



# Panorama das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do estado do Rio Grande do Sul-Brasil

Mauro Fernando Normberg Bohm<sup>1</sup>

Márcio Gazolla<sup>2</sup>

Marcos Júnior Marini<sup>3</sup>

Recebido em: 17-07-2023

Aceito em: 23-01-2024

## Resumo

A definição e a caracterização das metrópoles e das diversas ações institucionais que lhes são pertinentes demandam a organização abrangente e a participação interfederativa em níveis horizontal e vertical. No Brasil, a fim de atender a esta questão e dar conta das lacunas deixadas pelas políticas urbanas, foi sancionado em 2015, a Lei nº 13.089 – o Estatuto da Metrópole (EM), que viria a estabelecer os critérios para a instituição de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas no país. Neste contexto, o artigo buscou traçar um panorama da situação destas regiões específicas, implantadas no estado do Rio Grande do Sul. São percebidas fragilidades legais (federais e locais); falta de critérios para a definição e detalhamento das regiões; pouca aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão instituídos pelo EM; falta de um sistema específico de alocação de recursos para ações e políticas regionais e metropolitanas; falta de engajamento político e de participação pública nas questões metropolitanas; e esvaziamento das políticas públicas, particularmente das que lidam com os problemas metropolitanos.

**Palavras-chave:** Aglomerações Urbanas, Regiões Metropolitanas, Estatuto da Metrópole, Políticas Públicas, Rio Grande do Sul.

## ***An overview of the Metropolitan Regions and Urban Agglomerations of the State of Rio Grande do Sul - Brazil***

### **Abstract:**

*The definition and characterization of metropolises and the various institutional actions that are relevant to them require a comprehensive organization and inter-federative participation at horizontal and vertical levels. In Brazil, in order to address this issue and address the gaps left by urban policies, Law No. 13,089 – the Statute of the Metropolis (EM) – was sanctioned in 2015, which would establish the criteria for the institution of Metropolitan Regions and Urban Agglomerations in the country. In this context, the article sought to provide an overview of the situation in these specific regions, located in the state of Rio Grande do Sul. Legal weaknesses (federal and local) are perceived; lack of criteria for defining and detailing regions; little application of the planning and management instruments established by the EM; lack of a specific resource allocation system for regional and metropolitan actions and policies; lack of political engagement and public participation in metropolitan issues; and emptying of public policies, particularly those that deal with metropolitan problems.*

**Keywords:** Urban Agglomerations, Metropolitan Regions, Statute of the Metropolis, Public Policies, Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Professor do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). <https://orcid.org/0000-0001-6259-8050>  
E-mail: [mauro.bohm@ifsc.edu.br](mailto:mauro.bohm@ifsc.edu.br)

<sup>2</sup> Doutorado em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: [marciogazola@utfpr.edu.br](mailto:marciogazola@utfpr.edu.br)

<sup>3</sup> Doutorado em Tecnologia (UTFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: [marini@utfpr.edu.br](mailto:marini@utfpr.edu.br)

## 1 Introdução

A acentuada urbanização que ocorreu por todo o mundo a partir da segunda metade do século XX, produziu uma grande expansão das cidades e uma valorização sem precedentes das suas áreas centrais. Paradoxalmente, esta supervalorização dos centros, sobretudo nas últimas três décadas, tem gerado em muitos lugares tendências contraditórias, de dispersão e de descentralização de núcleos urbanos, que podem reduzir o poder polarizador das áreas centrais, tanto nas grandes como nas médias cidades (Reis Filho, 2006).

A constatação dessa complexidade de formas e sistemas urbanos, onde regiões periféricas orbitam e vinculam-se a centralidades regionais, salientou a necessidade de novas estratégias, mais articuladas, a fim de estudá-las e planejá-las com efetividade. Este campo de estudo caracterizar-se-ia pelas abordagens regionais ou metropolitanas (Gessi *et al.*, 2021; Maia; Rolim, 2013; Maia; Souza, 2022; Moraes *et al.*, 2018; Peres *et al.*, 2018).

A concentração e a dispersão urbana que ocorre principalmente, nas conurbações e nos seus entornos, configura-se num território abrangente que envolveria diferentes municípios e diversas áreas disciplinares. Também requereria uma complexa dinâmica de políticas públicas.

Para tentar atender essa necessidade de integração e dar formato legal às demandas, em 2015 foi aprovada a Lei Federal nº 13.089, conhecida como Estatuto da MetrÓpole (EM), que viria a estabelecer diretrizes gerais de planejamento, de gestão e de execução para as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) nas Regiões Metropolitanas (RMs) e nas Aglomerações Urbanas (AUs); determinar as condições gerais para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); e ainda, definir instrumentos de governança interfederativa (Brasil, 2015).

Essa ideia de ir além dos limites municipais no processo de planejamento e gestão urbana, de modo geral esbarrou na dificuldade da conceituação, da classificação, e mesmo da definição das regiões, por conta de sua complexidade formal e diversidade de interpretações possíveis, visto que o próprio conceito de região poderia ser utilizado em diferentes escalas, focos e recortes. Como reflexo dessa limitação, mesmo que a aprovação do Estatuto da MetrÓpole tenha sido um grande avanço em direção a gestão interfederativa, até o presente momento, não foi possível identificar a sua efetiva aplicação.

Esta lacuna, entre a aprovação da lei e seu efetivo exercício no planejamento regional integrado, parece ser causada pela dificuldade de delimitação do objeto a ser regulamentado – as metrÓpoles, as aglomerações urbanas e as microrregiões (Mencio; Zioni, 2017). Dessa forma, este estudo visa contribuir na discussão já existente acerca das Regiões Metropolitanas (RMs) e

Aglomeracões Urbanas (AUs), suas definições e caracterizações. Especificamente, realizar revisão teórica e respeito do tema da metropolização, do Estatuto da Metr pole e da sua aplicabilidade e efetividade; e ainda, caracterizar as RMs e AUs do Rio Grande do Sul, traçando uma panorâmica da situa o atual.

Além desta introdu o, o artigo tem na se o 2, o referencial teórico; na se o 3   apresentada a metodologia utilizada no artigo; na se o 4   realizada discussão, analisando os resultados obtidos; e por fim, têm-se as considera es finais.

## **2 Referencial teórico**

### **2.1 A questão metropolitana na trajetória das políticas urbanas nacionais**

Para a contextualiza o da questão metropolitana faz-se necessário um recorte temporal que abarque as particularidades que originaram os dispositivos legais que resultaram na cria o das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras em 1973 e 1974.

Desde a década de 1960, o Brasil experimentou uma expressiva urbaniza o, com grande crescimento da popula o e forma o de concentra es urbanas. A intensidade e a precariedade desse processo desafiaram a capacidade de planejamento do Estado e demonstraram a urgência de a es objetivas. Percebeu-se a necessidade de formula o de políticas urbanas nacionais, que incluíssem em seus escopos as questões regionais e metropolitanas (Barreto, 2012; Peres *et al.*, 2018; Santos, 1993; Steinberger, 1998).

Nesse contexto, o conceito de Região Metropolitana (RM)   abordado e passa a ser objeto de uma defini o legal na Constitui o Federal de 1967. Inicialmente, essa conceitua o serviu mais para regular a atua o estatal do que propriamente compreender a metropoliza o das cidades, enquanto fen meno (Peres *et al.*, 2018).

Conforme Bittencourt (2011) e Peres *et al.* (2018), isso ficou demonstrado na própria defini o trazida pelo texto da Lei, onde tem-se que as Regiões Metropolitanas (RMs) seriam “constituídas por municípios que, independentemente de sua vincula o administrativa, integrem a mesma comunidade socioecon mica, visando   realiza o de serviços de interesse comum” (Brasil, 1967). Defini o fundamentada, portanto, na integra o funcional de serviços públicos, apenas.

Caberia destacar que, nesse período a institui o de regiões metropolitanas eram de responsabilidade da União, demonstrando o entendimento que a questão metropolitana seria

um problema nacional. A partir desse entendimento, as Leis Complementares nº 14/1973 e nº 20/1974, criaram as primeiras nove RMs brasileiras. As de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, em 1973; e a do Rio de Janeiro, em 1974 (Barreto, 2012).

Bittencourt (2011) aponta que a definição destas RMs teria respondido a critérios políticos e, que sobretudo, razões promocionais e de prestígio regional teriam motivado as escolhas. Nesse primeiro momento, o autor afirma que não haveria qualquer tipo de categorização das RMs, nem tratamentos diferenciados em relação os especificados locais.

Assim, seriam nas regiões das capitais que acabariam por se concentrar às decisões políticas e a distribuição de investimentos. O Estado à época – no período da ditadura militar –, era centralizador politicamente e controlador social e economicamente, a indicação de governadores dos estados era feita pelo governo federal. E, este quadro se refletiria também no controle dos espaços metropolitanos (Schvarsberg; LOPES, 2011).

Com o início do período da redemocratização do país, em 1985 um novo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi elaborado. E, embora trouxesse em seu escopo a preocupação com as questões urbanas e regionais, a ideia principal que norteava o PND foi a redução dos gastos da administração pública, a prioridade eram os incentivos ao setor produtivo privado (Peres *et al.*, 2018; Serrano, 2013). Porém, com a crise econômica e fiscal que assolou a Nova República, houve uma total paralisia dos órgãos de financiamento e por consequência da gestão metropolitana. Ao problema da falta de recursos somou-se no período, o avanço do neoliberalismo na política nacional, provocando a interrupção da formulação das políticas públicas. Nesse contexto, do final dos anos de 1980 até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, as questões urbanas e principalmente, as metropolitanas não seriam tratadas com a devida importância na agenda nacional (Peres *et al.*, 2018).

Conforme Maricato (2011), apesar da institucionalização e dos investimentos realizados durante o governo militar, o panorama das cidades não foi alterado de forma significativa. Por outro lado, a autora aponta que a atuação do Estado nesse período teria sido mais efetiva do que nos anos que se seguiram, caracterizados pela desregulamentação das PPs e principalmente, pela diminuição nos investimentos.

Por conta de uma imensa mobilização social, foi incluído na CF de 1988, um capítulo que trata da questão urbana. Mas, o mesmo não ocorreria em relação a questão metropolitana, reafirmando a diminuição de sua relevância nas políticas públicas nacionais. No contexto da redemocratização, a associação do tema metropolitano à centralização administrativa e ao

autoritarismo do regime militar ofuscaram a sua importância. Sendo por conta disso, sua instituição e regulação, sem maiores detalhamentos, remetida às competências estaduais (Maricato, 2011; Peres *et al.*, 2018).

O Capítulo II da Constituição Federal (CF) de 1988, que trata “Da Política Urbana”, nos artigos 182 e 183 apresentou uma significativa instrumentalização para a gestão urbana nos municípios, fato que não se verificou em contrapartida para a escala metropolitana, regional e territorial. Além disso, houve uma desvinculação em relação ao urbano, comparativamente ao que era verificado nas políticas anteriores (PNDUs). As Constituições Estaduais de 1989, manteriam esta postura, não tendo estabelecido mecanismos eficientes para a gestão metropolitana e nem critérios objetivos para a delimitação de RMs. Por conta disso, nos anos que se seguiram, ocorreria um grande aumento no número de RMs pelo país, com uma grande diversidade de dimensões territoriais e populacionais, de configurações geográficas, e de motivações programáticas e políticas, porém, sem a verificação de resultados efetivos (Blanco JR., 2021; Levin, 2019; Peres *et al.*, 2018; Schvarsberg; Lopes, 2011).

A CF de 1988 previu além das Regiões Metropolitanas (RMs), outras duas figuras territoriais: as Aglomerações Urbanas (AUs) e as Microrregiões. Sendo verificadas no estado brasileiro do Rio Grande do Sul apenas as duas primeiras: as RMs e as AUs. Neste contexto, a Lei Federal nº 11.107/2005 que instituiu o Consórcio Público, adicionou um novo instrumento de gestão metropolitana. O Consórcio Público permitindo integrar entes da federação tanto de forma horizontal, como vertical. Mas, apesar da quantidade significativa de experiências verificadas na forma desse arranjo institucional, o consórcio não seria capaz de resolver a falta de institucionalidade no planejamento e na gestão metropolitana (Blanco Jr., 2021; Levin, 2019; Peres *et al.*, 2018; Schvarsberg; Lopes, 2011).

Somente com a promulgação da Lei Federal nº 13.089/2015, denominada de Estatuto da MetrÓpole (EM), viria o marco regulatório da questão metropolitana. O EM buscou trazer um quadro institucional, com instrumentos para a governança metropolitana, a fim de superar a fragmentação política regional e a ineficácia da legislação urbanística existente no contexto interfederativo (Blanco Jr., 2021; Levin, 2019; Peres *et al.*, 2018).

## 2.2. O conceito de região metropolitana - espaço e território

Desde meados do século XX, estudos sobre a produção do espaço e a sua relação com a sociedade ganharam um impulso significativo. Destacamos os autores como David Harvey (1980),

Henri Lefebvre (1973; 2001; 2002), Manuel Castells (1975; 1983) e Milton Santos (1982; 1985; 1990; 1994) por suas produções relacionadas ao tema.

No contexto desta pesquisa utilizaremos algumas formulações fundamentais da teoria do espaço geográfico de Santos (1990; 1994). A primeira delas é a diferenciação estabelecida, entre “espaço” e “território” que, embora conceitos diversos, relacionam-se de modo intrínseco, pois “a utilização do território pelo povo cria espaço” (Santos, 1990, p. 189). Ou seja, para o autor, “espaço” é o território usado. Para Santos (1994), enquanto ao “território” caberia uma definição em termos de formato, ao “território usado” seria necessária uma definição em termos de objetos e ações – seria a materialidade da configuração territorial acrescida pelas relações sociais que lhe dão movimento. Ao realizar esta diferenciação conceitual, pode-se dizer que Milton Santos (1990; 1994) indicaria para o foco das análises: o uso do território pelos diferentes atores envolvidos e as relações sociais que ali acontecem.

Outra formulação do autor que se considera relevante a esta análise é a ideia de espaço como produtor e/ou produto da ação social, opondo-se à ideia de espaço-palco e/ou espaço-receptáculo. Dessa forma, o espaço social seria um “fato histórico”, que seria construído no passado e no presente pela transformação da natureza através do trabalho do homem (Santos, 1990).

Nessa perspectiva, uma reflexão pode ser feita em relação ao que seria o “fato metropolitano”, considerando as regiões metropolitanas como expressão territorial desse espaço metropolitano (ou hiperurbano), tendo atenção as dimensões aumentadas e complexidades agravadas, desse espaço em relação ao urbano. Desse modo, a conceituação ou definição das regiões metropolitanas envolveria, uma precisa descrição da forma-conteúdo do espaço hiperurbano. Por sua vez, esse espaço deveria também ser compreendido a partir do processo histórico e social, que tanto lhe daria forma, quanto seria por ele condicionado (Santos, 1990; 1994).

Além disso, para uma discussão teórico-conceitual do Estatuto da Metrópole (EM), ainda careceríamos de uma revisão – ainda que breve – de estudos publicados pelo IBGE, no que se refere a caracterização da rede urbana do país. Os estudos selecionados (IBGE 2008; 2015; 2020) compõe-se de análises do território brasileiro, que por sua abrangência foram/são utilizados para a elaboração de PPs, especificamente do EM.

O IBGE desde os anos de 1960 tem desenvolvido pesquisas que envolvem a caracterização das aglomerações urbanas e metropolitanas brasileiras. Historicamente, como critérios de delimitação foram utilizados: a população, a atividade e a integração das regiões metropolitanas

(Bittencourt, 2011; Peres et al., 2018). O estudo intitulado Região de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008) – no qual foi baseado o EM para a definição de “Metrópole”, foi o quarto estudo de uma série realizada desde 1972. Dando origem ao quadro de referência da rede urbana nacional. Este estudo apresentou uma nova hierarquia dos centros urbanos, delimitando as regiões de influência de cada uma delas e, também, apontando continuidades e mudanças na rede urbana brasileira. Atualmente, o REGIC encontra-se em versão atualizada de 2018, publicada em 2020.

Bittencourt (2011) aponta que o REGIC (IBGE, 2008) teria sido elaborado tendo como foco principal os aspectos funcionais, sendo menos atento aos físicos e formais. E, que utilizando a ideia de “espaços de concentração de população” como forma de delimitação dos centros urbanos analisaria as suas áreas de influência. Nas suas versões anteriores, o estudo definia a hierarquia urbana e estabelecia as regiões de influência com base na intensidade dos fluxos de bens e serviços. A centralidade era determinada em função do papel da localidade com relação à distribuição desses bens e serviços na sua área de influência.

O REGIC (IBGE, 2008) também trouxe uma mudança na metodologia utilizada. Essa alteração considerou que as alterações na divisão do trabalho e as melhorias das TICs teriam potencializado modificações na forma organizacional das cidades no formato de redes. Assim, a classificação das centralidades – principais nós das redes urbanas – trouxe incorporadas informações que privilegiam a identificação de centros de gestão do território – públicos e empresariais (Bittencourt, 2011).

Com base nas centralidades, foram determinadas as áreas de influência a partir das ligações entre os municípios, permitindo estabelecer os níveis de articulação das redes no território. E, a hierarquização dos centros urbanos identificados teria levado em consideração a classificação dos centros de gestão existentes no território, a intensidade das relações, a dimensão da região de influência dos centros e as diferenças regionais. Como resultado o estudo estabeleceria uma forma de hierarquização dos centros urbanos brasileiros, com cinco níveis, divididos em subníveis, conforme visto no quadro 1 (IBGE, 2008).

Ainda nessa perspectiva, além dos níveis (1) Metrópole e (2) Capital Regional, haveria as áreas classificadas como: (3) centro sub-regional, (4) centro de zona e (5) centro local, o que englobaria na classificação, todos os municípios do país (IBGE, 2008). São a estas áreas de influência que o EM faz referência na definição de “Metrópole”.

Em 2015 o IBGE publicou o estudo intitulado “Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil”, apresentando um panorama desses arranjos nas médias e grandes

concentrações urbanas brasileiras. Um evidente avanço nas pesquisas das redes urbanas nacionais. A finalidade deste estudo, foi integrar informações estatísticas, uma vez que propõe novos recortes territoriais que representem a dinâmica territorial brasileira; e as diversas escalas de urbanização, de modo a possibilitar uma melhor aproximação dos modelos de organização espacial.

As concentrações foram definidas através da análise de três critérios técnicos, que privilegiaram a identificação da integração entre os municípios e que foram aplicados a toda rede urbana brasileira. Os critérios analisados foram: (a) o índice de integração, determinado a partir da intensidade dos movimentos pendulares para atividades de trabalho e estudo; (b) a intensidade absoluta dos movimentos pendulares; e (c) a contiguidade da mancha urbana (IBGE, 2015). O termo “Arranjo Populacional” foi definido como sendo “o agrupamento de dois ou mais municípios onde haveria uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (IBGE, 2015, p. 23).

Conforme este estudo do IBGE (2015) haveria 26 grandes concentrações urbanas com mais de 750 mil habitantes, sendo apenas duas em municípios isolados (Manaus e Campo Grande) e as demais seriam formadas por arranjos populacionais. Dessas 26, apenas 12 foram identificadas como aglomerações de caráter metropolitano, as mesmas do estudo REGIC de 2008 (IBGE, 2008; 2015). A última atualização do REGIC (IBGE, 2020), que é posterior ao EM, eleva este número para 15 aglomerações metropolitanas no Brasil.

Blanco Jr. (2021), de outro modo, aponta que no Brasil haveria atualmente, 76 Regiões Metropolitana (RMs), 05 Aglomerações Urbanas (AUs) e 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs). Estas 84 unidades territoriais – legalmente estabelecidas – incluiriam 1.306 municípios brasileiros (25,5% do total). As RMs incluiriam 1.306 municípios, as AUs outros 61 e as RIDEs seriam formadas por 56. E, reuniriam uma população de mais de 121 milhões de pessoas, o que equivaleria a cerca de 58,2% da estimativa populacional brasileira.

#### 2.4. Análise descritiva do Estatuto da Metrópole

O Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015 – depois de mais de 10 anos tramitando no legislativo foi sancionado em janeiro de 2015. De certo modo, foi uma tentativa de resolver questões que ficaram sem resposta no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 – que não teria dado conta da escala de desenvolvimento regional/metropolitano.

No Capítulo I são estabelecidos os objetivos do EM; são instituídas as diretrizes gerais para a realização das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) em RMs, AUs e RIDEs, criadas pelos estados; são estabelecidas as diretrizes para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU); e os critérios para ações de governança interfederativa, em regulamentação dos artigos 21, 23, 24, 25 e 182 da CF (1988). Também traz um arcabouço conceitual, onde são definidos vários termos que passaram a ser institutos jurídicos, além de categorias de análise teóricas (Brasil, 2015).

No contexto estudado, destacamos no artigo 2º, as definições de:

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:** unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (...) (Brasil, 2015).

Se por um lado o esforço teórico para a construção dos conceitos foi além de louvável, essencial. Por outro, sua precisão e pertinência seriam discutíveis. Termos utilizados no texto legal não teriam sido devidamente definidos. Nesse sentido podem ser destacados os termos “unidade territorial urbana” usado para definir “Aglomeração Urbana” e “continuidade territorial” usado para conceituar “Metrópole” (Blanco Jr., 2021; Levin, 2019; Peres *et al.*, 2018; Rocha Neto; Alves, 2016).

O Capítulo II do EM apresenta os requisitos necessários para as RMs e AUs serem formalizadas. Além da determinação para a promoção da governança interfederativa entre os estados e municípios envolvidos nessas unidades. Define que é papel das legislações estaduais instituir as RMs e AUs, prever além dos municípios que as constituem, as FPICs que justificam as suas criações, a estrutura de governança interfederativa necessária e ainda, os meios de controle social sobre a organização, o planejamento e a execução das FPICs. Para a elaboração da lei complementar – estadual –, salienta-se que são exigidos critérios técnicos para embasar a definição dos municípios integrantes e das FPICs que justificam a criação da unidade (Brasil, 2015).

O Capítulo III em seu escopo, por meio do modelo governança interfederativo apresentado, busca o equilíbrio entre os entes participantes. São reiterados os princípios do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, enfatizando a prevalência do interesse comum sobre o particular, com respeito às peculiaridades e à autonomia dos entes; o compartilhamento de responsabilidades; e a busca do desenvolvimento sustentável. Como diretrizes, aponta para a implantação de um processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, observando o imperativo da gestão democrática (Brasil, 2015).

No seu Capítulo IV o EM trata dos instrumentos utilizados para garantir a sua efetividade. Estes instrumentos seriam: PDUI, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão e parcerias público-privadas interfederativas. O principal destaque é dado para o PDUI, que precisaria ser instituído por lei estadual, com revisão prevista para cada 10 anos (Brasil, 2015).

Já o Capítulo V disciplina a atuação da União, principalmente em relação ao apoio que deve ser dado ao desenvolvimento da governança interfederativa. Nesse sentido, salienta-se que é exigido que a “unidade territorial urbana” possua “gestão plena”, nos termos da lei, a fim de ser reconhecida pelo governo federal. Além disso, o texto assevera que as RMs criadas mediante lei complementar estadual, que não estiverem em concordância ao que é definido na lei – como “região metropolitana” – serão reclassificadas como “aglomeração urbana”, para efeito das PPs a cargo da União (Brasil, 2015). Ainda no Capítulo V, haveria uma parte vetada do texto original, quando da sua aprovação, que se destaca, pois trataria do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, este veto é bastante discutido, pois teria inviabilizado o acesso a recursos para financiamento das políticas metropolitanas.

Por fim, é no Capítulo VI que são tratadas as disposições finais. Esta parte do texto foi bastante alterada pela Lei Federal nº 13.683/2018, que revogou partes importantes do EM. Uma delas era a que definia a institucionalização do controverso “Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano” (SNDU), que era identificado como responsável pela coordenação da implantação da lei e por assegurar a participação da sociedade civil. Também foram revogados os artigos referentes aos prazos para a elaboração do PDUI e as sanções pelo seu descumprimento. Desse modo, o EM foi bastante fragilizando, dificultando ainda mais o planejamento e a governança das áreas metropolitanas.

### **3 Metodologia**

Conforme classificação apresentada em Gil (2002), este artigo seria uma pesquisa descritiva, uma vez que tem como finalidade principal a caracterização de um fenômeno, buscando o estabelecimento de relações entre variáveis. Trata-se de um estudo com coleta de dados secundários em sites com acesso disponível (IBGE, Metroplan, IPEA, dos governos estadual e federal), que fundamentado na reflexão motivada pela revisão teórica, pretende descrever o fenômeno da metropolização de áreas específicas do estado brasileiro do Rio Grande Sul, caracterizando estas regiões e a sua natureza socioeconômica. Pelo seu caráter descritivo, a pesquisa não teve a ambição de explicar em profundidade os fenômenos que descreve, embora possa servir de base para tal.

O estudo pretendeu capturar um panorama da situação, expresso em números e na verificação do estágio de institucionalidade das RMs e AUs gaúchas a partir do que é estabelecido no EM. A fim de verificar a efetividade destas configurações regionais, foi utilizado o conceito de Ciclo das Políticas Públicas, composto pelas etapas de: (i) Montagem da Agenda ou de Reconhecimento dos Problemas; (ii) Formulação da Política; (iii) Tomada de Decisão; (iv) Implementação; e (v) Avaliação (Baptista; Rezende, 2011; Howlett; Ramesh, 1995).

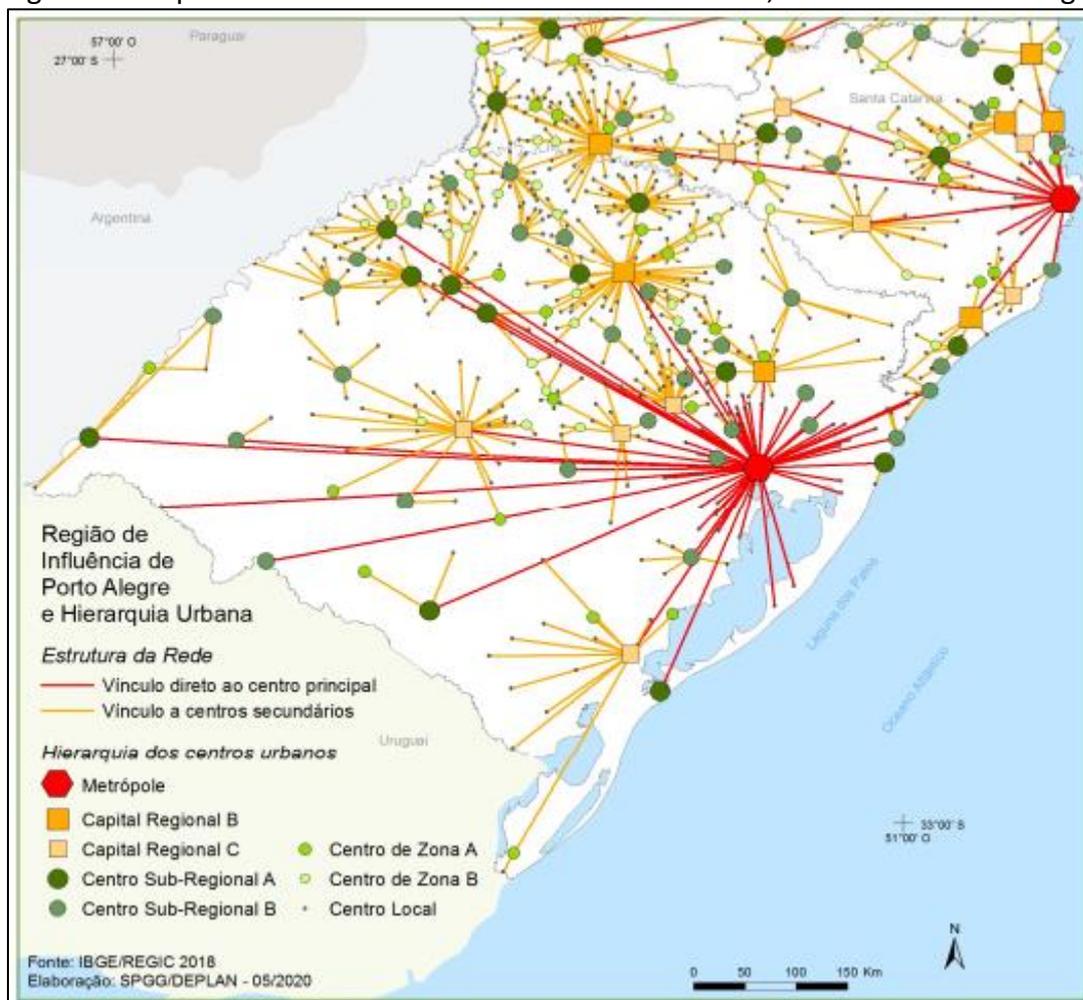
### **4 Análise e discussão: um panorama das RMs e AUs gaúchas.**

Em função de motivações históricas e econômicas, a distribuição da população do Rio Grande do Sul não seria uniforme. O eixo que liga as cidades de Porto Alegre a Caxias do Sul constituiria a área mais povoada. Conforme a estimativa para 2020, 66,2% dos municípios gaúchos possuiriam população de menos de 10 mil habitantes. Os municípios de 10 a 50 mil habitantes somariam 123 (24,7%), e aqueles com 50 a 100 mil seriam 26 (5,2%). Somente 19 municípios (3,8%) possuiriam população superior a 100 mil habitantes que, no entanto, concentrariam 48,3% do total da população gaúcha (IBGE, 2021).

No RS, conforme a classificação dos centros urbanos do IBGE (2008; 2015; 2020) apenas a capital representaria uma MetrÓpole – o mais alto nível. A rede de influência de Porto Alegre se caracterizaria por uma acentuada centralidade no Estado, mas também por uma expressiva quantidade de níveis hierárquicos inferiores. Desse modo, a rede de Porto Alegre possuiria seis Capitais Regionais: as Capitais Regionais B (do Arranjo Populacional de Caxias do Sul e do Município de Passo Fundo) e as Capitais Regionais C (dos Arranjos Populacionais de Lajeado,

Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Pelotas). Haveria ainda, muitos Centros sub-regionais (39 centros urbanos).

Figura 1 - Mapa da Influência Urbana das Cidades Gaúchas, destacando Porto Alegre



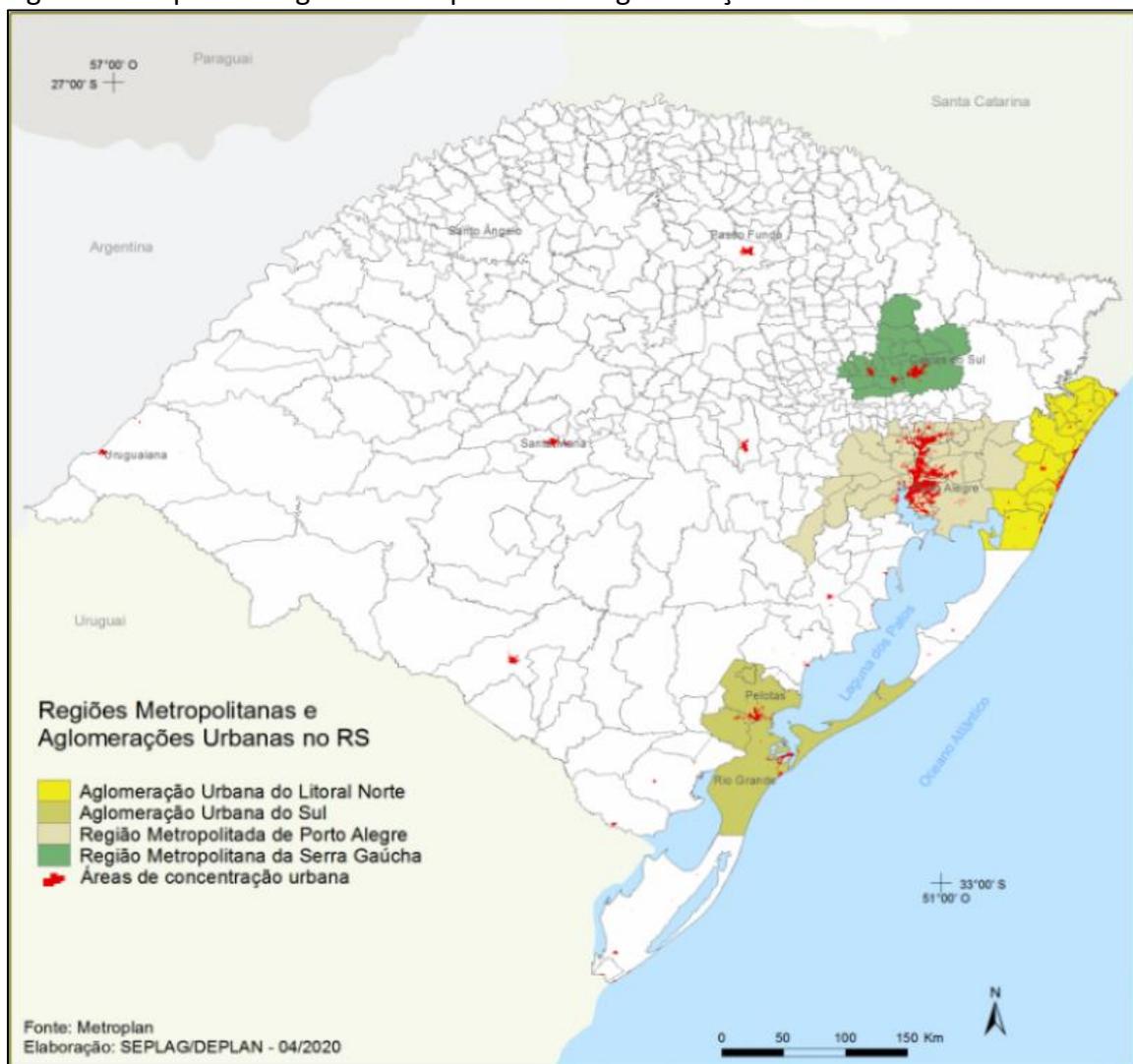
Fonte: IBGE (2020).

A rede de Porto Alegre apresentaria ainda, uma diversidade de Centros Sub-regionais e Centros Locais que acessariam diretamente à Capital, ignorando as centralidade intermediárias. Essa situação foi percebida principalmente na metade sul do Estado, que se caracteriza por uma menor densidade populacional (IBGE, 2008; 2015; 2020).

No Norte, onde se verifica uma maior fragmentação territorial em municípios, ainda haveria redes de Centros Locais e Centros Sub-regionais, subordinados a estes. Contudo, Centros Sub-regionais – como o Arranjo Populacional de Santo Ângelo/RS e os municípios de Santa Rosa (RS), Ijuí (RS) e Cruz Alta (RS) – se ligariam a Porto Alegre diretamente. Outra característica verificada, seria a restrição da rede de influência de Porto Alegre ao território do próprio Estado (IBGE, 2008; 2015; 2020).

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (CE RS, 1989) definiu a Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA e as AUs em solo gaúcho. A época eram a Aglomeração Urbana do Sul – AUSul, a Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNe, que posteriormente foi transformada em Região Metropolitana da Serra Gaúcha – RMSG –, e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte – AULN (Figura 2). Estas definições e delimitações, a despeito de críticas que sofreram, teriam sido consideravelmente mais atentas a critérios técnicos que as que teriam ocorrido em outros estados, embora recentemente tenham ocorrido adições de municípios a RMPA sem que fossem demonstradas relações efetivas com ela e/ou que os municípios demonstrassem características metropolitanas (Soares, 2015).

Figura 2 - Mapa das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas do RS



Fonte: Metroplan (2021).

Criada em 1975, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan - é um órgão de gestão urbana e regional do Governo do Estado do RS que tem por

objetivo a promoção do desenvolvimento integrado entre os municípios. Poderia atuar também, na gestão e no planejamento, no âmbito estadual na medida de suas atribuições, mas principalmente, nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, e nas Aglomerações Urbanas do Litoral Norte e do Sul (Metroplan, 2021).

A promulgação da Lei Estadual 11.127, de 1998, visando aperfeiçoar a governança nas RMs e nas AUs gaúchas, a redefiniu a Metroplan como o órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, de programas e de projetos, no que se refere ao desenvolvimento regional e urbano no RS. Inclusive, com a atribuição de planejamento, de coordenação, de fiscalização e de gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (Metroplan, 2021).

#### 4.1 Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA

De acordo com dados do IBGE (2021) e da Metroplan (2021) a Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA é a área com a maior densidade populacional do Rio Grande do Sul – 421,8 hab/km<sup>2</sup>. Concentrando uma população de 4,4 milhões de habitantes – 38,2% do total da população gaúcha. Além de possuir nove dos 19 municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado.

Tabela 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA

	Ano de criação	Número de Municípios	População Total 2020 <sup>(1)</sup> (habitantes)	Área 2019 <sup>(2)</sup> (km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica 2020 (hab./km <sup>2</sup> )	Taxa de Urbanização 2010 <sup>(3)</sup> (%)
<b>RMPA</b>	1973	34	4.363.027	10.342,9	421,8	96,90

Fonte: Dados do IBGE (2021) e Metroplan (2021), elaborado pelos autores.

(1) Estimativas de população 2020.

(2) Áreas territoriais 2019.

(3) Não há dados disponíveis para população urbana nas Estimativas de População 2020.

O crescimento da RMPA resultou principalmente de migrações internas, de interligações de malhas urbanas e das sucessivas emancipações que ocorreram nas últimas décadas. Por conta disso, novas áreas foram se integrando à região, totalizando atualmente 34 municípios. Os municípios da RMPA apresentam-se de forma bastante diversa em relação aos indicadores socioeconômicos, reflexo de uma desigual distribuição de recursos econômicos, de serviços e de equipamentos urbanos – como transporte, saúde, educação, habitação e saneamento (Atlas RS, 2021).

A RMPA também poderia ser descrita como um polo de atração, de complementaridade funcional e ainda, de integração das dinâmicas políticas e socioeconômicas. Essa vocação, que era restrita somente a Capital e cidades mais populosas, agora se verificaria também nas cidades do entorno da região. São significativos os deslocamentos atraídos pela oferta de serviços e de trabalho, formando uma área de acentuada expansão econômica no RS (Atlas RS, 2021).

#### 4.2 Região Metropolitana da Serra Gaúcha - RMSG

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha – RMSG, foi criada pela Lei Complementar nº 14.293 de agosto de 2013. Todos os municípios correspondiam aos da Aglomeração Urbana do Nordeste, criada em 1994, acrescida dos municípios de Ipê, Pinto Bandeira e Nova Roma do Sul (Metroplan, 2021).

Tabela 2 - Região Metropolitana da Serra Gaúcha - RMSG

	Ano de criação	Número de Municípios	População Total 2020 <sup>(1)</sup> (habitantes)	Área 2019 <sup>(2)</sup> (km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica 2020 (hab./km <sup>2</sup> )	Taxa de Urbanização 2010 <sup>(3)</sup> (%)
<b>RMSG</b>	2013	14	864.018	4.663,7	185,3	91,62

Fonte: Dados do IBGE (2021) e Metroplan (2021), elaborado pelos autores.

(1) Estimativas de população 2020.

(2) Áreas territoriais 2019.

(3) Não há dados disponíveis para população urbana nas Estimativas de População 2020.

A RMSG tem como cidade polo, Caxias do Sul, sendo o maior centro urbano da região e a segunda cidade mais populosa do RS. Além de Caxias do Sul, a região também abriga a cidade de Bento Gonçalves, também com mais de 100 mil habitantes. A RMSG forma com a RMPA, um eixo de ocupação – norte/sul – muito dinâmico economicamente. Em 2020, o conjunto dos 14 municípios da RMSG contaria com uma população estimada em 864.018 habitantes (Atlas RS, 2021; IBGE, 2020).

#### 4.3 Aglomerações Urbanas (AUs) do Rio Grande do Sul

No RS existem duas AUs instituídas por lei – a Aglomeração Urbana do Sul (AUSul) e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN). Criada em 1990, a AUSul foi a primeira aglomeração no RS, na época denominada AU Pelotas. Era formada inicialmente, apenas pelos municípios de Pelotas e Capão do Leão e, em dezembro de 2003, foram acrescentados os

municípios de Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte. Conforme estimativas do IBGE, a AUSul apresentou em 2020, uma população de 611.178 habitantes, correspondendo a 5,35% da população do RS. Trata-se de uma AU onde duas cidades de porte médio – com mais de 100 mil habitantes –, distantes aproximadamente 50 km, uma da outra, criam uma dupla centralidade.

As cidades de Pelotas e Rio Grande formam um eixo leste/oeste de concentração populacional e de transportes. Onde Pelotas, caracteriza-se como centro regional importante com a presença de diversos serviços e equipamentos urbanos, atendendo diversos municípios da metade sul do Estado; e Rio Grande como centro sub-regional, destaca-se pela sua produção industrial e por abrigar o principal porto marítimo do gaúcho. (Atlas RS, 2021; IBGE, 2020; Metroplan, 2021).

Tabela 3 - Aglomerações Urbanas (AUs) do Rio Grande do Sul

	Ano de criação	Número de Municípios	População Total 2020 <sup>(1)</sup> (habitantes)	Área 2019 <sup>(2)</sup> (km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica 2020 (hab./km <sup>2</sup> )	Taxa de Urbanização 2010 <sup>(3)</sup> (%)
<b>AUSul</b>	1990	5	611.178	6.299	97,0	92,70
<b>AULN</b>	2004	20	340.436	5.129	66,4	86,71

Fonte: Dados do IBGE (2021) e Metroplan (2021), elaborado pelos autores.

(1) Estimativas de população 2020.

(2) Áreas territoriais 2019.

(3) Não há dados disponíveis para população urbana nas Estimativas de População 2020.

A AULN foi criada em 2004, é formada por 20 municípios. Em 2020, conforme estimativas do IBGE, a região teria uma população total de 340.436 habitantes – 2,98% da população gaúcha. A região da AULN apresenta uma rede urbana hierarquizada, tendo as cidades de Capão de Canoa, Tramandaí e Osório como as mais populosas, mas nenhuma delas atingindo 100 mil habitantes. A AULN caracteriza-se pela sazonalidade devido ao turismo de verão. Todavia, alguns municípios apresentaram significativo crescimento de sua população fixa residente nas duas últimas décadas. (Atlas RS, 2021; IBGE, 2020; Metroplan, 2021).

#### 4.4 Comparativo das RMs e AUs gaúchas

##### 4.4.1 População e renda

Comparando as RMs e AUs gaúchas, chama a atenção as diferenças e desproporções entre elas. A RMPA sozinha detém 38,20% da população do Estado, enquanto as outras três regiões, somadas teriam 15,89% – menos da metade. De outro modo, em termos populacionais a RMSG

e a AUSul, aproximam-se numericamente, assemelhando-se mais ainda, se compararmos a cidade polo da Serra – Caxias do Sul – com as cidades de Pelotas e Rio Grande, somadas – que formariam a dupla polaridade do Sul. Mas, enquanto a RMSG tem tido incremento populacional acentuado (da ordem de 17,51% em 2020) a AUSul teve um incremento menor (de 5,73% em 2020), inclusive com sua contribuição populacional relativa em queda, tanto no estado como no país.

Tabela 4 - Incremento Populacional das RMs e AUs Gaúchas

Incremento Populacional por região de 2000 até 2020						
Regiões	Ano	População Residente	Incremento Absoluto	Incremento Relativo (%)	Ao Total do Estado (%) <sup>(1)</sup>	Ao Total do País (%) <sup>(1)</sup>
RMPA	2000	3.658.376			35,93	2,15
	2010	3.978.470	320.094	8,75	37,20	2,09
	2020	4.363.027	384.557	9,67	38,20	2,06
RMSG	2000	624.123			6,13	0,37
	2010	735.276	111.153	17,81	6,88	0,39
	2020	864.018	128.742	17,51	7,56	0,41
AUSul	2000	557.028			5,47	0,33
	2010	578.034	21.006	3,77	5,41	0,30
	2020	611.178	33.144	5,73	5,35	0,29
AULN	2000	231.453			2,27	0,14
	2010	283.959	52.506	22,69	2,66	0,15
	2020	340.436	56.477	19,90	2,98	0,16

Fonte: Dados do IBGE (2021), elaborado pelos autores.

(1) Dados em vermelho salientam a diminuição no percentual de representatividade populacional.

Já a AULN, ainda apresenta números absolutos mais modestos, mas apresenta-nos os mais altos percentuais de crescimento populacional relativo do Estado (19,90% em 2020). Tendência essa, que tende a manter-se, impulsionada pela proximidade com as RMs gaúchas e com o litoral catarinense.

Tabela 5 - PIB das RMs e AUs Gaúchas

Regiões	Total (em mil reais)	Participação do total no (%)		Per Capta (em Reais) <sup>(1)</sup>
	Unidade Territorial	Estado	País	Unidade Territorial
RMPA	164.385.672,05	43,03	2,74	38.597,92
RMSG	35.118.629,35	9,19	0,59	44.043,58
AUSul	15.581.659,82	4,08	0,26	25.713,37
AULN	7.222.799,79	1,89	0,12	23.257,42

Fonte: Dados do IBGE (2015); elaborado pelos autores. (1) Dados em vermelho salientam valores menores que o PIB per capta do Estado – R\$ 33.960,36.

Do ponto de vista econômico, ao analisarmos dados do IBGE (2015), a caracterização da RMs e AUs gaúchas também acentua as diferenças entre elas. Se por um lado a RMPA participa

sozinha com 43,03% do PIB gaúcho, enquanto as outras três regiões somadas alcançam 15,16%. Por outro, é na RMSG que se concentra o maior PIB per capita do Estado (R\$ 44.043,58).

Se anteriormente, chamou-nos a atenção a aproximação nos números populacionais entre as regiões da RMSG e AUSul, em termos econômicos as diferenças são muito grandes. Enquanto a RMSG contribui com 9,19% do PIB gaúcho e tem o maior PIB per capita. A região da AUSul participa no PIB estadual com 4,08% e tem um PIB per capita, abaixo da média do Estado.

Por motivo semelhante, destaca-se o desempenho econômico da AULN, por causa de baixo PIB per capita (R\$ 23.257,42), menor que a média estadual (R\$ 33.960,36).

#### 4.4.2 Legislação e institucionalidade

O panorama institucional e legal é preocupante a medida que se percebem falhas institucionais, além de apatia e esvaziamento no debate em relação a questão metropolitana. Isso fica visível através de vários indícios.

Tabela 6 - Panorama da Legislação das RMs e AUs Gaúchas

Legislação Específica existente	
RMPA	<b>LEI COMPLEMENTAR Nº 13.854, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2011.</b> Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM – e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei n.º 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências.
	<b>DECRETO Nº 23.242, DE 09 DE AGOSTO DE 1974.</b> Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre.
	<b>DECRETO Nº 23.070, DE 17 DE ABRIL DE 1974.</b> Dispõe sobre o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (Lei nº 6.656, de 12 de dezembro de 1973).
	<b>LEI Nº 6.656, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1973.</b> Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, estabelecida pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e dá outras providências.
RMSG	<b>LEI COMPLEMENTAR Nº 14.293, DE 29 DE AGOSTO DE 2013.</b> Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. * A Lei Complementar nº 10.335, de 28 de dezembro de 1994, que criou a Aglomeração Urbana do Nordeste nunca foi revogada.
AUSul	<b>LEI COMPLEMENTAR Nº 11.876, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2002.</b> Altera disposições da Lei Complementar nº 9.184, de 26 de dezembro de 1990, revoga a Lei Complementar nº 10.816, de 15 de julho de 1996, transforma a Aglomeração Urbana de Pelotas em Aglomeração Urbana do Sul agregando novos Municípios a esta, e dá outras providências.
AULN	<b>LEI COMPLEMENTAR Nº 12.100, DE 27 DE MAIO DE 2004.</b> Institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências.

Fonte: Dados da Metroplan (2021), elaborado pelos autores.

Todos os documentos legais produzidos no Estado, a fim de definir as regiões e de nortear seus funcionamentos (Tabela 6) foram elaborados antes de janeiro de 2015, data da promulgação

do Estatuto da Metrópole (EM), portanto carecendo de revisões, atualizações e complementos nos termos deste.

Existem questões apontadas como de formulação equivocada nessas leis, que precisariam de revisão, por exemplo: na LC nº 14.293/2013, que cria a RMSG, não foram detalhadas as FPICs que conforme o EM deveriam justificar a criação da região metropolitana, ou seja, os interesses comuns entre os municípios não foram pactuados. Tampouco, ela revogou a Lei Complementar nº 10.335, de 28 de dezembro de 1994, que criou a Aglomeração Urbana do Nordeste, sobrepondo uma RM a uma AU preexistente.

Nenhuma das quatro regiões tem até o momento o PDUI instituído. Quanto a RMPA há a informação de que seu PDUI estaria em elaboração. Mas, na agenda de reuniões plenárias, que consta no site da Metroplan ([metroplan.rs.gov.br/](http://metroplan.rs.gov.br/)), desde 2015, não foram feitas atualizações. Quanto as demais regiões constam que a elaboração não teria sido iniciada.

Não ocorreu implementação dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado previstos no artigo 9º do Estatuto da Metrópole (EM), foi realizada; houve insuficiência na estrutura de governança e gestão metropolitana, conforme relatório do IPEA (2019); e há falta de um sistema específico de alocação de recursos para ações e políticas regionais e metropolitanas, por causa do veto aos artigos nº 17 e 18 do EM. Verifica-se que há pressão para a resolução política de questões eminentemente técnicas – há um aumento significativo de proposições legislativas para inclusões de municípios e criação de RMs e AUs no RS, sendo que no EM não traz com clareza os critérios para novas implantações (IPEA; 2019).

E ainda, haveria a necessidade de uma repactuação federativa para reconhecimento da soberania das RMs: ao contrário da mera imposição do EM para adequação das regiões, sob pena de não recebimento de recursos da União. Ao utilizar-se a ideia de ciclo das PPs para análise das RMs e AUs gaúchas, tem-se conforme a Tabela 8, que a análise das regiões demonstra que elas se encontram os diferentes estágios, porém nenhuma delas cumpriu todas as etapas.

A RMPA apresenta-se de fato como uma RM e estaria em vias de adequação legal e institucional aos termos do EM. Todavia, a falta de ação e morosidade do processo caracterizam um esvaziamento tanto em termos políticos, quanto em relação a participação da população interessada. O processo de governança interfederativa precisa ser construído a fim de que a RMPA se torne verdadeiramente, uma metrópole institucionalizada.

Tabela 7 - Panorama das Ações Compartilhadas nas RMs e AUs Gaúchas

Ações Compartilhadas		Situação
RMPA	<b>PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado</b>	Não há / em elaboração desde 2015.
	<b>FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum</b>	I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (Lei nº 14/1973).
	<b>Serviços metropolitanos em operação</b>	22 Empresas de transporte coletivo; 05 Consórcios; 1200 Linhas de transporte coletivo; 01 Linha de trem urbano de transporte coletivo, 02 Linhas hidroviárias de transporte coletivo. Totalizando mais de 485 mil passageiros transportados/dia.
RMSG	<b>PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano integrado</b>	Não há / elaboração não iniciada.
	<b>FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum</b>	Não definidas pela Lei nº 14.293/2013.
	<b>Serviços metropolitanos em operação</b>	07 Empresas de Transporte Coletivo com 74 Linhas.
AUSul	<b>PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano integrado</b>	Não há / elaboração não iniciada
	<b>FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum</b>	I – estrutura viária regional; II – transporte de passageiros e de cargas; III – sistema de saúde; IV – sistema de informações regionais atinentes à economia e à gestão pública; e V – sistema cartográfico (Lei nº 11.876/2002).
	<b>Serviços metropolitanos em operação</b>	02 Empresas de Transporte Coletivo com 43 Linhas; e 01 Linha hidroviária de transporte coletivo.
AULN	<b>PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano integrado</b>	Não há / elaboração não iniciada
	<b>FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum</b>	I – saneamento ambiental, incluídas neste conceito as ações relativas ao saneamento básico; II – transporte público de passageiros e sistema viário regional; III – turismo; IV – planejamento do uso de ocupação do solo urbano; V – preservação e conservação ambiental; VI – organização territorial; VII – informações regionais e cartografia (Lei nº 12.100/2004).
	<b>Serviços metropolitanos em operação</b>	07 Empresas de Transporte Coletivo com 56 Linhas.

Fonte: Dados da Metroplan (2021), elaborado pelos autores.

Na RMSG tem-se uma situação inusitada, juridicamente ela foi criada sem definir as FPICs e sem revogar a AU preexistente. Também ocorrem falta de ação e morosidade no processo de institucionalização e instrumentação. Considerando os critérios apresentados pelo IBGE (2008, 2015, 2018), não deveria ser uma RM, mas tecnicamente uma AU.

As AUs gaúchas do Sul e do Litoral Norte, nunca foram de fato institucionalizadas, foram criadas a partir de agendas regionais e passaram por formulações legais, mas conforme análise pelos estágios do ciclo de PP, não teriam ido além. Não há registro de que as etapas de tomada de decisão, implementação e avaliação, estejam em curso.

Tabela 8 - Ciclo das Políticas Públicas das RMs e AUs do RS

Fases do ciclo <sup>(1)</sup>	Situação por região			
	RMPA	RMSG	AUSul	AULN
Montagem da Agenda ou de Reconhecimento dos Problemas	sim	parcialmente * sem definição de FPICs.	sim	sim
Formulação da Política	sim	parcialmente * Lei de criação com falhas e omissões.	sim	sim
Tomada de Decisão	parcialmente * PDUI em elaboração desde 2015.	não	não	não
Implementação	parcialmente	não	não	não
Avaliação	parcialmente	não	não	não

Fonte: elaborado pelo autor.

(1) Foram utilizadas as fases do ciclo das PPs conforme descritas por Howlett e Ramesh (1995) e Baptista e Rezende (2011).

A exceção a essa falta de institucionalização, regulamentação e instrumentação em todas as RMs e AUs é a efetiva implantação de sistemas de transportes coletivos metropolitanos. Mas, essas ações parecem mais relacionadas a aplicação da Lei Federal nº 11.107/2005 que instituiu o Consórcio Público, adicionou um novo instrumento de gestão metropolitana mais efetivo que a aplicação do EM. Em todas as regiões os transportes coletivos metropolitanos são administrados pela Metroplan.

Especificamente, em relação ao Estatuto da MetrÓpole (EM), verifica-se que ele não aborda a questão do território rural, embora existam nas RMs e AUs gaúchas espaços com estas características (visto que nem uma delas tem 100% de urbanização). O território rural foi esquecido no planejamento regional e não apareceu no texto do EM.

Por isso, o principal instrumento de ação apresentado pelo EM, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, deveria ser reorientado e inclusive ter seu nome trocado, deveria ser: o Plano de Desenvolvimento Regional Integrado – PDRI.

Finalmente, percebe-se que o desmonte das PPs que assola o país, por conta da reinserção das pautas neoliberais na agenda de governo, tem causado paralisia nas ações de planejamento e regulamentação de modo geral, e especificamente na questão metropolitana – vide a Lei nº 13.683/2018, que retirou prazos e responsabilidades do Estatuto da Metrópole (EM).

## **5 Considerações finais**

Durante a história político-institucional do Brasil, conforme apontado por Franzoni e Hoshino (2015), a sistematização e o agenciamento das questões metropolitanas variaram conforme os modelos econômicos em aplicação e os fatores conjunturais. E, não se teria dado a devida atenção a equidade socioespacial como função finalística do planejamento e da gestão das cidades.

O Estatuto da Metrópole (EM) mostrou-se, a despeito de suas limitações, um importante instrumento de ordenação interfederativa, a partir do estabelecimento de padrões processuais e conceituações legais de abrangência nacional. Em relação a implementação do planejamento regional integrado e a busca pela construção de socioespacial mais adequada, faz-se necessária a efetivação do EM com a aplicação consciente de seus dispositivos.

Parece haver consenso na atualidade, que a utilização apenas de critérios políticos para a definição de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, não seria suficiente e nem adequado, sendo prejudicial tanto ao planejamento, quanto a gestão do território interfederativo.

Ao mesmo tempo, na esteira da retórica do desenvolvimento regional, aconteceria uma desconsideração das particularidades locais, sendo criadas padronizações em unidades territoriais levemente, sem vínculos socioculturais ou socioespaciais adequados. Para isso, são necessários estudos de reconhecimento dos territórios e das ações que por lá se realizam. Conforme Milton Santos (1990), “espaço é o território usado”. Este espaço precisa ser reconhecido e caracterizado de forma adequada, visto que áreas com diferentes características precisariam de tratamentos e legislações diferenciadas.

Do ponto de vista da integração de políticas públicas, pouco foi feito desde que as RMs e AUs gaúchas foram criadas, os atores regionais, pouco aproveitaram esta institucionalidade como uma oportunidade de planejamento integrado. As AUs e a RMSG só existem no papel, não foram incluídas no cotidiano da política local/regional e muito menos da sociedade civil e dos movimentos sociais.

De outro modo, é inegável que esses espaços metropolitanos – RMs e AUs gaúchas – estejam cada vez mais integrados de fato. Verifica-se um intenso movimento entre os municípios, com deslocamentos de toda ordem. Existe uma integração gerada por questões socioeconômicas, mas sem as devidas correspondências políticas para institucionalizar e implementar a infraestrutura e os serviços metropolitanos necessários.

A RMPA, a única verdadeira metrópole gaúcha, apresenta-se mais “institucionalizada”. Possui uma experiência que lhe coloca um passo à frente das demais regiões. Mas, longe das condições necessárias para dar conta das suas próprias demandas metropolitanas. A experiência de Porto Alegre deve servir de modelo e talvez, contribua para uma estratégia de *backcasting*, primeiramente para a RMSG e posteriormente, para as outras AUs.

Em termos de desenvolvimento, as concentrações urbanas, regionais e/ou metropolitanas são vistas atualmente como favoráveis, por apresentarem vantagens econômicas de aglomeração, possibilitando oportunidades de cooperação entre diferentes atores sociais, das diferentes escalas do território (local, regional, metropolitano, nacional e internacional). Se realizada com planejamento e gestão democráticos, a metropolização do espaço tem a potencialidade de trazer imensas oportunidades de desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

Por fim, consideramos ser necessário ter a clareza de que a institucionalização das RMs e AUs é uma estratégia de distinção dos espaços urbanos que serve tanto para condicionar abordagens, quanto para a competição por recursos. Contudo, ela não garante, espontaneamente, a cooperação entre os atores políticos, econômicos e sociais regionais. Este é um processo que precisa ser construído.

## Referências

BARRETO, I. J. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP), **Espaço e Economia [Online]**. 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/374>. Acessado em: 22 dez 2021.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, p.138-172, 2011.

BITTENCOURT, J. L. **O metropolitano na agenda governamental: uma história recente**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de Brasília. Brasília, p. 134. 2011.

BLANCO JR., C. Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa. In: COSTA, M. A., LUI, L., REBELLO, S. T. (orgs.). **Governança Metropolitana na América Latina**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Planalto, Brasília, 1967.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto, Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 2015.
- CASTELLS, M. **Problemas de investigación en sociología urbana**. Madrid: Siglo XXI, 1975.
- \_\_\_\_\_. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- DALLABRIDA, V. R. Implicações teórico-metodológicas da aceção de território, governança e patrimônio territorial, no processo de planejamento e gestão de perspectivas de desenvolvimento inovadoras **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**. v.19, n. 2, abr./jun. 2022.
- FRANZONI, J. A.; HOSHINO, T. A. P. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico-RBDU**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jul/dez 2015.
- GESSI, N. et al. Regiões transfronteiriças: desafios para o desenvolvimento, cooperação e integração regional. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**. v. 18, n. 4, out./dez. 2021.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de Influência das Cidades: 2007/IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades: 2018/IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- \_\_\_\_\_. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?edicao=30750&t=acesso-ao-produto>. Acessado em: 20 dez 2021.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA APLICADA. **Governança Metropolitana no Brasil – Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Ediciones Península, 1973.
- \_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- LEVIN, A. Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas, **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019.
- MAIA, C.; ROLIM, A. Metropolização: novas territorialidades, novas dinâmicas espaciais e novas condições de urbanização em cidades de maior influência no oeste catarinense. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**. v. 10, n. 2, jul./dez. 2013

MAIA, C.; SOUZA, O. T. Reflexões analíticas sobre uma região metropolitana do sul do Brasil: a região de Chapecó/SC. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**. v. 19, n. 1, jan./mar. 2022.

MARICATO, E. **Metrópoles desgovernadas**. Dossiê São Paulo, Hoje, São Paulo, v.25 n.71, Jan./Apr. 2011.

MENCIO, M.; ZIONI, S. **A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole**. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1460>. Acessado em: 20 dez 2021.

MORAES, S. T., et al. A caracterização das Regiões Metropolitanas Catarinenses eu Estatuto da Metrópole. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018.

PERES, J. L. P., et al. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”, **Cad. Metropole** 20 (41), Jan-Apr 2018.

REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Assembleia Legislativa: Porto alegre, 1989.

\_\_\_\_\_. **Atlas Econômico Rio Grande do Sul [2021]**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acessado em: 20 dez 2021.

\_\_\_\_\_. **Metroplan [2021]**. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/>. Acessado em: 22 dez 2021.

ROCHA NETO, J. M.; ALVES, A. M. Disjunções legais e institucionais da política metropolitana e da política nacional de desenvolvimento regional. **EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales**, Santiago, v. 42, n.127, 2016.

SANTOS, M. Alguns problemas da contribuição marxista à Geografia. In: SANTOS, M. (org.). **Novos rumos da geografia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1982.

\_\_\_\_\_. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

\_\_\_\_\_. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Hucitec, 1990.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

SCHVARSBERG, B.; LOPES, A. O tema metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SERRANO, A. F. Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler, 2013.

SOARES, P. R. Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul, **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015.

STEINBERGER, M. **Por uma política urbana-regional. Sociedade e Estado**. Brasília, v. 13, n. 1, pp. 19-54, 1998.