorrência seletiva a partir de suas dinâmicas e descrevendo-o de duas formas: a primeira, chamada de periurbanização, que reforça a polarização urbana e a expansão a partir das áreas periféricas e ramificações radiais. A segunda, nas formas urbanas denominadas de difuso-reticular, se expressa no desenho de malhas ou redes, com pouca densidade, mas com a presença de formas do tipo condomínios e distritos industriais.

Outra reflexão importante dessas transformações foi a oferecida por Brenner (2014), quando entende o processo sob três momentos: (1) mudanças relacionadas com a geografia da urbanização, quando antes considerava-se a população densamente concentrada no entorno das cidades, passando a novas formas de apresentação, dissipando a antiga divisão entre o urbano e o rural, criando densidades urbanas e novas cidades “externas” e “periféricas”, em escala regional, gerando galáxias urbanas gigantes; (2) ação do governo nas três instâncias, nacional, estadual e municipal, impulsionando o desenvolvimento urbano em vastas zonas de seu território, através de estratégias, articulando amplas estruturas de acumulação e regulação espacial, organizadas ao longo de grandes redes de infraestrutura, telecomunicações e energia, regiões fronteiriças internacionais, entre outros; (3) a passagem da representação de cidade enquanto espaço do comum para tornar-se grito de combate para os movimentos sociais, palco de conflitos políticos e um dos principais objetos de disputa. Dessa forma, conclui ser impossível entender de forma adequada o que chama de “processo emergente da urbanização estendida”, por meio dos conceitos já consagrados.

Essa falta de clareza teórica também foi percebida por Firkowski (2012), quando entende fazer-se necessária a distinção entre metropolização (processo), metrópole (forma) e região metropolitana (instrumento) definida a partir de uma decisão institucional (federal ou estadual), teoricamente baseada em estudos e critérios técnico-científicos bem definidos. A percepção da autora justifica-se quando se percebe a diversidade de conceitos, processo de identificação e institucionalização dessas recentes transformações espaciais no Brasil.

A partir deste contexto foi realizada a pesquisa pelas autoras do presente trabalho considerando para análise temporal desde a institucionalização das RM no Brasil até o ano de 2015. No que se refere a análise espacial, verifica-se que, em linhas gerais, neste período o Brasil contava com 71 regiões metropolitanas (RM), 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE) e 4 aglomerações urbanas (AU), totalizando 78 unidades espaciais urbanas institucionalizadas, ressaltando-se os casos de Pernambuco, Santa Catarina e Minas Gerais.

Metodologicamente, o trabalho estrutura-se em estudos de casos que comprovem a falta de uniformidade conceitual, e a necessidade de revisão do arcabouço legal, nas instâncias federal e estadual, a exemplo do

Estatuto da Metrópole (2015), que dá suporte ao processo, considerando os casos de Minas Gerais, Santa Catarina e Pernambuco.

Assim, compõe-se de três etapas. Na primeira, realiza-se uma abordagem bibliográfica geral acerca do processo de reconhecimento e institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, culminando com a promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015. Na segunda, realizam-se estudos de casos de reconhecimento e institucionalização de regiões metropolitanas nos estados de Pernambuco, Santa Catarina e Minas Gerais. Na terceira, com base nos estudos de casos realiza-se uma abordagem comparativa entre conceitos utilizados em cada caso, bem como o arcabouço legal que os dão suporte.

1. O processo de reconhecimento, institucionalização e expansão de RM no Brasil

O reconhecimento de fato e de direito das Regiões Metropolitanas no Brasil teve início com a Constituição de 1967, quando seu art. 157, § 10, estabelece que “a União, mediante lei complementar, poderá estabelecer RM, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum”.

Ressalta-se que, no texto constitucional de 1967, não constam critérios para identificação e institucionalização dessas regiões, apenas menciona quais foram instituídas e dá diretrizes para a gestão das mesmas. Mas, tais critérios foram construídos, segundo IBGE (2015), por um grupo de estudo sobre áreas metropolitanas, que foi constituído após debates na I Conferência Nacional de Geografia – CONFEGE. Galvão et al. (1969: 54) entendem que o trabalho foi construído sob dois objetivos, apesar da pesquisa ter sido restrita às nove regiões metropolitanas instituídas inicialmente:

- a) Conceituar precisamente os termos metrópole, área metropolitana e região metropolitana;
- b) Definir um conjunto de municípios que seriam analisados a partir de tabulação do Censo Demográfico 1970, visando apreender o processo de metropolização.

Galvão et al. (1969: 60) esclarece que, para a definição dos critérios, estes foram divididos em três categorias: demográficos, estruturais e de integração, ficando estabelecido que os municípios que atendessem, integral ou parcialmente duas dessas categorias, seriam incluídos na área da pesquisa.

Com a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana no Brasil, na década de 1970, Davidovich e Lima (1975) realizaram um trabalho tido como referência para a identificação de aglomerações urbanas, que apresentassem um “intenso processo de urbanização, aliado a um patamar mínimo de população” (IBGE, 2015: 18). Nesse trabalho, as autoras oferecem as distinções conceituais tratando dos processos de aglomeração. Para elas, as aglomerações urbanas: a) Resultam da expansão de uma cidade central; b) Apresentam estrutura espacial característica para municípios vizinhos; c) Possuem diferentes níveis de hierarquia; e, d) Podem ser dos tipos metropolitano e não metropolitano.

De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2004), o processo de institucionalização dessas regiões se deu em duas fases. A primeira ocorreu nos anos 1970, com a expansão da produção industrial e a consolidação das metrôpoles como *locus* desse processo, como parte da política de desenvolvimento urbano. Foram criadas, pela Lei Complementar Federal 14/73, oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador e Belém. E posteriormente, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a nona região, a do Rio de Janeiro, através da Lei

Complementar Federal 20/74. Estas leis, além de estabelecer tais regiões, especificavam os "serviços comuns" que seriam objeto da gestão coordenada pelos entes metropolitanos, bem como uma estrutura organizacional de planejamento e gestão, composta por um conselho deliberativo e outro consultivo.

A segunda teve início com a Constituição Federal de 1988, cujo Art. 25, § 3º, facultou aos Estados Federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais, estabelecendo que "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".

Ao tratar da questão metropolitana no Brasil, Davidovich (2003) também identifica as duas fases apontadas pelo Observatório das Metrôpoles (2009), classificando-as como: (1) as de iniciativa federal, instituídas no regime militar, apresentam mais de 1 milhão de habitantes, sobressaindo as de São Paulo e do Rio de Janeiro, com quase 18 milhões e com quase 11 milhões de pessoas, respectivamente; e (2) as de iniciativa estadual, criadas, sobretudo, a partir de 1994, conforme termos de política urbana que a Constituição de 1988 delegou a governos de unidades da federação. A maioria das metrôpoles recentes alcançam 1 milhão ou mais de habitantes. Verifica-se também uma diversificação acentuada dos centros, que abrange não só capitais estaduais, como espaços regionais e cidades não capitais.

De acordo com estudos realizados pelo Observatório das Metrôpoles (2015), até a data de 27 de março de 2015, o Brasil contava com 71 regiões metropolitanas (RM), 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE) e 4 aglomerações urbanas (AU), totalizando 78 unidades territoriais urbanas institucionalizadas.

Algumas dessas RM contam com subdivisões estabelecidas em suas leis de criação. Nas duas RM de Minas Gerais (Belo Horizonte e Vale do Aço) existe a figura do Colar Metropolitano (CM). Em outras regiões aparece o que foi denominado de Áreas de Expansão Metropolitana (AEM) definidos em lei. Essa subdivisão existe nas RM do Vale do Itajaí, Carbonífera, Chapecó, Extremo Oeste, Norte/Nordeste Catarinense, Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Lages, Vale do Rio Itajaí e Tubarão, todas em Santa Catarina e na Região Metropolitana de Feira de Santana, na Bahia. Na RM do Vale do Rio Cuiabá aparece a figura do Entorno Metropolitano. No cômputo da população e da quantidade dos municípios essas subdivisões foram consideradas (Observatório das Metrôpoles, 2015).

2. Reconhecimento e institucionalização de RM no Brasil: os casos de Pernambuco, Santa Catarina e Minas Gerais

As atuais estruturas espaciais decorrentes dos processos emergentes de urbanização estendida, conceito esse introduzido por Brenner (2014), apresentam formas diversas e desiguais. Algumas com altas densidades em grandes extensões, geralmente em torno das RM, ligadas a outras cidades por redes de capital, trabalho e infraestruturas de transporte/comunicação, e outros. A falta de parâmetros de definição, coerência morfológica ou rigor cartográfico na identificação de processos, transformações e condições socioespaciais tem gerado, na prática, grande confusão, resultando em denominações diversas na institucionalização, muitas vezes inconsistentes entre fatos e direitos, ou seja, entre os processos

socioespaciais e os processos políticos e legais. Um bom exemplo disso são os casos de Minas Gerais e Santa Catarina, que serão discutidos neste capítulo.

2.1. Expansão de RM em Minas Gerais

O processo de expansão, entendido por Brenner (2014) como emergente de expansão estendida, que vem ocorrendo em Minas Gerais, tem sido tratado com base na Lei Complementar Estadual No 90/2006, e com o apoio da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, através do CEDEPLAR (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional), em parceria com o Governo do Estado, representado pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O CEDEPLAR é um órgão suplementar da UFMG, criado, em 1967, pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade, voltado para o planejamento regional. Deu início aos seus trabalhos a partir de 1968, com finalidade de abrigar um programa de pesquisa e ensino de pós-graduação em Economia. A partir daí, ampliou suas atividades, abrangendo questões relativas à Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, bem como relativas à identificação, institucionalização e planejamento das áreas de urbanização estendidas no Estado (RM, AU e Áreas de Expansão, como o Colar Metropolitano).

A RMBH faz parte das nove regiões metropolitanas instituídas na década de 1970. Segundo IPEA (2015), a RMBH, em relação às outras RM, apresenta certa particularidade: a figura do Colar Metropolitano (Fig.01), criada através do Artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1989, determinando que “fica instituído o Colar Metropolitano formado por municípios do entorno da RMBH afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum”, além da Lei Complementar LC 89/2006, citando quais municípios o integra.

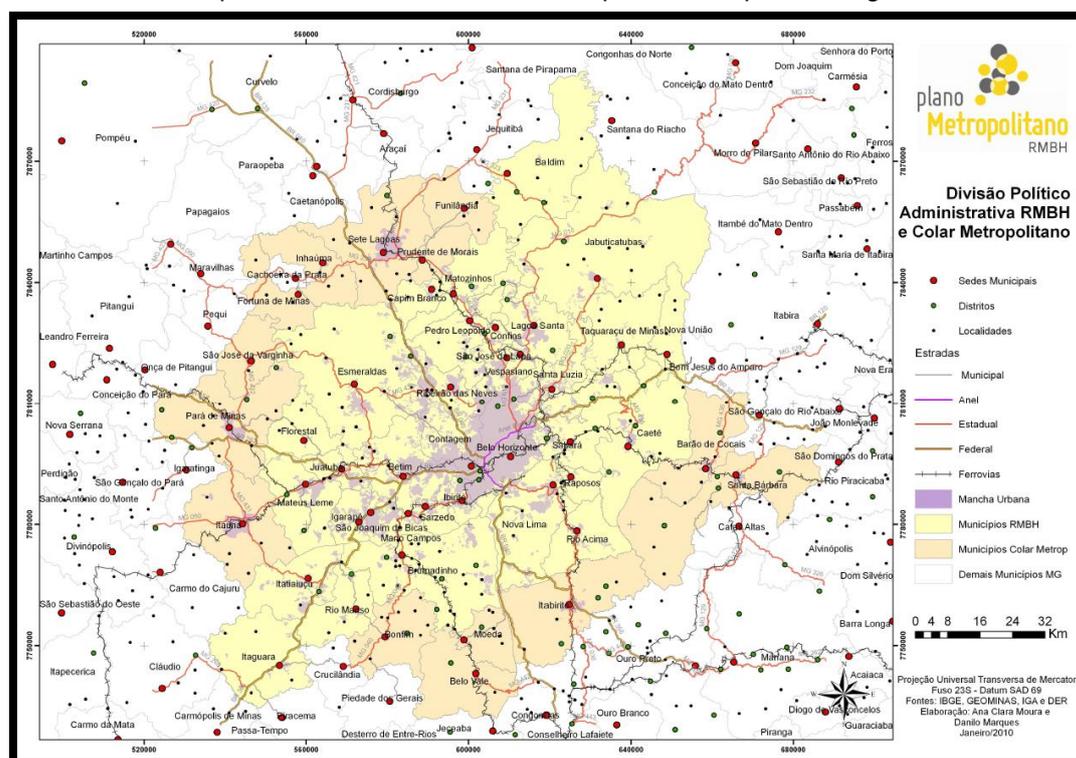


Fig.01 RMBH e o Colar Metropolitano BH. Fonte: (CEDEPLAR, 2016)

A RMBH possui municípios com extensas áreas rurais, desses, 16 fazem parte do Colar Metropolitano, que foram inseridos através da Lei Estadual Complementar N° 90/2006 (IPEA, 2015).

Ainda no Estado de MG, a RM do Vale do Aço (Fig. 02), instituída no ano de 1998, pela LC 51/98, passou a reger-se pela LC 90/06 em 2006, a qual estabeleceu os municípios que fariam parte, tanto da RM, quanto do chamado Colar Metropolitano. Ambas as leis não definiram qual seria a cidade polo, o que para muitos estudiosos, é um dos aspectos fundamentais para a formação de uma RM.

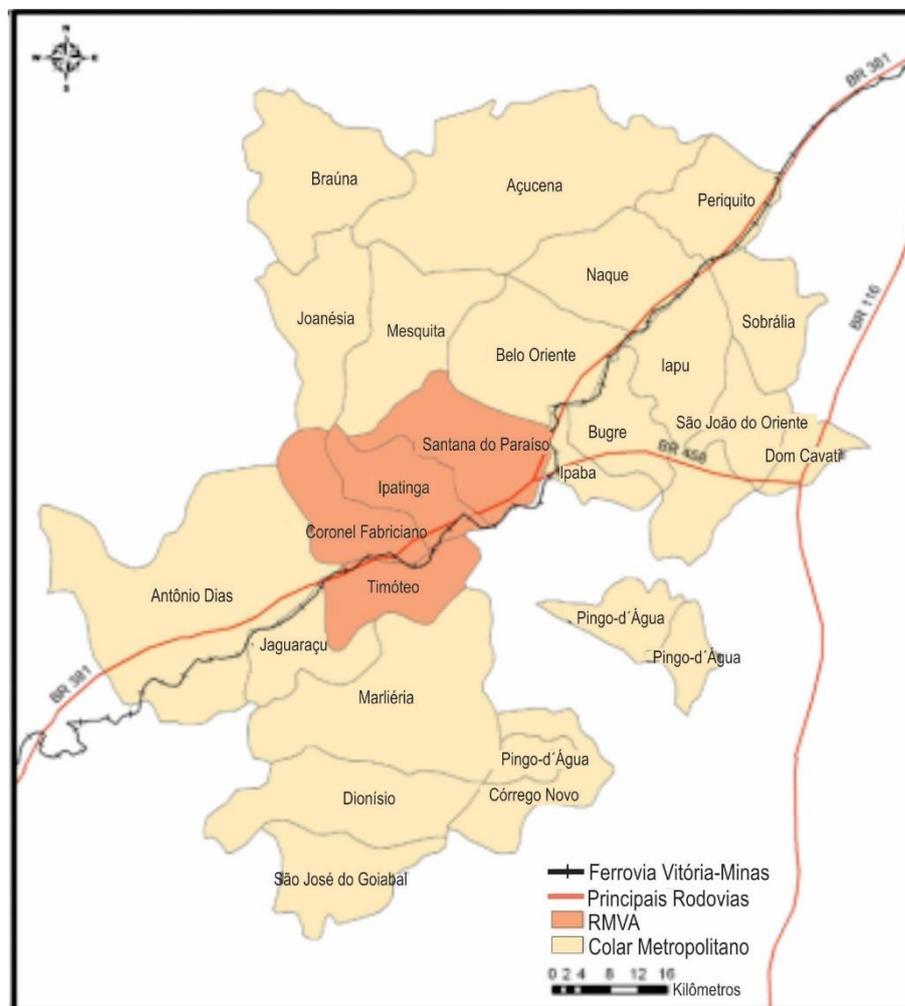


Fig.02 RMVA e Colar Metropolitano do Vale do Aço. Fonte: (Silva e Barroso, 2011)

A criação da RMVA, segundo Silva e Barroso (2012: 38), foi decorrente da “legitimação de um processo de conurbação acompanhado por intensa integração funcional entre quatro municípios do Vale do Rio Doce”. A mesma faz parte do grupo das RM emergentes ou incipientes, ou seja, não possui uma cidade que desempenhe a função de cidade polo. Dentre os fatores considerados para essa inserção, os autores

(Ibdem: 38), destacam: “topografia relativamente plana para os padrões do Estado de MG, localização a meio caminho entre as fontes de matéria-prima e os mercados consumidores, facilidade de acesso a recursos hídricos e, fundamentalmente, a proximidade da malha ferroviária”. Quanto ao Colar Metropolitano da RMVA, compõe-se por 22 municípios, localizados na região leste de MG, em uma área cortada por importantes rodovias e pela ferrovia Vitória-Minas, a cerca de 220 km da capital estadual, Belo Horizonte.

2.2. Expansão de RM em Santa Catarina

Em Santa Catarina, o processo de expansão tem sido tratado com base nas Leis Complementares Nº 475/2010, 523/2010 e 571/2012. De acordo com a Secretaria de Estado do Planejamento, 11 Regiões Metropolitanas formam o Estado, sendo as RM 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.

Entre as regiões, a principal é a RM de Florianópolis – RMF, por ser formada a partir da capital do Estado, fazendo parte da segunda fase de institucionalização de RM apontadas pelo Observatório das Metrôpoles (2009) e por Davidovich (2003), tendo como responsável o Governo do Estado. Foi criada pela Lei Complementar Estadual Nº 162/98, juntamente com outras duas regiões, extintas pela Lei Complementar Estadual Nº 381/2007, e reinstituídas pela Lei Complementar Estadual Nº 495/2010. Posteriormente, nove RM foram instituídas pela Constituição Estadual, em seu art. 114 e pela LC 104/94, que também instituiu ainda suas áreas de expansão metropolitana, bem como as funções públicas de interesse regional e os critérios que devem ser analisados para a criação de uma RM.

A LC 571/2012, institui as RM do Extremo Oeste e do Contestado e altera a LC 495/2010, que institui as 11 RM no Estado (Fig.03).

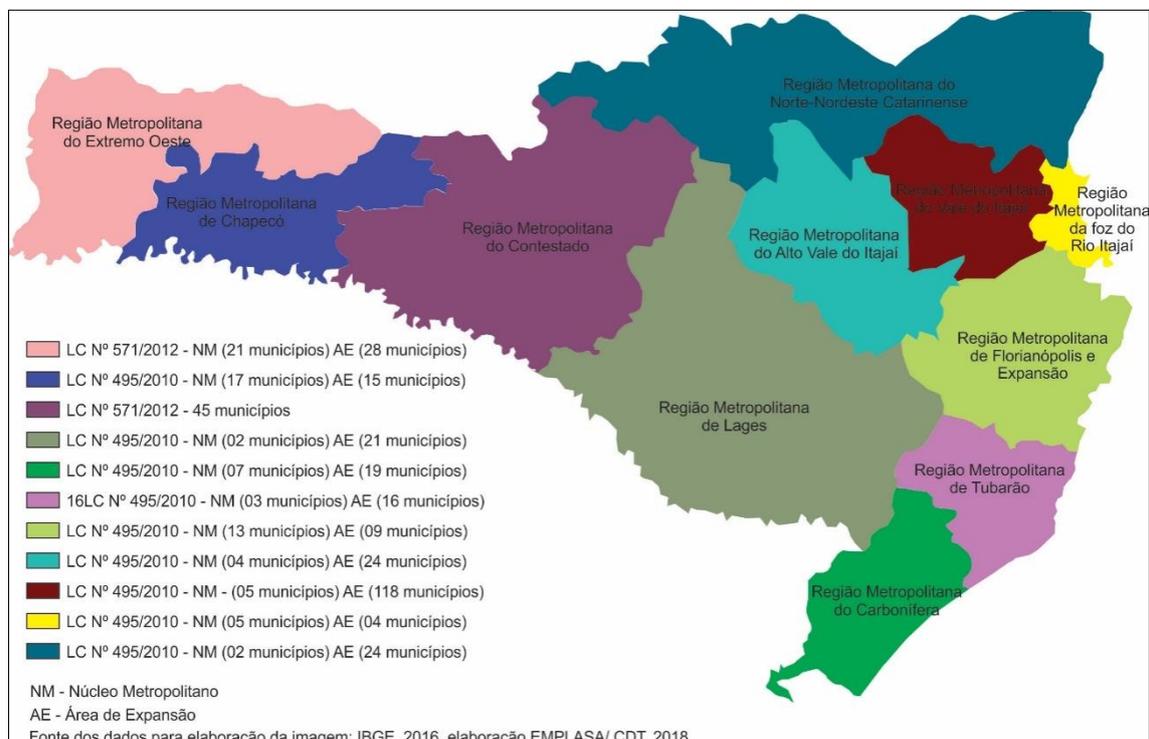


Fig.03 RMSC, e suas LC e áreas de expansão. Fonte: (Araújo, 2020)

Em 2014, foi redefinida a RMF pela LC 636/2014, a qual também instituiu a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF), vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, que aos moldes da PLAMBEL, em Belo Horizonte, se constitui em uma autarquia de regime especial, com o objetivo de coordenar os serviços comuns de interesse da região, como transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico.

Quanto à institucionalização de uma RM no Estado, a Lei estabelece que essa se dê com base nos conceitos e critérios definidos pela LC 104/94. Nessa, considera-se RM o “agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes”. A lei menciona ainda que, os critérios devem cumulativamente, apresentar as seguintes características: I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superior à média do Estado e população igual ou superior a 10% (dez por cento) do Estado; II - significativa conurbação; III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização; IV - alto grau de integração socioeconômica.

Essa mesma LC conceitua e define critérios para a institucionalização das RM, bem como Aglomerações Urbanas e Microrregiões, embora essas duas últimas não façam parte do cotidiano da política regional.

2.3 Expansão de RM em Pernambuco

Desde o final da década de 1970 a 2000, o Estado de Pernambuco experimentou processos de migração e crescimento em torno do Recife, bem como constantes processos de inércia econômica, com reflexos nas outras áreas, especialmente a social e a espacial. A difícil situação, embora não fosse particular do Estado, nele tornava-se ainda mais grave em função da resistente economia da monocultura da cana de açúcar, já em crise, prevalecente entre municípios contíguos integrantes da Zona da Mata e da RMR, sendo uma das oito RM instituídas no país na década de 1970. Essa situação contribuiu ainda mais para o movimento denominado de êxodo rural, trazendo para as grandes cidades, um contingente de pessoas, que demandavam habitação, saúde e educação e serviços.

Na intenção de elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da RM, sendo esta sua primeira tarefa, foi criada a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM, pela Lei Estadual Nº 6.873/75, para apoiar técnica e administrativamente o Conselho Deliberativo e Consultivo, juntamente com o Fundo de Desenvolvimento da RMR – FUNDERM, instrumento financeiro de caráter rotativo, destinado a financiar, total ou parcialmente, sob as formas de empréstimo ou a fundo perdido, através da Lei Estadual Nº 7003/75.

À época de fundação da FIDEM, doze municípios eram legalmente reconhecidos como parte da RMR: Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo, Itapissuma, Itamaracá, Igarassu, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. Atualmente, pertencem a RMR Ipojuca, Araçoiaba e, Goiana, incorporada recentemente. (Fig.04).

A FIDEM passou, então, a ser o órgão responsável pelo planejamento espacial da região, visto que a LC 14/73 daria preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, inclusive na forma de financiamento, para os municípios membros, cujo planejamento contemplasse ações integradas de gestão.



Figura 4: RMR em 1973 e municípios incorporados posteriormente. Fonte: (Araújo,2016)

3. Estudo comparativo demonstrar legal e conceitual acerca do processo de reconhecimento e institucionalização de RM no Brasil.

Ao tratar do processo de reconhecimento e institucionalização de RM no Brasil, no qual estão envolvidas expansões oriundas de dinâmicas próprias da região, verificou-se que algumas dessas RM foram estabelecidas segundo suas leis de criação, gerando diferentes critérios e conceitos, e induzindo a criação do Estatuto da Metrópole em 2015, para uniformizar o processo no país, o que não ocorreu, conforme verifica-se nos quadros 1 e 2.

	Minas Gerais LEI COMPLEMENTAR Nº 26/93	Santa Catarina LEI COMPLEMENTAR Nº 104/94	Pernambuco LEI COMPLEMENTAR Nº 10/94	Estatuto da Metrópole LEI 13089/15
Região Metropolitana	<p>Conjunto de municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes.</p> <p>A instituição de RM se fará com base nos conceitos estabelecidos nesta Constituição e na avaliação, na forma de parecer técnico, do conjunto dos seguintes dados ou fatores, dentre outros, objetivamente apurados:</p> <p>I – população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; II – grau de conurbação e movimentos pendulares da população;</p> <p>III – atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;</p> <p>IV – fatores de polarização;</p> <p>V – deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.</p>	<p>Agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes, e que apresentar, cumulativamente, as seguintes características:</p> <p>I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a 10% (dez por cento) do Estado;</p> <p>II - significativa conurbação;</p> <p>III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização;</p> <p>IV - alto grau de integração socioeconômica.</p>	<p>Unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento de municípios para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.</p> <p>A ampliação da RMR está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência:</p> <p>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.</p> <p>§ 1º O território da RMR será automaticamente ampliado, havendo remembramento, fusão ou incorporação de qualquer município referido no art. 1º desta Lei, com município adjacente ali não referido, ou de Distritos deles emancipados.</p>	<p>Aglomeración urbana que configure uma metrópole, cujo 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;</p>

Quadro 01 – comparação do conceito RM e critérios em legislações estaduais e o Estatuto da Metrópole. Fonte: (Araujo, 2016)

	Minas Gerais LEI COMPLEMENTAR Nº 26/93	Santa Catarina LEI COMPLEMENTA R Nº 104/94	Pernambuco LEI COMPLEMENTA R Nº 10/94	Estatuto da Metrópole LEI 13089/15
Aglomerado Urbano	Agrupamento de municípios limítrofes que apresentem tendência à complementaridade das funções urbanas que exijam planejamento integrado e recomendação coordenada dos entes públicos. A instituição de aglomeração urbana obedecerá, no que couber, aos parâmetros utilizados para a se instituir a Região Metropolitana.	Agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, e que apresentar cumulativamente as seguintes características: I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superior à média do Estado, e população igual ou superior a 05% (cinco por cento) do Estado; II - urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido; III - polarização crescente, com tendência à especialização das funções urbanas ou regionais; IV - forte integração socioeconômica.	Nomenclatura Inexistente	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
Microrregião	Agrupamento de municípios limítrofes resultantes e de elementos comuns físico-territoriais e socioeconômicos que exijam planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e a integração regional.	Agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, e que apresentar,	Nomenclatura Inexistente	Instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas.

cumulativamente,
características de
integração
funcional de
natureza físico-
territorial,
socioeconômica
e administrativa.

Área de Expansão Metropolitana	Nomenclatura Inexistente	Sem definição e sem parâmetro	Nomenclatura Inexistente	Nomenclatura Inexistente
Colar Metropolitano	Osmunicípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte atingidos pelo processo de metropolização, integrarão o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.	Nomenclatura Inexistente	Nomenclatura Inexistente	Nomenclatura Inexistente

Quadro 02 – Comparação de conceitos e critérios em legislações estaduais e o Estatuto da Metrópole. Fonte: (Araújo, 2016).

Quanto à legislação para identificação e institucionalização das RM, existem denominações diversas, muitas vezes inconsistentes entre fatos e direitos, conforme os quadros 1 e 2. Observa-se que:

- 1) as legislações sobre critérios para a identificação, denominação e institucionalização dessas áreas ao nível estadual tem se dado por meio de LC, através do repasse da competência pela União, expressa na Constituição de 1988;
- 2) as legislações estaduais mantêm o mesmo escopo, independente do Estado, inclusive utilizando o mesmo texto;
- 3) há uma constância no uso dos termos Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião, o que se deve à admissão de outras categorias de organização regional, para além da RM, após a União facultar aos Estados a responsabilidade de sua instituição;
- 4) apenas a legislação do estado de Minas Gerais faz uso do termo Colar Metropolitano, definindo-o;
- 5) apenas a legislação do Estado de Santa Catarina faz uso do termo Área de Expansão Metropolitana, sem sua definição;
- 6) na legislação de Pernambuco não há referência a qualquer termo contido nas outras legislações para além de RM, havendo apenas a menção de sua possível ampliação;
- 7) na Legislação Federal, Estatuto da Metrópole, também não há qualquer outra menção para além dos termos RM, Aglomeração Urbana e Microrregião, mas observa-se um estabelecimento de critérios adotados pelo IBGE, como forma de padronizar o uso do termo;
- 8) embora haja uma clareza na definição de microrregião, para o Estatuto da Metrópole, ficou estabelecido que tal região seja “Instituída pelos Estados, com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas”;
- 9) quanto aos conceitos, não há diferenças significativas, o que remete a uma semelhança entre os espaços relativos a cada um deles, o que reforça a ideia de se constituírem em sinônimos.

Dessa forma, se observa que a legislação de Minas Gerais define RM, Aglomerados Urbanos, Microrregiões e Colar Metropolitano e, além disso, estabelece parâmetros para institucionalização apenas das RM e Aglomerados Urbanos. Assim, existem em Minas Gerais duas RM e dois Colares Metropolitanos instituídos. Em Santa Catarina, a legislação se refere a RM, Aglomerados Urbanos, Microrregiões e Área de Expansão Metropolitana, definindo apenas os três primeiros e estabelecendo parâmetros para institucionalização dos dois primeiros.

Em Pernambuco, a legislação define e estabelece unicamente, o termo RM. Diante desse quadro, o Governo Federal instituiu o Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/15, na tentativa de padronizar as definições acerca desses termos. No entanto, não estabeleceu parâmetros que pudessem nortear a institucionalização dessas áreas.

4. Considerações finais

Ao desenvolver a pesquisa, demonstrou-se a necessidade de homogeneização de conceitos e critérios, não apenas do processo de reconhecimento e institucionalização, mas da incorporação de espaços oriundos da dinâmica própria da RM em questão.

Ao assumir seu papel no processo de reconhecimento e institucionalização de RM no país, em 1973, o Governo Federal não previu que tal entidade espacial também é passível de processos de expansão e que estes igualmente às RM devem ser reconhecidos e incorporados às mesmas. Para tanto, critérios e conceitos precisam ser uniformes. A tentativa de unificação ocorreu com a criação do Estatuto da Metrópole em 2015. Contudo, nos estudos comparativos conceitual e legal desta pesquisa verificou-se inconsistências que confirmam o atendimento do objetivo do trabalho, e que oferecem contribuições como: (1) a urgência na definição de parâmetros legais e urbanísticos que uniformizem os processos de identificação e institucionalização de Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões, e suas expansões, é evidente, para que não tenhamos um país formado unicamente por RM e suas áreas de Expansão Metropolitana, aos moldes do Estado de Santa Catarina, cuja constituição territorial se dá dessa forma; (2) para o debate acerca do aprimoramento do instrumento legal Estatuto da Metrópole, com o fim de melhor servir de orientação aos Estados, na definição, identificação e institucionalização dessas áreas, respeitando as especificidades de cada caso.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, M. P. S. (2016). A nova dinâmica espacial em torno da Região Metropolitana do Recife: um Colar Metropolitano? Tese (Doutorado), Recife: Universidade Federal de Pernambuco.

BRENNER, N. (2014). Tese sobre a urbanização. E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, 19, (6-26).

DAVIDOVICH, F.; LIMA, O. M. B. (1975) Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. Revista Brasileira de Geografia (Rio de Janeiro), 1, (3-84).

DAVIDOVICH, F. (2003). Metrópole e contemporaneidade, algumas pontuações. In: Carlos, A.F.A; Lemos, A.I.G. (Org.). Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto.

FIRKOSWSKI, O, (2012). Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento (Curitiba)*, 122, (19-38).

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

IPEA. (2015). Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana de Belo Horizonte, Rio de Janeiro: IPEA.

IBGE. (2015). Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE.

MOTTA, D. M., AJARA, C. (2001). Configuração da Rede Urbana do Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento (Curitiba)*, 100, (7-25).

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa. Território, coesão social e governança democrática. Brasília: Observatório das Metrôpoles.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2004). Relatório de pesquisa: Análise das regiões Metropolitanas no Brasil. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2015). Unidades Territoriais Urbanas no Brasil. Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.