



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



# **A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da MetrÓpole**

La caracterización de las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas por el IBGE: Límites y avances del Estatuto de MetrÓpole

***Mariana Mencia**, Professor Adjunto, Universidade Federal do ABC - UFABC, [mariana.mencio@ufabc.edu.br](mailto:mariana.mencio@ufabc.edu.br)*

***Silvana Zioni**, Professor Adjunto, Universidade Federal do ABC - UFABC, [silvana.zioni@ufabc.edu.br](mailto:silvana.zioni@ufabc.edu.br)*

## RESUMO

A criação das figuras regionais baseadas no exercício da competência dos Estados foi modificada pelo Estatuto da Metrópole, editado com base em dispositivos da Constituição Federal de 1988, com o propósito de fixar as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. A caracterização das figuras regionais metropolitanas seria feita a partir de critérios fixados por ato administrativo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo legado técnico-científico, fundamental para a análise dos processos socioeconômicos e das dinâmicas territoriais, o destaca entre as principais entidades de planejamento territorial do país. Entretanto, ao fortalecer o papel da União Federal na definição de diretrizes gerais da política urbana, neste caso, em termos da criação de figuras regionais urbanas, estabeleceu-se uma controvérsia, que o artigo apresenta e discute. Algumas reflexões jurídicas sobre os diferentes critérios que pautaram o surgimento das figuras regionais e algumas distorções criadas neste sentido, seguidas de considerações sobre a missão institucional do IBGE e a importância de garantir sua permanência a partir do papel atribuído pelo Estatuto da Metrópole na definição da política nacional urbana, em escala metropolitana, são a base de nossa argumentação.

**Palavras chave:** Metrópole; Aglomeração Urbana; Microrregião; Estatuto da Metrópole.

## RESUMEN

La creación de figuras regionales basadas en el ejercicio de los poderes de los estados ha sido modificado por el Estatuto da Metrópole, editado sobre la base de los dispositivos de Constitución Federal de 1988, con el fin de establecer las directrices generales para la planificación, gestión y ejecución de las funciones publicas de interés común en las regiones metropolitanas y ciudades impuestas por los estados. La caracterización de las figuras regionales metropolitanas podría hacerse con base en los criterios establecidos por un acto administrativo del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuyo legado técnico y científico, fundamental para el análisis de los procesos socioeconómicos y las dinámicas territoriales, lo hace uno de los más destacado entre las entidades de planificación territorial del país. Sin embargo, para reforzar el papel del Gobierno Federal al definir las orientaciones generales de la política urbana, en este caso, en cuanto a la creación de figuras regionales urbanas, conflagrou una disputa, que el artículo presenta y discute. Algunas reflexiones jurídicas sobre los diversos criterios que guiaron la aparición de figuras regionales y algunas distorsiones creadas de esta manera, seguido por la consideración de la misión institucional del IBGE y la importancia de asegurar su permanencia en el papel asignado por el Estatuto da Metrópole en la política de la formulación de escala nacional urbana, metropolitana, son la base de nuestro argumento.

**Palabras Clave:** Metropolis; Aglomeración Urbana; Microrregión; Estatuto da Metrópole.

## INTRODUÇÃO

O projeto de lei responsável pela criação do Estatuto da Metrópole começou a tramitar na Câmara dos Deputados no ano de 2004, quase paralelamente ao desenvolvimento dos estudos preliminares do Ministério da Integração Nacional que pretendiam subsidiar a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Talvez esta coincidência nos forneça algumas pistas sobre ser esse o momento a partir do qual a União volta a assumir seu papel constitucional na elaboração de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano (artigos 21, XX e 24, I da Constituição Federal). Nos anos seguintes, este protagonismo foi consistente, como demonstram a edição da **Lei nº 11.445 em 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico**; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 9.605/2010); as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012); e recentemente a edição do Estatuto da Metrópole, que vem tratar da criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Contudo, do ponto de vista jurídico, alguns doutrinadores tendem a subestimar este papel da União, ao construir interpretações jurídicas que afastam a constitucionalidade dos dispositivos legais do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) em detrimento do papel do Estado-Membro. Citamos em especial, objeto deste artigo, o dispositivo que permite a caracterização de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e metrópoles por meio de critérios fixados por ato administrativo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diante da controvérsia, que parece menosprezar a função do IBGE, pessoa jurídica da administração indireta da União, procuraremos demonstrar os limites impostos por este tipo de interpretação jurídica ao desenvolvimento urbano nacional. Por outro lado, apontaremos os avanços introduzidos pelo diploma legal no sentido de fortalecer a missão institucional do IBGE na configuração das unidades regionais do Brasil. Ou seja, existe uma trajetória muito consistente de estudos e metodologias que leva a identificar as figuras regionais previstas nos dispositivos legais, garantindo o reconhecimento e institucionalização dos diferentes agenciamentos, arranjos e estruturas regionais que necessariamente se integram no território nacional, como é o caso do fato metropolitano.

Deste modo, o artigo relacionará as contribuições jurídicas e do planejamento urbano para demonstrar a relevância do desempenho das funções do IBGE na construção de parâmetros para o desenvolvimento da política urbana nacional. Assim, o artigo contará com breves reflexões jurídicas acerca dos diferentes critérios que pautaram o surgimento das figuras regionais e algumas distorções surgidas nesse âmbito, como por exemplo, a criação de diferentes tipologias de regiões metropolitanas em vários Estados do Brasil, sem ao menos compreender sua importância em termos de desenvolvimento urbano e suas relações territoriais. Em seguida, cuidaremos de apontar os contornos da missão institucional do IBGE e a importância de garantir sua permanência a partir do papel atribuído pelo Estatuto da Metrópole na definição da política urbana, em escala metropolitana.

## CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES ANTES E DEPOIS DA PUBLICAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Antes de iniciarmos a explicação acerca da criação das figuras regionais baseadas no critério do sistema jurídico brasileiro, optamos por adotar como pressuposto a ideia de que as figuras regionais serão definidas de acordo com o ordenamento jurídico de cada país. Deste modo, é possível afirmar que não existe conceito universal aplicável às figuras regionais, pois caberá ao

ordenamento jurídico de cada país definir os contornos jurídicos das regiões metropolitanas, conforme esclarece Martinez (2010). *“No existe um concepto global de la palabra metrópolis, por lo que corresponde a cada ordenamento fijar su definición de acuerdo con las características de cada país, buscando ante todo um desarrollo metropolitano”* (p.157). Neste particular, coube ao artigo 25, §3º da Constituição Federal prever 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.*

Pela leitura do dispositivo constitucional, verificamos que cabe ao Estado, por meio de lei complementar, criar uma das três figuras regionais, desde que estejam presentes agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Contudo, a aplicação do dispositivo só será completa, se o ordenamento jurídico definir os elementos que caracterizam os agrupamentos de municípios limítrofes. Trata-se do fenômeno urbano da metropolização.

No Brasil, as cidades experimentaram este fenômeno a partir da década de 1960, por meio de um intenso processo de industrialização, acompanhado do aumento de riqueza econômica, crescimento demográfico, implementação de infraestrutura e equipamentos urbanos (ruas, praças, canalizações subterrâneas, viadutos, escolas, hospitais, mercados), estrutura edilícia para abrigar o elevado contingente populacional, o que acarretou o desenvolvimento de relações sociais, comerciais, culturais e industriais. Contudo, o acelerado crescimento das cidades, decorrente da intensificação dos fluxos econômicos, sociais e culturais, gerou a expansão dos núcleos urbanos, antes circunscritos a uma única sede de município para outras cidades vizinhas, criando vínculos entre cidades de municípios próximos, gerando relações de graus distintos de interdependência.

Nesse processo há sempre um núcleo urbano principal que exerce influência econômica e social em relação aos núcleos urbanos das cidades vizinhas, contidas em outros municípios. A interdependência entre os núcleos urbanos em grau elevado forma um único aglomerado com relações mútuas, denominado *conurbação*. Vale ressaltar que este termo – *conurbação* é utilizado por várias constituições estaduais, sobretudo a do Estado de São Paulo, para especificar o. Por sua vez, a Lei Complementar nº 760/1994 utiliza a mesma denominação para qualificar região metropolitana (art. 3º). De acordo com a Constituição do Estado de São Paulo:

(...) considera-se região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. (Art. 153 §3º)

Da mesma forma, a doutrina jurídica faz uso desta expressão, como podemos verificar pelas lições dos professores José Afonso da Silva e Pedro Estevam Alves Pinto Serrano. O primeiro autor é enfático ao conceituar região metropolitana como sendo decorrente do fenômeno da conurbação, qualificado pela existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um município, sob a influência de município-polo (Silva, 2012). Por sua vez, o segundo autor conceitua o fenômeno da seguinte forma:

Parece-nos tratar-se a Região Metropolitana, portanto e à luz de todo o exposto, de ente administrativo estadual da administração direta ou

indireta, sob regime de Direito Público, instituída por faculdade discricionária do legislador complementar estadual por conta do permissivo constitucional do §3º do artigo 25 de nossa Carta Magna, em áreas de conurbação de três ou mais Municípios em que haja a necessidade de realização de serviços e atividades comuns de caráter regional, no interior dos limites da competência constitucional do Estado-membro e em seu nome e sob sua responsabilidade realizados por gestão compartilhada com os Municípios integrantes, nos limites e organização estipulados na lei instituidora, sem interferência na autonomia municipal. (Serrano, 2009, 190)

Entretanto, com a edição do Estatuto da Metrópole, o termo *conurbação* deixou de ser utilizado nas definições de regiões metropolitanas. A expressão foi substituída por *aglomeração urbana* que configure metrópole (artigo 2º, I, V, VI e parágrafo único do Estatuto da Metrópole). Assim, a essência do conceito passou a levar em conta a existência de unidade territorial constituída por no mínimo dois municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas, que apresenta destacada influência nacional ou regional, conforme critérios adotados pelo IBGE. Sendo assim, em razão desta modificação legislativa optaremos pelo uso do termo *metropolização* para qualificar a expressão que caracteriza as relações estabelecidas entre as cidades que eventualmente conformam regiões metropolitanas.

Ressaltamos a eventualidade da conformação de RM, visto ser importante distinguir o que entendemos como um processo socioespacial de um processo político-administrativo que resulta na criação de região metropolitana. Condicionados por aspectos econômicos, sociais e urbanos, por fluxos e inter-relações entre núcleos, cidades e aglomerados, distintos processos de metropolização poderão ser caracterizados, implicando ou não a criação de regiões metropolitanas. Por exemplo, o que explica, até hoje, o Estado de São Paulo contar com seis regiões metropolitanas<sup>1</sup> (São Paulo, Campinas, Santos, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto)<sup>2</sup>; enquanto o Estado de Santa Catarina acumula onze regiões metropolitanas<sup>3</sup>?

A Região Metropolitana de São Paulo, cujos limites haviam sido definidos anteriormente por Lei Federal Complementar nº 14 de 1973 e readequada ao novo modelo da Constituição Federal de 1988 pela Lei Complementar nº 1.139 de 16 de junho de 2011, é formada por 39 municípios, e cinco sub-regiões. Soma um território de mais de 8 mil km<sup>2</sup>, abrigando cerca de 22 milhões de habitantes e produzindo o equivalente a 18 % do PIB nacional e mais da metade do PIB do Estado de São Paulo. Apresenta a maior taxa de urbanização do Estado (98,8%)<sup>4</sup>. Por sua vez, a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, criada pela Lei

<sup>1</sup> Vale ressaltar que recentemente a Lei Complementar nº 16/2016 criou a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, composta por 34 municípios. De acordo com as informações do portal do Governo do Estado de São Paulo [www.emplasa.sp.gov.br/ Acesso em 27 out. 2016], baseadas em dados de 2014, a região conta com população estimada de 1,6 milhão de habitantes (3,7% do Estado e 0,81% do país) e deverá ocupar um território de 14,8 mil km<sup>2</sup> (5,96% do Estado e 0,17% do país). O Produto Interno Bruto (PIB) também será expressivo, atingindo R\$ 48,38 bilhões, de acordo com dados de 2013. Esse valor representa 2,93% do PIB do Estado e 0,94% do PIB brasileiro.

<sup>2</sup> www.emplasa.sp.gov.br/ Acesso em 27 out. 2016.

<sup>3</sup> O Estado de Santa Catarina, conforme as Leis Complementares nº 475/2010, 523/2010 e 571/2012, é formado por onze Regiões Metropolitanas. São elas: regiões metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado (<http://www.spg.sc.gov.br/acoef/18-regionais>)

<sup>4</sup> www.emplasa.sp.gov.br/ Acesso em 27 out. 2016. Indicadores sobre a RMSP. Fonte: [Área] IBGE, 2014; [População] IBGE, 2015; [PIB] IBGE, 2013.

Complementar nº 1.166 de 9 de janeiro de 2012, é também formada por 39 municípios e organizada em 5 sub-regiões e, ainda que ocupe uma área muito maior (16.178 km<sup>2</sup>), estima-se que em 2016 chegue a concentrar cerca de 2,4 milhões de habitantes. Sua taxa de urbanização é de 94%, mas o PIB gerado em 2013 nessa região representou só 5% do PIB paulista<sup>5</sup>.

Sendo assim, a definição jurídica das figuras regionais exige a qualificação fática da realidade econômica, social e urbanística, conforme observamos nas palavras de José Afonso da Silva (2012):

O desenvolvimento industrial gerou a grande cidade dos nossos dias, cujo crescimento acelerado amplia a urbanização de áreas próximas, interligando núcleos vizinhos, subordinados às administrações autônomas diversas. Essa continuidade urbana, que abrange vários núcleos subordinados a Municípios diferentes, gera problemas específicos que demandam solução uniforme e comum. Mesmo sem essa continuidade urbana surgem situações urbanas contíguas, polarizadas ou não por um núcleo principal, que requerem organização jurídica especial que propicie tratamento urbanístico adequado ao aperfeiçoamento da qualidade de vida de todo o assentamento humano da área. Esse fenômeno, que resulta da expansão urbana, constitui uma realidade fática, sociológica, e se transforma, entre nós, em entidades jurídicas, como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, quando instituídas por lei complementar estadual, na forma prevista pelo art. 25, §3º, da Constituição Federal. (Silva, 2012, p.24)

Antes da publicação do Estatuto da Metrópole, a caracterização do fenômeno urbanístico era viabilizada por leis estaduais, como, por exemplo, as legislações dos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Com base no art. 153 da Constituição Estadual de São Paulo e no art. 3º da Lei Complementar nº 760/1994 que instituiu as diretrizes para organização regional do Estado de São Paulo, foram definidas as três figuras regionais. Por sua vez, as regiões metropolitanas são definidas a partir de critérios objetivos estabelecidos pelos artigos 44 e 45 da Constituição Estadual de Minas Gerais e pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 88 de 12/1/2006. Por outro lado, quanto às definições de Aglomerações Urbanas e Microrregiões, o Estado de Minas Gerais só conta com previsão na sua Constituição (artigos 48 e 49). Sistematizamos os conceitos no quadro comparativo apresentado abaixo.

---

<sup>5</sup> [www.emplasa.sp.gov.br/](http://www.emplasa.sp.gov.br/) Acesso em 27 out. 2016. Indicadores sobre a RMSP. Fonte: [Área] IBGE, 2014; [População] IBGE, 2016; [PIB] IBGE, 2013.

## Organizações regionais

Constituição Estadual de São Paulo 1989		Lei Complementar nº 760/1994
<b>Região Metropolitana</b>	<p>Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam <b>destacada expressão nacional</b>, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes</p> <p>[Art. 153 §1º]</p>	<p>Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, 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, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:</p> <p>I – elevada densidade demográfica;                      II – significativa conurbação;                      III – funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade;                      IV – especialização e integração socioeconômica.</p> <p>[Art.3º]</p>
<b>Aglomeração Urbana</b>	<p>Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes</p> <p>[Art. 153 §2º]</p>	<p>Considerar-se-á aglomeração urbana o 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, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:</p> <p>I – relações de integração funcional de natureza econômico-social;                      II – urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido.</p> <p>[Art. 4º]</p>
<b>Microrregião</b>	<p>Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o <i>desenvolvimento e integração regional</i>.</p> <p>[Art. 153 §3º]</p>	<p>Considerar-se-á microrregião o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu <i>desenvolvimento e integração regional</i>, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.</p> <p>[Art. 5º]</p>

<b>Constituição Estadual de Minas Gerais 1989</b>		<b>Lei Complementar nº 88/2006</b>	
<b>Região Metropolitana</b>	<p>Art. 44 – A instituição de região metropolitana 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;</p> <p>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 – <i>deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região.</i></p> <p>§ 1º – Lei complementar estabelecerá os procedimentos para a elaboração e a análise do parecer técnico a que se refere o "caput" deste artigo, indispensável para a apresentação do projeto de lei complementar de instituição de região metropolitana. § 2º – A inclusão de Município em região metropolitana já instituída será feita com base em estudo técnico prévio, elaborado em conformidade com os critérios estabelecidos neste artigo.</p> <p>Art. 45 – Considera-se região metropolitana o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a <b>tendência</b> 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>Art. 3º – A instituição de região metropolitana se fará com base nos conceitos estabelecidos na Constituição do Estado e na avaliação, na forma de parecer técnico, dos seguintes dados ou fatores, objetivamente apurados, sem prejuízo de outros que poderão ser incorporados:</p> <p>I – população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal;</p> <p>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 – <i>deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região metropolitana</i></p>	
<b>Aglomeração Urbana</b>	<p>Art. 48 – Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresentam tendência à complementaridade das funções urbanas que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos.</p> <p>Parágrafo único – A instituição de aglomeração urbana obedecerá, no que couber, ao disposto no art. 44.</p>		
<b>Microrregião</b>	<p>Art. 49 – Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes resultante de elementos comuns físico-territoriais e socioeconômicos que exijam planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e a integração regional.</p>		

Por este resumo, percebe-se nitidamente que o exercício pleno das competências estaduais na definição das figuras regionais remete à variedade de conceitos legislativos. Esta, por sua vez, permite que realidades distintas de metropolização existentes em um país com dimensões

continentais como o Brasil abriguem variadas tipologias de regiões metropolitanas, como Ribeirão Preto, Belém do Pará, São Paulo, Recife e Manaus.

Metrópoles, aglomeração urbana e as outras figuras regionais são fatos jurídicos que partem de fenômenos da realidade para receberem consequências jurídicas. Portanto, se o dispositivo constitucional remeteu às leis complementares estaduais a definição da figura regional, a caracterização do fenômeno partirá de conceitos urbanos, econômicos, para ser qualificado, num segundo momento, como realidade jurídica por meio de lei complementar.

Assim, é possível compreender como o Estado de São Paulo, alguns anos antes de reorganizar a RMSP, havia criado as Regiões de Campinas e da Baixada Santista. Ou criou pela Lei Complementar nº 1.146 de 24/8/2011 a Aglomeração Urbana de Jundiaí, postergando a instituição das microrregiões no Estado de São Paulo, como foi o caso do projeto de Lei Complementar estadual nº 32, responsável pela criação da microrregião de São Carlos<sup>6</sup>, recentemente arquivado (17/3/2015).

Residindo a distinção entre região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião apenas na realidade urbana, fática, disposta na hipótese da norma jurídica, é preciso refletir se o arcabouço jurídico previsto para a criação das figuras regionais efetivamente cumpre sua finalidade, qual seja, promover a função social da cidade, propriedade, bem-estar dos cidadãos, equilíbrio ambiental. Tais valores estão traduzidos pela diretriz geral da política urbana, prevista no inciso IV do artigo 2º do Estatuto da Cidade<sup>7</sup> e reafirmada no Estatuto da Metrópole que remete a aplicação de seus dispositivos no cumprimento das diretrizes da política urbana, como previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade:

Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. (Artigo 1º, § 2º - Lei nº 13.089 / 2015, Estatuto da Metrópole)

Ao examinarmos o número de figuras regionais que são institucionalizadas, percebemos que, no Estado de São Paulo, a maior parte é qualificada como região metropolitana, sendo que as aglomerações urbanas e microrregiões são negligenciadas. Este fenômeno encontra precedente na década de 1970, quando se deu origem às variadas regiões metropolitanas que apresentavam diferenças profundas entre si, como é o caso de Belém do Pará, São Paulo e Rio de Janeiro. Esta situação foi muito bem diagnosticada e problematizada no artigo de Franzoni e Hoshino (2015):

<sup>6</sup>Projeto de Lei nº 32/2011 – Microrregião de São Carlos [formada pelos Municípios de Analândia, Descalvado, Dourado, Ibaté, Ribeirão Bonito e São Carlos]. Art.3º – Fica criado o Conselho de Desenvolvimento da Microrregião de São Carlos, de caráter deliberativo e normativo, composto por representante do município integrante da região e por representantes do Governo do Estado de São Paulo, nos campos funcionais de interesse comum e garantida a paridade das decisões nos termos dos arts. 9º e 16 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994 e art.154 da Constituição do Estado de São Paulo.

<sup>7</sup>“Art. 2º IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ... (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade) (grifo nosso)

(...) Há que se matizar o que está por trás do agenciamento da escala metropolitana, apontando quais os principais interesses que informam a transformação da política urbana-regional nos moldes da governança metropolitana interfederativa. Ao longo da história político-institucional brasileira percebe-se que a forma de agenciamento da escala metropolitana variou de acordo com o modelo de desenvolvimento econômico e alinhamentos conjunturais, não necessariamente atentos à justiça socioespacial como valor finalístico. (Franzoni, Hoshino, 2015, p. 105)

Assim, diante do Estatuto da Metrópole devemos ficar atentos para não cometermos os mesmos equívocos, ou seja, evitarmos a proliferação de figuras regionais que não tenham efetivo contato com a realidade fática, que precisa ser planejada para evitar as distorções do crescimento urbano.

Na sequência, constataremos que o Estatuto da Metrópole já se apropriou das disposições legais das legislações estaduais que determinavam a criação das figuras regionais com base em critérios técnicos e objetivos, mediante a elaboração de pareceres e estudos de órgãos de pesquisa, com forma de comprovar a escolha do Estado ao estabelecer determinada figura regional. Mais uma vez, utilizaremos as reflexões de Franzoni e Hoshino (2015) para justificar a afirmação:

É por essa razão que, grosso modo, pode-se afirmar que a metrópole institucional, aquela que é desenhada pela legislação e traduzida formalmente nos arranjos de poder formados desde a década de 70, não corresponde à metrópole vivida, aquela que de fato existe e determina a forma como os modos de vida se desenvolvem nas cidades. (Idem, ibidem)

#### **PROCEDIMENTOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FIGURAS REGIONAIS**

Verificamos por meio da legislação dos Estados de São Paulo<sup>8</sup> e de Minas Gerais<sup>9</sup> que os elementos econômicos e sociais que caracterizam a metropolização deverão constar em estudos técnicos ou pareceres para justificar a edição das leis complementares que vão criar as figuras regionais.

Por força do art. 6º da Lei Complementar nº 760/1994<sup>10</sup> do Estado de São Paulo, os projetos de lei complementar que tratem da criação das unidades regionais ou a modificação de seus limites territoriais ou de sua designação deverão ser instruídos com o parecer da Secretaria de Planejamento e Gestão, demonstrando as características definidas, por exemplo, para região metropolitana<sup>11</sup>: elevada densidade demográfica, significativa conurbação, funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização e integração socioeconômica. Acrescenta o parágrafo único do mesmo artigo que os projetos de lei complementares que tiverem por objetivo a divisão do território estadual em unidades regionais deverão ser instruídos com certidão atestando a existência das características legais fundamentais para as regiões metropolitanas e o resultado da audiência aos municípios interessados.

A Constituição de Minas Gerais (art.44) também previu como requisito para instituir as regiões metropolitanas critérios técnicos comprobatórios da realidade fática que origina a

<sup>8</sup> Lei Complementar nº 760/1994, Art. 6º.

<sup>9</sup> Constituição do Estado de Minas Gerais, Art.44.

<sup>10</sup> Lei Complementar nº 760, de 1 de agosto de 1994 – Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.

<sup>11</sup> Lei Complementar nº 760/1994, Art. 3º, I a IV.

conurbação entre os municípios limítrofes. Segundo este artigo, a região metropolitana será instituída com base em pareceres técnicos que atestem a existência dos seguintes dados, dentre outros, objetivamente apurados: I- população e crescimento demográfico com projeção quinquenal; II- grau de conurbação e movimentos pendulares da população<sup>12</sup>; III- atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; IV- fatores de polarização; V- deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

A Constituição Estadual mineira também atrela a inclusão de municípios em região metropolitana já criada à elaboração de estudo prévio (§2º), que deverá acompanhar o projeto de lei complementar responsável pela formação da figura regional (§1º do art. 44 dessa constituição), nos termos de lei complementar.

Coube à Lei Complementar mineira nº 88 de 2006<sup>13</sup> disciplinar o procedimento de elaboração dos pareceres técnicos, previstos na Carta Constitucional. O parecer técnico que embasará a criação da região metropolitana (§1º do art. 3º) será elaborado por instituição de pesquisa com notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos, a partir de informações fornecidas por fontes especializadas e acompanhará o projeto de lei responsável, sob pena de inconstitucionalidade (§4º do art. 3º da Lei Complementar nº 88/2006). Da mesma forma, o parecer será obrigatório para incluir município em região metropolitana já criada.

Segundo o art.3º, §5º e §6º da Lei Complementar nº 88, há possibilidade de os municípios se manifestarem no processo de criação das regiões metropolitanas. A instituição de pesquisa responsável pelos estudos técnicos de criação das regiões metropolitanas encaminhará aos municípios interessados, antes de concluir o parecer técnico, as informações coletadas e analisadas e lhes concederá tempo para manifestação.

A posição majoritária de doutrina jurídica defende que o legislador estadual não está obrigado a editar lei complementar, que cria a região metropolitana. No entanto, se decidir realizar a função, deverá observar os requisitos da norma constitucional, sobretudo no que tange aos fins a serem alcançados. Trata-se de competência legislativa vinculada, uma vez que terá o legislador autonomia para qualificar os fins e os pressupostos de fato respeitando os requisitos constitucionais: agrupamento de municípios limítrofes que exijam planejamento, organização e execução de funções públicas de interesses comuns (Serrano, 2009).

Entretanto, a criação das figuras regionais baseadas no exercício da competência dos Estados foi modificada pelo Estatuto da Metrópole, editado com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 <sup>14</sup>, com o propósito de fixar as diretrizes

<sup>12</sup> A terminologia “movimento pendular da população” foi utilizada pela publicação “Estudo da Morfologia e Hierarquia Funcional da Rede Urbana Paulista e da Regionalização do Estado de São Paulo”. Publicação da Emplasa, Secretaria de Economia e Planejamento, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. Dezembro de 2010. Trata-se do deslocamento das pessoas entre as cidades da região por motivos de trabalho e estudo, por exemplo.

<sup>13</sup> Lei Complementar nº 88/2006 (Minas Gerais) – responsável pelas disposições gerais acerca da instituição e gestão de região metropolitana e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

<sup>14</sup> Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**; Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados.

É importante, entretanto, que se mencionem os esforços anteriormente empreendidos no âmbito do Ministério da Integração Nacional, que em 2006 elaborou um documento base (versão preliminar) para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). A partir dessa política estaria sendo recuperado o espírito das disposições constitucionais (artigo 21, inciso IX), que permitia a ação coordenada dos diferentes níveis do governo no território. Especialmente com relação às regiões metropolitanas, e dentre as várias estratégias indicadas para estruturação de um sistema de governança territorial, o PNOT citava a necessidade de promover a integração das múltiplas escalas (municipal, microrregional, mesorregional, estadual, macrorregional e continental) nas políticas de ordenamento territorial. E, ainda mais, indicava o fortalecimento da gestão integrada das regiões metropolitanas com dotação orçamentária específica.

Resultou afinal que o Estatuto da Metrópole definiu, no artigo 2º, de forma genérica o conteúdo de aglomeração urbana, metrópole e região metropolitana da seguinte forma:

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

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

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

VII - região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Isto significa dizer que, por força da competência concorrente, a lei federal estabeleceu critérios mínimos que deverão nortear a criação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas por parte de todos os Estados da federação. Isto não foi feito com relação à microrregião, visto que a unidade regional não atingiu as características mínimas de metropolização que justifiquem a implementação de uma política regional.

No que toca à metrópole, que por sua vez será transformada em região metropolitana caso seja uma aglomeração urbana qualificada, o critério adotado pelo IBGE para delimitar a região de influência de uma capital regional levará em consideração os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores (art. 2º, parágrafo único).

De outro lado, de acordo com o art. 15, a região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º desta Lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros. Assim, a região metropolitana será qualificada como aglomeração urbana

metropolitana e a aglomeração urbana, como unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

Já o Capítulo II do Estatuto da Metrópole é destinado a disciplinar a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, por parte dos Estados, reunindo o conjunto de dispositivos legais que condicionam a atuação dos Estados-membros que, por força constitucional, têm a faculdade de criar referidas figuras regionais. Nos termos do artigo 3º, os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. E por fim, o Estatuto da Metrópole tratou no art. 5º incisos I a IV do conteúdo básico das leis complementares estaduais responsáveis pela criação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

É importante ressaltar, tal como previsto pelo regime das leis estaduais complementares, que os critérios técnicos que justificam a escolha dos municípios limítrofes integrantes dos vários tipos de arranjos regionais – existência ou não de conurbação, grau expressivo de articulação funcional e integração entre as dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas dos municípios envolvidos, relevância nacional – deverão acompanhar a exposição de motivos da lei complementar responsável pela criação da figura regional. Acrescentamos que este regime é aplicável às microrregiões (no que couber – art. 1º, §1º, I), embora sua definição não tenha sido delimitada pela lei federal.

## **O PAPEL DO IBGE NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A DEFINIÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS**

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vem, desde os anos 1930 ainda que sua origem remonte ao Império, cumprindo a missão institucional de *“retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”*. E desse modo, tratando das estruturas territoriais que conferem a integridade nacional vem acompanhando *“... a evolução da divisão político-administrativa e das divisões regionais e setoriais do território, delimitando e representando áreas legais e bases operacionais para pesquisas estatísticas e geográficas”*<sup>15</sup>.

Até hoje e ao longo desse tempo, a contribuição do IBGE para a compreensão das transformações socioespaciais se deu firmada em recursos metodológicos consistentes, configurando um legado técnico-científico fundamental para a análise dos processos socioeconômicos e das dinâmicas territoriais, a ponto de Almeida sugerir ser o IBGE a *“maior agência de planejamento territorial do governo brasileiro”* (2003, p. 79). O que parece razoável, visto que ali se concentra o conhecimento sistematizado sobre o território, que abrange aspectos da demografia e economia, dos fluxos e das organizações social, além das bases físicas, políticas e institucionais. Sendo assim, o IBGE vem apoiando a formulação de políticas públicas e, especialmente, vem subsidiando a caracterização e, por fim, o planejamento das estruturas territoriais e das diversas formas e agenciamentos, arranjos espaciais em diversas escalas, sejam elas as grandes regiões nacionais, as metrópoles, as aglomerações urbanas ou rurais.

<sup>15</sup> <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>. Acesso em 3 nov. 2016.

É importante ressaltar que o trabalho do IBGE sempre esteve alinhado à produção e institucionalização do conhecimento geográfico, que, junto com as universidades públicas, permitiram um rico e intenso intercâmbio de ideias (Andrade, 1992), ou no dizer de Almeida (2004, 411): "...a Geografia da universidade e a do sistema de planejamento no Brasil nasceram juntas e foram organizadas tecnicamente no Rio de Janeiro...". Isto, em nosso entender, representa um relevante legado ao ordenamento territorial nacional.

Um bom exemplo dessa tradição pode ser demonstrado nos estudos sobre a rede urbana brasileira, iniciados nos anos 1960 com a publicação do documento Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, resultado de pesquisa de campo, sistematicamente atualizada e ampliada nas décadas seguintes (1978 e 1993). Do mesmo modo, publicações científicas do próprio IBGE, como o livro, organizado em 1975, Urbanização e Regionalização, Relações com o Desenvolvimento Econômico, que traz artigos de autores consagrados como Berry e Perroux<sup>16</sup>, serviram de fundamento dessas pesquisas e dos trabalhos técnicos ali realizados, ajudando a pavimentar a sempre renovada linha de estudos sobre as formas de organização espacial da sociedade brasileira.

Ou como também ocorreu no projeto Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2007), que alargou o arcabouço conceitual e metodológico definido pela hierarquia dos centros urbanos e pela delimitação de suas regiões de influência. Através dos fluxos articulados pela rede urbana, esse estudo permitiu compreender as novas dinâmicas e configurações regionais do país, ou, como lá apresentadas, as Regiões de Articulação Urbana, identificadas em três escalas de referência – ampliadas, intermediárias e imediatas – de articulação urbana. Vinculadas a um município polo, essas regiões seriam formadas *"a partir de uma cidade que comanda a sua região, estabelecendo relacionamentos entre agentes e empresas nos respectivos territórios"*, uma vez que nessa análise pesaram principalmente os aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços.

De fato, a estrutura e a organização, do território são o substrato que condiciona, e sobre o qual atuam, as políticas públicas e os agentes sociais e econômicos que compõem a sociedade. A partir dessas ações, ainda que nem sempre elas tenham o efeito esperado, reorganiza-se o território, num dinamismo que cria e recria a rede urbana, em que pese a tendência de estabilidade estrutural no longo prazo. (IBGE, 2008, s/n)

Considerando a intensidade das ligações entre as cidades, e a combinação desses centros a suas regiões de influência ou articulação, o estudo identificou diferentes níveis hierárquicos de redes urbanas: 12 redes de primeiro nível – as metrópoles – que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si; 70 capitais regionais – centros urbanos com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles; 169 centros sub-regionais – centros com atividades de gestão menos complexas, com menor área de articulação e relacionamentos externos apenas com as três principais metrópoles nacionais; e, por fim, 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata – centros de zona (IBGE, 2008, s/n). Conforme a extensão territorial e a intensidade destas relações as metrópoles foram distinguidas em três níveis de gestão territorial – a grande metrópole nacional – São Paulo; as metrópoles nacionais – Rio de Janeiro e Brasília; e as metrópoles – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre (IBGE, 2008, s/n).

---

<sup>16</sup> O livro foi organizado por Speridião Faissol, então diretor técnico do IBGE.

Ou seja, a lógica do processo de metropolização apresentado nesse estudo parece se dar de forma mais abrangente, além dos limites institucionalizados pelos Estados da federação nas suas *regiões metropolitanas*. Essa figura regional – região metropolitana – ainda que devidamente institucionalizada estaria superada por um processo cuja lógica se refere a uma dinâmica territorial macrorregional, ou nacional, no caso da metrópole de São Paulo.

Na linha dos estudos sobre fluxos de comando e controle dos centros urbanos sobre o território nacional, o IBGE passou a discutir as novas formações territoriais impulsionadas pelas redes e pelos fluxos de gestão, buscando compreender, no contexto dos processos de globalização e da economia contemporânea, como ocorrem as conexões entre regiões e cidades e quais são os centros que concentram a capacidade de comando e controle do País, tanto do lado do Estado, quanto do lado do mercado. O estudo Gestão do Território. Fluxos de Gestão (IBGE, 2014) destacou duas matrizes de análise, uma que trata dos “atributos de lugar, pela tendência de as atividades econômicas mais relevantes, capazes de gerar maior valor ou com um alto componente informacional e de conhecimento em seus processos produtivos, se aglomerarem espacialmente” e uma segunda matriz que enfatiza “as redes urbanas, na conectividade entre cidades realizada pelas atividades econômicas de maior relevância (serviços avançados), formando uma rede global de geração de valor” (IBGE, 2014, s/n).

Adotado o conceito de cidade-região (Scott *et al.*, 2001), que já vinha sendo assimilado nos estudos para reorganização regional do Estado de São Paulo<sup>17</sup>, passa-se a reconhecer o processo de metropolização como abrangendo uma formação, que, como um nó da rede da rede econômica, supera a metrópole tradicional em extensão e escala.

Ao que indicam as evidências, a cidade de São Paulo é o núcleo da cidade-região brasileira, abarcando o próprio Município de São Paulo, os municípios de seu entorno e também a área de Campinas, a cidade de Santos e municípios vizinhos, bem como São José dos Campos. Este complexo urbano funciona como um nó de conexão da economia doméstica ao mercado global. Busca-se completar aqui aqueles vínculos em escala nacional, investigando como se dão as ligações das diversas cidades brasileiras à cidade-região, vistas sob o ângulo da gestão do território. (IBGE, 2014, s/n, grifo nosso)

Tal estrutura espacial contemporânea passaria a exigir a identidade/institucionalidade de uma quarta figura regional, ou deve ser entendida no contexto mais complexo da rede urbana no País, onde o papel econômico das cidades ganha maior protagonismo e centralidade, por articular diferentes escalas e instâncias do Estado e mercado?

Na sequência, outra contribuição do IBGE vem reforçar ainda mais o relevante papel para que este órgão federal oriente e justifique a criação de regiões metropolitanas nos diferentes pontos do território nacional. Trata-se do estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (IBGE, 2015) que utiliza critérios de integração entre os municípios, revelando maior complexidade de relações na rede urbana e dos fluxos pendulares em concentrações urbanas. Assim, este documento reforça aspectos do processo de urbanização brasileiro, que vem ganhando escala e abrangência nas últimas décadas. A distribuição geográfica dos quase 300 arranjos populacionais nele identificados indica que, mesmo mantendo a região Sudeste como a de maior concentração, seguida pelas regiões Sul e Nordeste, formas de integração e articulação entre núcleos urbanos já ocorrem nas regiões Centro-Oeste e Norte, confirmando assim que “a magnitude da urbanização

<sup>17</sup> Ver sobre o Seminário sobre a Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo em Emplasa. Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo. – São Paulo: Emplasa, 2011.

brasileira reforça a importância do conhecimento renovado das principais formas de estruturação da organização urbana do País” (IBGE, 2015, s/n).

Ora, admitindo-se a coerência e objetividade destes estudos sobre o processo de urbanização e a metrópole, o que pensar então das inúmeras regiões metropolitanas cuja proliferação parece mais atuar no sentido inverso da organização territorial e da efetividade da institucionalização das unidades regionais do que na constituição de arranjos ou agenciamentos facilitadores das políticas de desenvolvimento regional e urbano?

Firkowski (2013) já nos alertou sobre ser necessário elucidar sobre as “similaridades e diferenças entre os recortes espaciais constituídos por regiões metropolitanas e metrópoles” (p. 21-22) no contexto brasileiro, onde dinâmicas territoriais são relegadas ou até dissociadas da constituição dos marcos legais da região metropolitana, de iniciativa própria dos Estados no exercício de suas competências. De fato,

(...) a complexidade do país resulta em uma diversidade de possibilidades e que a autonomia dos Estados concorre para a proposição de regiões metropolitanas muito mais relacionadas a perspectivas de recortes regionais *latu sensu*, na grande maioria dos quais, a despeito de realidades urbanas com certo grau de complexidade serem possíveis, não se trata de uma problemática verdadeiramente metropolitana. (Firkowski, 2013, p. 49)

Entretanto, vale argumentar que o descompasso entre as estruturas institucionalizadas e as dinâmicas dos processos territoriais não passam despercebidos e vem sendo constantemente monitorados e estudados pelo IBGE desde os anos 60!

Caberia fazer uma última consideração sobre o papel do IBGE no planejamento territorial e definição de regiões metropolitanas, ao se perceber a lacuna ainda existente na implementação do que viria a ser a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), de competência do poder executivo federal, conforme prevê o texto constitucional. Por ordenamento territorial entende-se:

(...) a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores. (Artigo. 21, XV e XX Constituição Federal)

Estudos para tal política pouco ou nada avançaram na última década, a despeito da sua importância para se conhecer padrões e tendências de uso e ocupação do território e cogitar sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional. Caso voltasse a ser implementada uma PNOT, obrigatoriamente seria exigida a organização de um sistema de governança territorial, que abranja, além dos marcos legais e dos vários arranjos institucionais e associado a esse sistema, um processo continuado de monitoramento do planejamento territorial, como instrumento de governabilidade concertada. Qual instituição nacional estaria preparada para assumir essa responsabilidade senão o IBGE?

#### **INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS QUE INVIABILIZAM A FUNÇÃO ESTRATÉGICA DO IBGE E LIMITAM A APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE**

A despeito da entrada em vigor do Estatuto da Metrópole em 12/1/2015, alguns juristas apontaram inconstitucionalidades no novo diploma (art. 2º, V, VII e parágrafo único) no que diz

respeito à caracterização das unidades regionais por critérios fixados, por meio de portarias do IBGE. Na realidade, a leitura feita por esses doutrinadores leva em conta a existência de competência exclusiva por parte dos Estados na delimitação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no Brasil (artigo 25, §3º da Constituição Federal). Neste sentido, vale a pena reproduzir os argumentos utilizados por Pedretti e Carvalho (2015)<sup>18</sup> para reforçar a criação das figuras regionais pelos Estados:

A propósito, exemplificativamente, mas não de forma a tornar o debate exaustivo, é de se questionar a adoção dos critérios fixados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 2º, incisos V e VII e parágrafo único) para conceituar metrópole, ou interferir nos conceitos de região metropolitana, ou de aglomeração urbana. Ora, o IBGE estabelece seus critérios por meio de expedição de portarias. Pergunta-se: é possível que uma portaria sobreponha-se à Lei Complementar estadual que cria unidade regional? De qualquer maneira, essa iniciativa é constitucionalmente exclusiva dos Estados, e, portanto, a questão não deve ser ignorada *ad infinitum*. (Pedretti e Carvalho, 2015, s/n)

Do ponto de vista jurídico, este argumento é facilmente afastado, pois a expedição de portarias para fixação de critérios técnicos é utilizada em alguns casos, como a definição de drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo poder executivo da União, nos termos do artigo 66 da Lei nº 11.343/06 (tráfico de entorpecentes)<sup>19</sup>.

Utilizamos este argumento apenas para enfatizar que, em certos casos, diante de critérios técnicos, a utilização de atos do poder executivo, tais como portarias, não violam o princípio da legalidade. Isto porque a expedição de portarias foi autorizada pelo poder legislativo, em razão de certas necessidades que dependem exclusivamente de conhecimentos específicos, oriundos de institutos de pesquisa, que exigem atualização periódica, impossível de ser prevista como critério universal e perene durante a vigência da lei. Assim, o IBGE tem o condão técnico de utilizar seus estudos para avaliar o progresso e a evolução do fenômeno urbano e avaliar quais são os rumos da metropolização no Brasil.

Não podemos esquecer, por exemplo, que o mesmo critério, até a edição do Estatuto da Metrópole, foi utilizado pelo Estado de Minas Gerais no processo de criação das figuras regionais. A legislação exigia a elaboração de pareceres e estudos técnicos provenientes de instituição de pesquisa com notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos para subsidiar a delimitação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

---

<sup>18</sup> A Nova Governança interfederativa: O Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrópole- Lei nº 13.089/2015. In: Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015, publicado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, p. 120/132. A publicação está disponível via download no site <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/sugestoes-para-o-desenvolvimento-urbano-2015>. Consulta em 10 out. 2016.

<sup>19</sup> Em direito penal, as normas penais em branco são editadas pelo poder legislativo, com uma definição incompleta do crime, mas com a previsão expressa da pena. Deste modo, ao analisarmos as condutas do artigo 33 da Lei nº 11.343/2006, relativas ao consumo e fornecimento de drogas, foram previstas pena de reclusão de 5 a 15 anos. Contudo, a definição exata do termo “droga” é feita pela Portaria SVS/MS 344/98, editada pelo Ministério da Saúde e recentemente atualizada em 6/7/2016<sup>19</sup>. Não há violação ao princípio da legalidade e da separação dos poderes, pois este tipo de crime foi previsto por lei, embora a especificação do termo substância entorpecente ainda dependa de uma portaria, editada pelo Poder Executivo (Ministério da Saúde) que, baseada em critérios técnicos, definirá especificamente o sentido de substância entorpecente. Vale ressaltar que esta dinâmica só está presente nas normas penais em branco, excluindo, portanto, as demais hipóteses de definição de crime da legislação brasileira.

## **INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS QUE FORTALECEM O IBGE E AS DIRETRIZES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE<sup>20</sup>**

Apesar de competir aos Estados criar os arranjos regionais, a União também foi incluída na tarefa de promover o planejamento regional de ordenação do território, por força do art. 21, IX, XV, XX da Constituição Federal.

A ela compete com exclusividade instituir diretrizes ao desenvolvimento urbano, elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o desenvolvimento de instrumentos para organização e manutenção de serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia em âmbito nacional. Justamente com base nestes dispositivos constitucionais que a Lei Federal nº 13.089/2015 foi publicada.

Assim, é possível indagarmos se um diploma federal poderia instituir diretrizes gerais para toda e qualquer figura regional instituída no estado federado brasileiro. À luz da divisão constitucional de competências a resposta é afirmativa. A União participa do planejamento urbano nacional, conferindo as diretrizes gerais para os planejamentos regionais e locais.

Destarte, partindo desta premissa e utilizando as lições de Martins (2010) ao tratar de normas gerais em direito urbanístico, defendemos a constitucionalidade do Estatuto da Metrópole, apesar de competir especificamente aos Estados-membros criar as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio de leis complementares.

Segundo o autor, o preenchimento do conteúdo das normas gerais da União e dos Estados decorre da ponderação de princípios (prevalece o da segurança jurídica) bem como do município (prevalece o da igualdade). Isto significa que, no exercício da competência do art. 24 da Constituição Federal, o legislador infraconstitucional deverá verificar o princípio que irá predominar. Priorizado o da igualdade, as peculiaridades urbanas de cada Estado deveriam ser observadas em suas legislações para definir as figuras regionais. Esta foi a opção aplicada até a edição do Estatuto da Metrópole, gerando disparidades em relação à realidade urbana do país, uma vez que os parâmetros para criar, por exemplo, a Região Metropolitana de São Paulo não são os mesmos da Região Metropolitana de Manaus!

Deste modo, com a aprovação do Estatuto da Metrópole haverá coerência em relação à aplicação das regras de competência constitucionais, pois o interesse nacional, em nome da segurança jurídica, será priorizado. A lei federal, ao reconhecer os parâmetros nacionais fixados como patamar mínimo para todos os Estados-membros criarem suas figuras regionais, estabeleceu em nível nacional segurança jurídica e planejamento urbano uniforme e equilibrado em todo país, reduzindo as disparidades urbanas, decorrentes do fenômeno da metropolização.

Não houve ingerência por parte da União na competência exclusiva prevista no art. 25, §3º da Constituição Federal ao tratar da criação pelos Estados-membros das figuras regionais. O Estatuto da Metrópole não obriga, apenas fornece parâmetros gerais, caso o legislador estadual opte por instituir as figuras regionais. Caso contrário, o Estado apenas deixará de criar as figuras, sem desprezitar a partilha constitucional de competências.

---

<sup>20</sup> Algumas das reflexões acerca da constitucionalidade dos critérios de criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões previstos no Estatuto da Metrópole já foram tratadas em artigo recentemente publicado na Revista Digital de Derecho Administrativo, nº 13, primeiro semestre de 2015, de autoria de Mariana Mencionio, uma das autoras deste artigo.

Na hipótese de os legisladores estaduais exercerem suas competências por meio de suas leis complementares, deverão adotar os critérios gerais da União para criar e administrar o planejamento regional. Diante do Estatuto da Metrópole, deverão suplementar estes comandos regionais, no que tange às suas especificidades, decidindo se criarão ou não suas realidades metropolitanas. Caso decidam fazê-lo, no mínimo deverão respeitar estas diretrizes<sup>21</sup>.

Em razão da ausência do Estatuto da Metrópole até janeiro de 2015, coube aos legisladores estaduais, por meio de normas complementares, legislarem suplementarmente, de forma ampla sobre a criação das figuras regionais, oferecendo parâmetros e tratamentos díspares entre as regiões metropolitanas pelo país.

A interpretação constitucional parte, neste aspecto, da combinação entre os dispositivos do art. 25, §3º e os artigos 24, I, §1º, §2º, §3º, §4º da Constituição Federal. De fato, a Constituição delimitou como competência exclusiva do Estado-membro a instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por outro lado, não podemos deixar de observar que a criação das figuras regionais está inserida em um contexto de desenvolvimento urbano e regional, justamente por serem fruto do fenômeno da metropolização, resultado da combinação entre as cidades que nascem e expandem seus limites em relação aos municípios. Desta forma, a criação e a disciplina dos arranjos regionais estão condicionadas ao direito urbanístico. É por isto que a competência dos Estados, prevista no art. 25, §3º, deve ser interpretada em conjunto com o art. 24, que dispõe sobre a competência concorrente dos entes federados em matéria urbanística. Enquanto a União não tratava dos aspectos gerais urbanos destas figuras regionais, cada Estado-membro, por força do §3º do art. 24, cuidou de exercer plenamente suas competências e estabelecer seus requisitos para criação dos arranjos regionais. Com a edição da lei federal, muitos dos dispositivos das leis complementares estaduais poderão deixar de produzir seus efeitos, em razão da suspensão promovida pelo Estatuto da Metrópole, desde que não sejam compatíveis com o seu conteúdo. A partir da entrada em vigor da Lei nº 13.089/2015, a disciplina urbanística de criação das figuras regionais está atrelada às condições gerais previstas em suas disposições legais.

Por isso consideramos constitucional a norma geral federal que uniformiza os critérios de criação das figuras regionais e contribui com a harmonia do planejamento urbano em todo o território nacional.

Em suma, na divisão constitucional de competências, a lei federal não amesquinha a competência legislativa exclusiva do Estado, pois a competência para decidir em última análise se haverá criação ou não das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e mesmo em face dos critérios fixados em lei nacional, permanece com o Estado.

E por fim, não devemos esquecer que o legislador federal optou por não definir os parâmetros mínimos por lei federal das microrregiões no Brasil, ainda que o diploma legal alcance esta figura regional. Entendemos que o Estatuto da Metrópole preferiu estimular a aplicação do § 3º do art.

---

<sup>21</sup>Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

24 da CF, por reconhecer que cada Estado tem suas peculiaridades regionais na definição de suas microrregiões que, em razão de sua área de influência, não justifica amplo tratamento em nível nacional, permitindo, portanto, o exercício de competência legislativa plena por parte dos Estados.

Contudo, levando em consideração o artigo 1º, §1º do Estatuto da Metrópole que permite, no que couber, a aplicação das disposições legais às microrregiões, podemos sustentar que os Estados até poderão fazer uso dos critérios do IBGE que delimitam os contornos das microrregiões. Porém, os Estados, neste particular, não estarão obrigados a utilizar os parâmetros do IBGE, como nos casos das regiões metropolitanas, para qualificar as microrregiões.

## CONCLUSÕES

Diante dos argumentos expostos, procuramos demonstrar a importância de enfatizar a função exercida por órgãos técnicos na delimitação de critérios para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Antes mesmo da edição do Estatuto da Metrópole, algumas leis estaduais, entre elas a do Estado de Minas Gerais, já apresentavam este conteúdo como forma de subsidiar o exercício da função legislativa no ato da criação das figuras regionais.

Com o advento do Estatuto da Metrópole (janeiro de 2015) esta função ganhou relevância ao ser atribuída ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que já possui a competência constitucional de organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia nacionais (artigo 21, XV). O Instituto é considerado entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. É por este motivo que esta pessoa jurídica representa o principal provedor de dados e informações do país, propiciando o atendimento das necessidades dos municípios, Estados e União, através do desempenho das seguintes funções: produção e análise de informações estatísticas, coordenação e consolidação das informações estatísticas, produção e análise das informações geográficas, coordenação e consolidação das informações geográficas, estruturação e implantação de um sistema de informações ambientais, documentação e disseminação de informações e coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais<sup>22</sup>

A relevância da atuação do IBGE na definição da política nacional de gestão metropolitana, igualmente, é defendida por Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015)<sup>23</sup>. Os autores entendem a iniciativa do diploma federal como louvável, pois critérios técnicos e uniformes possibilitam a diminuição da criação de várias regiões metropolitanas, com baixo nível de integração entre os municípios integrantes. De outro lado, os autores também entendem que a uniformização dos padrões para a definição de regiões metropolitanas no Brasil afasta a disparidade de tratamento entre diferentes regiões metropolitanas.

Se continuarmos a reforçar interpretações do Estatuto da Metrópole que relativizem a importância da missão do IBGE correremos o risco de manter a cultura de proliferação da criação de figuras regionais sem correspondência com critérios existentes concretamente na realidade física e urbana dos municípios, deixando de obedecer ao comando do artigo 25, §3º que determina

---

<sup>22</sup> <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em 25/11/2016.

<sup>23</sup> **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios.**  
[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180). Acesso em 4 out.2016

que a criação das figuras regionais deve primar pela organização e planejamento das funções públicas de interesse comum. Sem estudos específicos que compreendam a lógica urbana da hierarquia das cidades urbanas, por exemplo, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas serão criadas ao sabor das conveniências políticas, sem respeitar o conteúdo das funções sociais da cidade e da propriedade, elemento balizador da implementação da política urbana no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Roberto-Schmidt. O pensamento geográfico do IBGE no contexto do planejamento estatal brasileiro. In MARTINS et al. (orgs.) **Filosofia e história da ciência no Cone Sul: 3º Encontro**. Campinas: AFHIC, 2004, p. 410-415. Disponível em <<http://www.ghc.usp.br/server/AFHIC3/Trabalhos/55-Roberto-Schmidt-Almeida.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2016.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia, ciência da sociedade**. São Paulo: Atlas. 1992.
- EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: Emplasa, 2011. Disponível em [http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub\\_RedemunicipalRegionalizacaoESP\\_2011.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub_RedemunicipalRegionalizacaoESP_2011.pdf). Acesso em 27 out. 2016.
- FAISSOL, Speridião. **Urbanização e regionalização: relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.
- FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU**, Belo Horizonte, ano 1, nº 1, p. 103-132, jul/dez 2015.
- FIRKOWSKI, O (2013). Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: Conciliação ou divórcio? In FURTADO, KRAUSE, FRANÇA (ED). **Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013 (p 21-52).
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo consolida novo sistema de gestão**. Publicação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano de São Paulo e EMLASA. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em 11 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Gestão do território. Redes e fluxos no território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=286286>. Acesso em 11 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf](http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf). Acesso em 11 out. 2016.

- MARTÍNEZ, Juan Carlos Covilla. **Las Administraciones Metropolitanas**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2010.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. As Normas Gerais de Direito Urbanístico. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado** nº 20. dez-jan-fev2009/2010. Salvador/Bahia/Brasil. Disponível em:<[www.direitodoestado.com](http://www.direitodoestado.com). Acesso em 10 out. 2016.
- MENCIO, Mariana (2015). A constitucionalidade dos critérios de criação das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões previstos na Lei Federal brasileira. **Revista Digital de Derecho Administrativo** nº 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 161-192. DOI: 10.18601/21452946.nº 13.09
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo, Editora Verbatim, 2009.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. 7ª edição.
- PEDRETTI, Luiz José Pedretti; CARVALHO, Ana Lúcia Rodrigues de. A Nova Governança Interfederativa: O Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrôpole- Lei nº 13.089/2015. In: **Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015**, publicado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, p. 120/132. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/sugestoes-para-o-desenvolvimento-urbano-2015>. Acesso em 10 out. 2016.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios**. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180). Acesso em 4 out. 2016.