

REGIÕES METROPOLITANAS OU REGIÕES DE PLANEJAMENTO? UMA ANÁLISE SOBRE AS REGIÕES METROPOLITANAS DO NORDESTE DO BRASIL

Danillo Felix de Santana
Carolina de Andrade Spínola
Anderson Gomes de Oliveira
Matheus de Souza Rodrigues Sampaio

GRUPO DE TRABALHO: GT1: Desenvolvimento regional, planejamento, governança, controle social e gestão do território

RESUMO

Nas últimas décadas, observou-se uma expansão significativa na criação de Regiões Metropolitanas (RM) no Brasil, especialmente no Nordeste, muitas vezes dissociada de critérios técnicos e da dinâmica real de metropolização. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha atribuído aos estados a competência para instituí-las, a ausência de parâmetros normativos claros favoreceu decisões pautadas em interesses políticos. Com base nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a dinâmica de criação de regiões metropolitanas nos estados do Nordeste do Brasil, a partir da aplicação de um conjunto de critérios sugeridos por Firkowski (2012). A metodologia adotada inclui pesquisa bibliográfica, levantamento documental e análise comparativa de dados demográficos, econômicos e territoriais disponíveis em bases do IBGE (2020–2024) e triangulação dos dados. Os resultados revelam que apenas três RM da região atenderam integralmente aos critérios estabelecidos, enquanto a maioria apresenta baixo grau de conformidade, com destaque para o caso da Paraíba. A análise aponta para a urgência de diretrizes nacionais que orientem a constituição de RM com base em fundamentos objetivos, assegurando coerência entre forma legal e função territorial.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas. Nordeste. planejamento territorial. políticas públicas.

INTRODUÇÃO

De modo geral, as regiões metropolitanas (RM) são aglomerações urbanas onde há maior circulação de pessoas, mercadorias e informações ao comparar com espaços não metropolitanos. Essa variedade material e imaterial tem capacidade de influenciar e polarizar diferentes escalas geográficas (FIRKOWSKI, 2012)

De acordo com o Estatuto da Metrópole (2015), região metropolitana é uma “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, s.p.). Elas englobam uma cidade principal e

XII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional

Santa Cruz do Sul, 2025

outras cidades menores, ao seu redor, formando um tecido urbano integrado por meio de fluxos de pessoas, bens e serviços (CASTELLS, 1983).

As primeiras RM foram instituídas no Brasil na década de 1970 com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico e integrar políticas públicas nos municípios envolvidos. Após a Constituição Federal de 1988, a criação de regiões metropolitanas passou a ser uma atribuição dos estados, através de leis complementares. Esse processo, que depende da combinação de fatores demográficos, econômicos e histórico-culturais, produz espaços de diversos tamanhos e morfologias ao seu redor, sem que haja uma definição clara dos critérios que devem nortear a sua constituição (FIRKOWSKI, 2012; PERES *et al.*, 2018; FERREIRA *et al.*, 2024; SILVA; SILVA; CARVALHO, 2024). Neste contexto, observou-se uma proliferação de Regiões Metropolitanas no país, que totalizavam 77 em 2024 (IBGE, 2024c), com distribuição bastante heterogênea entre as unidades da federação.

Embora não se constitua em um tema novo, a discussão sobre a necessidade de uma política metropolitana em nível nacional passa pela proposição de parâmetros que possam subsidiar um entendimento comum sobre a natureza desses arranjos populacionais, que, de acordo com Moreira e Guimarães (2015), devem se constituir em estruturas políticoinstitucionais de planejamento integrado do território, observando-se os interesses em comum dos municípios que as constituem.

Isto posto, o presente artigo visa analisar a dinâmica de criação de regiões metropolitanas nos estados do Nordeste do Brasil, a partir da aplicação de um conjunto de critérios sugeridos por Firkowski (2012) - com base no estudo “Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo” (EMPLASA, 2011) - buscando entender a sua aderência com a realidade urbano-metropolitana que encerram. Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados foram: pesquisa bibliográfica; análise documental nas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); análise comparativa e triangulação dos dados.

Em sua estrutura, esta pesquisa está dividida em quatro seções, além desta introdução: na seção 1, aborda-se a região metropolitana do conceito ao seu papel no planejamento territorial; na seção 2 se discute a metrópole e o processo de metropolização no

Brasil; na seção 3, expõe-se o panorama das regiões metropolitanas do Nordeste e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

1 REGIÃO METROPOLITANA: DO CONCEITO AO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Para Lefebvre (1999), a Revolução Industrial trouxe diversos impactos à sociedade e à natureza. Um dos maiores foi a urbanização da sociedade. Isso significa não apenas a urbanização de antigos espaços rurais ou naturais, mas também a instituição da urbanidade como estilo de vida. Na visão de Lefebvre (1999), a sociedade urbana inicia-se com a Revolução Industrial. Os países capitalistas desenvolvidos foram os primeiros a apresentar o fenômeno metropolitano, seguindo a lógica da industrialização. Diversas cidades na Europa e nos Estados Unidos apresentavam conurbações entre a primeira e a segunda Revoluções Industriais. O fenômeno começou no Brasil apenas após os anos 1950 e em pontos concentrados, especialmente na região Sudeste, devido à sua industrialização tardia, e ao modelo econômico de sociedade agroexportadora (SCARLATO, 2008)

As regiões metropolitanas se constituem em uma nova forma espacial, um conjunto de inovações em relação às formas urbanas:

o que distingue esta nova forma das precedentes não é só seu tamanho (que é a consequência da sua estrutura interna) mas também a difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica (Castells, 1983, p. 53).

O progresso técnico é a base da metrópole. Essa característica se manifesta de diversas formas como nos meios de comunicação e nos meios de transporte, contribuindo para a expansão do tecido urbano e para a integração de diferentes áreas do aglomerado urbano (CASTELLS, 1983).

A indústria está cada vez mais descolada dos fatores clássicos de localização industrial nas metrópoles e esses espaços passam a se ligar às indústrias por atividades de gestão e desenvolvimento. Conforme Castells (2007) argumenta, isso ocorre porque as tecnologias da informação estão integrando o mundo em redes, através de diversas comunidades virtuais de distintos interesses culturais e econômicos, alterando a lógica de distribuição de bens, capital, serviços, comunicação, informação, ciência e tecnologia.

Outra característica importante das regiões metropolitanas é a demanda por espaço. Isso acontece devido ao crescimento populacional gerado pela migração, em especial ao êxodo rural, obrigando as pessoas a procurarem por novos espaços, ampliando a mancha

urbana, seja com a ampliação de espaços periféricos ou com a verticalização em áreas centrais, o que pode afetar a qualidade de vida com problemas como segurança, transporte coletivo e serviços de saneamento básico (SCARLATO, 2008).

O processo de crescimento urbano facilita a criação de novos eixos de circulação, como as grandes avenidas, a expansão do comércio e dos serviços, ocasionando o surgimento de novas centralidades urbanas que podem estar dispersas na região metropolitana, são os chamados subcentros (SCARLATO, 2008). Os subcentros podem ser definidos como "aglomerações diversificadas de comércios e serviços, que não o centro principal" (VILLAÇA, 2000, p. 293). Eles atendem a determinadas áreas da cidade, enquanto o centro principal abrange todo o núcleo urbano ou aglomerado. A principal diferença entre o centro e os subcentros está no grau de polarização exercido, sendo o centro o polo dominante de atividades econômicas, sociais e de serviços.

O crescimento urbano das regiões metropolitanas e dos centros regionais tende a levar problemas urbanos devido à sua integração, como problemas de transporte, habitação e saneamento básico. Scarlato (2008) e Souza (2005) consideram que o problema urbano mais grave nas grandes cidades é o acesso à habitação, uma vez que o crescimento urbano estimula o aumento de preços dos imóveis.

A verticalização se beneficia da infraestrutura urbana existente, como o saneamento básico, pavimentação, energia elétrica e acesso ao comércio e aos serviços circunvizinhos ao passo que as áreas periféricas crescem devido ao preço menor do solo urbano.

A metropolização também se explica numa redefinição da hierarquia dos lugares. Hoje não se deve aplicar com o mesmo rigor do passado o conceito de hierarquia urbana de acordo com a abrangência regional, nacional e internacional uma vez que a área de influência se fragmentou e a hierarquia urbana não está imune das novas relações entre o local e o global. Deve-se pensar em um sistema urbano hierarquizado para um sistema urbano de cidades em redes (LENCIONI, 2017).

É necessário compreender os novos rumos do fenômeno metropolitano a partir dos vários aspectos. No quadro 1, Lencioni (2017), diferencia as características da metrópole moderna e da metrópole contemporânea.

Quadro 1. Algumas características da metrópole moderna e da metrópole contemporânea

Característica	Metrópole moderna	Metrópole contemporânea
Processo	Urbanização	Metropolização

Aglomeração	Concentrada	Dispersa
Espaço	Espaço dos lugares/ espaços dos fluxos	Espaço dos lugares/ espaços dos fluxos
Extensão territorial	Metrópole coesa	Metrópole difusa
População/superfície	Alta densidade	Densidade em declínio
Forma	Contínua	Fragmentada
Mobilidade	Integração no percurso	Percurso sem integração
Desenho	Crescimento radiocêntrico	Crescimento mais linear
Limites	Definidos	Indefinidos
Centralidade	Policêntrica	Intensificação do policentrismo
Renovação urbana	Planos de recuperação	Planos estratégicos
Redes	Hierárquicas	Anastomosadas
Capital	Produção	Gestão

Fonte: Lencioni (2017, p. 104).

De forma geral, as metrópoles variam suas formas e características ao longo do tempo e do espaço, entretanto as características de centralidade e conurbação sempre estiveram presentes. Outra característica importante é que, as regiões metropolitanas, como unidade de planejamento regional, assumem um papel estratégico na formulação e execução de políticas públicas integradas, visando a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, conforme preconizado pelo Estatuto das Metrópoles (BRASIL, 2025).

Essas ações são necessárias para enfrentar problemas urbanos de caráter metropolitano. Questões como mobilidade urbana, saneamento básico, uso e ocupação do solo, habitação, segurança e gestão ambiental frequentemente ultrapassam as fronteiras municipais e demandam soluções articuladas (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELLOS, 2018). Nesse contexto, o planejamento metropolitano permite a definição de diretrizes unificadas e a otimização de recursos, visando a melhoria da qualidade de vida da população e a promoção de um desenvolvimento territorial equilibrado e sustentável.

Para viabilizar essa integração, é fundamental o estabelecimento de mecanismos institucionais de governança metropolitana, que possibilitem a cooperação entre os entes federados envolvidos (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELLOS, 2018). A criação de conselhos, câmaras técnicas e agências metropolitanas permite o diálogo entre governo estadual, prefeituras e, em alguns casos, representantes da sociedade civil, assegurando maior legitimidade e eficácia na gestão das políticas regionais. Assim, a Região Metropolitana se configura não apenas como um espaço geográfico, mas como uma instância política e administrativa destinada a organizar, planejar e gerir os desafios urbanos contemporâneos de forma coletiva e coordenada.

2 METRÓPOLES E METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL

O surgimento das primeiras metrópoles brasileiras está associado à tentativa de colocar em prática uma nova lógica de planejamento e gestão das políticas sociais e econômicas nos anos 1970 em escalas nacional e regional. Para Serpa (2007), a então nova política de planejamento regional de escala metropolitana teria propósito de combater as desigualdades regionais no Brasil, entretanto essa tentativa falhou pois reproduziu o modelo centro- periferia no interior das metrópoles com a transferência e a ampliação dos processos de suburbanização em todas as regiões metropolitanas do país favoreceu rapidamente e precariamente a urbanização de todos os municípios dos aglomerados urbanos contribuindo com uma nova lógica dos espaços rurais e para acelerado crescimento demográfico advindo do êxodo rural.

As metrópoles brasileiras passaram a ter legislação própria no ano de 2015 a partir da Lei nº 13.089, o Estatuto das Metrópoles. De acordo com essa lei, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são microrregiões instituídas pelo Estado baseando-se em funções públicas de interesse comum em áreas predominantemente urbanas. Isso significa que os entes federativos participantes devem auxiliar a governança interfederativa com compartilhamento de responsabilidades e ações para organizar, planejar e executar funções públicas, isso significa que as regiões metropolitanas devem contar com plano de desenvolvimento urbano integrado para resolver de forma conjunta os seus problemas de interesse comum, sejam de ordem social, econômica, cultural, política ou econômica.

As primeiras regiões metropolitanas foram criadas na década de 1970 pelo governo federal através da Lei Complementar nº 14, de 1973 em que ficam estabelecidas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada com a fusão

do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro através da Lei Complementar Federal nº 20 de 1974.

O artigo 6 da Lei Complementar nº 14, de 1973 estabelece que municípios de RM possuem preferência na obtenção de recursos públicos:

os municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Com a Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de criar e gerir regiões metropolitanas ficou a cargo dos governos estaduais. Desde então, tem-se observado que a criação de regiões metropolitanas no Brasil não obedece a critérios técnicos e gera dúvidas na população geral sobre o que é região e o que é região metropolitana. Alguns estados apresentam elevado número de regiões metropolitanas como Santa Catarina (14), Paraíba (12) e Paraná (8) (IBGE, 2023; SANTA CATARINA, 2021).

Henrique (2008) observa que as regiões metropolitanas no Brasil não têm firmado o papel de integração e de desconcentração das funções, como a governança integrada, além disso diversas leis entregam poderes a mesmas áreas territoriais, como microrregiões, associações de municípios e regiões metropolitanas e apesar disso a retórica é municipalista, ou seja, não há gestão efetiva na escala metropolitana. A criação de diversas regiões metropolitanas não obedece a critérios técnicos, mas critérios políticos. Firkowski (2012, p. 37) concorda com Henrique (2008) ao afirmar que “é cada vez maior o número de regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil, isto porque a dinâmica de sua criação não guarda vinculação com a realidade urbano-metropolitana”.

Firkowski (2012, p. 34), com base no estudo “Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo” (EMPLASA, 2011), aponta que a inclusão de critérios mínimos poderia ajudar a aprimorar a criação de regiões metropolitanas no Brasil. Segundo a autora, os principais critérios seriam:

- a) densidade demográfica superior a 700 hab/km² e mais de 1.300hab/km² na sede;
- b) sede da RM com posição mínima de capital regional B (de nível 5, segundo o REGIC);
- c) continuidade da mancha urbana;
- d) existência de equipamentos de porte regional, como os de saúde (hospitais de alta e média complexidade) e de ensino; sede da RM com PIB multissetorial;
- e) sede da RM com PIB superior a R\$18,5 milhões.

Santos (2005) aponta outras características do fenômeno da metropolização brasileira. Para o autor, as metrópoles do país contêm, entre outras, as seguintes características: concentração da população e da pobreza a partir da rarefação rural; concentração das atividades econômicas modernas; “involução metropolitana” com a coexistência de atividades com diversos níveis de capital, tecnologia, organização e trabalho, ou seja, desconcentração da população nas maiores metrópoles do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, e, por último, maior centralização ideológica com concentração dos meios de difusão das ideias, mensagens e ordens.

Se as metrópoles concentram praticamente a metade da população brasileira, apenas dez municípios, todos integrantes de regiões metropolitanas, concentravam no ano de 2020, segundo o IBGE, 25% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, são eles: São Paulo (9,8%), Rio de Janeiro (4,4%) Brasília (3,5%), Belo Horizonte (1,3%), Manaus (1,2%), Curitiba (1,2%), Osasco/SP (1,0%), Porto Alegre (1,0%), Guarulhos/SP (0,9%) e Campinas/SP (0,9%). Essa realidade demonstra não apenas a importância socioeconômica, mas também a concentração de riqueza, o que se verifica ao caminhar nas maiores cidades. Uma comparação entre os dados do IBGE sobre o PIB de 2002 e 2020 mostra que essa concentração de riqueza caiu neste período de 40,6% para 36,3%. Apesar dessa queda de concentração, ainda há muitas disparidades regionais no país.

3 PANORAMA DAS ZONAS METROPOLITANAS DA REGIÃO NORDESTE

A definição e criação de zonas metropolitanas no Brasil ocorrem de forma heterogênea e, frequentemente, dissociada da real dinâmica da metropolização. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter delegado aos estados a competência de criação das RM, ela não estabelece critérios objetivos e metodológicos para sua definição. Esse cenário resultou no aumento significativo de RM baseadas em interesses políticos regionais, em detrimento de características metropolitanas consolidadas (FIRKOWSKI, 2012; FERREIRA *et al*, 2024).

Essa lacuna normativa gera uma fragilidade institucional, comprometendo a coerência da organização territorial brasileira. Ao negligenciar aspectos fundamentais, como a continuidade da mancha urbana, centralidade e importância da sede da RM e a interconexão diária entre as cidades, abre-se a possibilidade de desqualificar o próprio conceito do que é uma região metropolitana. Diante disso, há a necessidade de uma abordagem mais técnica de definição do que se configura uma RM (FIRKOWSKI, 2012).

Dessa forma, a presente seção do trabalho utiliza os critérios definidos no artigo de Firkowski (2012) como base metodológica. Nesse contexto, apresenta-se o quadro 2, que

reúne os critérios metodológicos para qualificação de uma região metropolitana, bem como as fontes adotadas neste artigo para avaliar se as RM do Nordeste atendem a esses requisitos:

Quadro 2. CRITÉRIOS PROPOSTOS POR FIRKOWSKI (2012) PARA A DEFINIÇÃO DE DE UMA REGIÃO METROPOLITANA

CRITÉRIO	FONTE
Densidade demográfica superior a 700 hab./km ² na RM	Estimativa populacional de 2024 e o relatório de áreas territoriais municipais IBGE (2024a, 2024b)
Mais de 1.300 hab./km ² na sede da RM	Estimativa populacional de 2024 e o relatório de áreas territoriais municipais IBGE (2024a, 2024b)
Posição mínima de sede da RM: capital regional B	Regiões de influência das cidades IBGE (2020)
Continuidade da mancha urbana	Análise via satélite mediante as plataformas do Google Earth e o Night Earth
Equipamentos de porte regional	Regiões de influência das cidades IBGE (2020)
Sede da Região Metropolitana com PIB multissetorial	Relatório do PIB dos municípios brasileiros IBGE (2021)
Sede da RM com PIB superior a R\$ 18,5 bilhões	Relatório do PIB dos municípios brasileiros IBGE (2021)

Fonte:Elaborado pelos autores com base em Firkowski (2012).

A partir dos critérios metodológicos apresentados no quadro 2, é possível realizar uma avaliação mais criteriosa sobre as RM da Região do Nordeste. A análise desses parâmetros técnicos com os dados reais de cada RM permite identificar quais regiões apresentam coerência entre sua institucionalização e as dinâmicas territoriais observadas. Nesse sentido, os resultados obtidos revelam diferentes níveis de conformidade entre as regiões analisadas, conforme o exposto no quadro 3:

Quadro 3. CRITÉRIOS DE INCLUSÃO PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS: DO NORDESTE

Regiões Metropolitanas	Densidade	Densidade da sede hab/km²	Posição da Sede da RM	Mancha Urbana	Equipamento de Porte Regional	Concentração de PIB nos serviços	Sede com PIB superior 18,5 bilhões (valores em bilhões de reais)
Agreste (AL)	127,99	703,84	Capital Regional C	NÃO	SIM	SIM	5 916
Maceió (AL)	468,37	1.952,63	Capital Regional A	SIM	SIM	SIM	27 484
Feira de Santana (BA)	345,74	504,40	Capital Regional B	SIM	SIM	SIM	17 282
Salvador (BA)	832,73	3709,17	Metrópole	SIM	SIM	SIM	62 954
Cariri (CE)	122,27	1.170,86	Capital Regional B	SIM	SIM	SIM	5 115
Fortaleza (CE)	556,54	8242,00	Metrópole	SIM	SIM	SIM	73 436
Sobral (CE)	59,45	104,08	Capital Regional C	NÃO	SIM	SIM	5 395
Grande São Luís (MA)	211,44	1.866,11	Capital Regional A	SIM	SIM	SIM	36 535
Grande Pedreiras (MA)	38,71	146,16	Centro Subregional B	NÃO	SIM	SIM	787
Sudoeste Maranhense (MA)	16,28	208,28	Capital Regional C	SIM	SIM	SIM	7 694
Leste do Estado do Maranhão (MA)	28,44	31,42	Sem classificação	NÃO	SIM	SIM	2 028
Araruna (PB)	54,88	70,70	Sem classificação	NÃO	SIM	SIM	547
Barra de Santa Rosa (PB)	27,49	16,76	Sem classificação	NÃO	NÃO	SIM	151
Cajazeiras (PB)	52,38	117,59	Centro Subregional A	NÃO	SIM	SIM	1 232
Campina Grande (PB)	144,11	745,26	Capital Regional C	SIM	SIM	SIM	10 373
Esperança (PB)	83,35	206,03	Sem classificação	NÃO	NÃO	SIM	507
Guarabira (PB)	123,12	368,48	Centro Subregional B	NÃO	SIM	SIM	1 790
Itabaiana (PB)	77,26	112,18	Centro de Zona B	NÃO	NÃO	SIM	335
João Pessoa (PB)	495,57	4.230,92	Capital Regional A	SIM	SIM	SIM	22 244
Patos (PB)	41,45	227,90	Centro Subregional A	NÃO	SIM	SIM	1 994

Sousa (PB)	53,78	95,92	Centro Subregional B	NÃO	SIM	SIM	1 319
Vale do Mamanguape (PB)	89,06	138,45	Centro de Zona A	NÃO	SIM	SIM	805
Vale do Piancó (PB)	25,91	29,47	Centro de Zona B	NÃO	NÃO	SIM	206
Recife (PE)	1431,73	7.255,00	Metrópole	SIM	SIM	SIM	54 970
Natal (RN)	436,36	4.691,54	Capital Regional A	SIM	SIM	SIM	24 186
Parnaíba (PI)	114,56	388,07	Centro Subregional A	NÃO	SIM	SIM	2 969
Aracaju (SE)	1125,14	3.452,12	Capital Regional A	SIM	SIM	SIM	18 406

Nota 1:

	Critérios atendidos pela RM
	Critérios não atendidos pela RM

Fonte: Elaborado pelos autores com base no IBGE (2020, 2021, 2022, 2024a, 2024b).

As regiões metropolitanas de Salvador e Recife foram as únicas que atenderam integralmente aos sete critérios técnicos analisados. Esses territórios apresentam alta densidade urbana, mancha urbana contínua, posição de centralidade hierárquica, base econômica estruturada nos serviços e presença de equipamentos de porte regional. A articulação entre sede e entorno se mostra consolidada, sustentando fluxos e relações que justificam a institucionalização metropolitana. Nesses casos, há plena coerência entre forma legal e função territorial (IBGE, 2020, 2021, 2023, 2024a, 2024b).

Em paralelo, as regiões metropolitanas de Aracaju, João Pessoa, Fortaleza, Maceió, São Luís e Natal cumpriram seis dos sete critérios. Ainda que apresentem uma lacuna específica, de densidade da RM, esses territórios demonstram padrões de organização espacial e funcional que indicam metropolização em estágio avançado. Entretanto, a quantidade de municípios incluídos em suas áreas metropolitanas, bem como suas grandes áreas territoriais, foi o empecilho para que essas RM atendessem a todos os critérios. A presença de estruturas regionais e a capacidade de polarização urbana conferem a essas regiões legitimidade na condição metropolitana (IBGE, 2020, 2021, 2023, 2024a, 2024b). O caso de Aracaju foi o único deste grupo que não atendeu apenas um dos sete critérios por

outro motivo, o do PIB. No entanto, a diferença entre o resultado e o critério é muito pequena, demonstrando que sua economia é bastante dinâmica.

Feira de Santana e Cariri, cuja sede é Juazeiro do Norte, atendem a quatro critérios, representando regiões em processo de afirmação metropolitana. A existência de centralidade regional e equipamentos de escala intermediária indicam potencial de integração funcional. No entanto, a baixa densidade populacional, das sedes e do conjunto de municípios aliada a uma atividade econômica menos dinâmica que o estabelecido, com diferenças significativas entre as duas RM, limitam suas plenas configurações metropolitanas. (IBGE, 2020, 2021, 2023, 2024a, 2024b).

No grupo seguinte estão Campina Grande e Sudoeste Maranhense, que atenderam a três critérios. Essas regiões exibem apenas fragmentos de estrutura metropolitana, com baixa densidade tanto na sede como na RM como um todo, e conexão socioeconômica incipiente entre a sede e os demais municípios (IBGE, 2020, 2021, 2023, 2024a, 2024b).

Chama a atenção o fato de que mais da metade das RM da região (55,5%) atendam a dois ou menos dos critérios estabelecidos, quais sejam a concentração do PIB no setor de serviços e a existência de algum equipamento de porte regional. Neste contexto, o exemplo da Paraíba é notável, uma vez que o Estado, sozinho responde por 12 das 27 RM da região, sendo que 10 delas se enquadram nesta situação. Ainda na Paraíba, as RM de Barra de Santa Rosa e Araruna sequer possuem sua cidade sede classificada no REGIC, ficando evidente a distância existente entre o reconhecimento legal e a realidade territorial (IBGE, 2020, 2021, 2023, 2024a, 2024b).

A situação peculiar da Paraíba fica mais explícita quando analisamos o quadro 4 abaixo, que compara os contingentes populacionais e quantidades de municípios dos estados da região com a quantidade de regiões metropolitanas criadas:

Quadro 4. ESTADOS DO NORDESTE POR POPULAÇÃO, QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS E RM

ESTADO	POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS	RM
Alagoas	3.157.511	102	2
Bahia	14.136.417	417	2
Ceará	8.791.688	184	3
Maranhão	6.755.152	217	4

Paraíba	3.974.495	223	12
Pernambuco	9.058.155	184	1
Rio Grande do Norte	3.302.406	167	1
Piauí	3.269.200	224	1
Sergipe	2.209.558	75	1

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Censo IBGE 2022

. De acordo com Ferreira *et al* (2024) essas regiões teriam sido criadas muito mais por interesses políticos do que por serem efetivas RM. Essa situação demonstra a criação arbitrária de RMs pelo governo da Paraíba, estado com uma população de pouco mais de 4 milhões, mas que possui doze regiões metropolitanas por lei estadual (IBGE, 2020, 2021, 2023, 2024a, 2024b).

A criação de regiões metropolitanas nesses contextos parece decorrer de decisões políticas sem respaldo técnico. Tal cenário reforça a necessidade de critérios normativos claros, capazes de vincular a institucionalização metropolitana à existência de fundamentos territoriais objetivos (FIRKOWSKI, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de Regiões Metropolitanas (RMs) tem como tema central promover o planejamento integrado, a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum e a articulação territorial entre os municípios que a compõem. No Brasil, os primeiros arranjos metropolitanos, foram propostos no início da década de 1970, por meio da Lei Complementar nº 14/1973, com o intuito de enfrentar as complexas demandas oriundas do processo de urbanização, como mobilidade, habitação, saneamento, uso do solo e gestão sustentável do território metropolitano, e propondo estratégias cooperativas entre os entes federativos. Sua institucionalização, portanto, deve estar amparada em fundamentos técnicos que reflitam a realidade funcional dos territórios envolvidos, de modo que garanta o sucesso das políticas públicas e o ordenamento territorial.

Todavia, durante a pesquisa, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu aos estados a autonomia para instituir as Regiões Metropolitanas no Brasil, foram observadas fragilidades no processo de institucionalização

dessas RM no Nordeste brasileiro. Fragilidades essas, tornam-se ainda mais evidentes, quando analisadas sob a ótica dos critérios técnico-metodológicos propostos por Firkowski (2012), os quais consideram fatores como densidade demográfica, continuidade da mancha urbana, hierarquia funcional, presença de equipamentos regionais e dinamismo econômico.

Das 27 RM analisadas, apenas Salvador e Recife atenderam efetivamente os critérios mínimos estabelecidos para a caracterização de uma RM, refletindo coerência com os critérios definidos por Firkowski (2012). Outras capitais, como Aracaju, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Maceió e São Luís, atenderam a seis critérios, o que sugere certo grau de funcionalidade metropolitana, embora com restrições territoriais ou estruturais.

Nos demais casos, os resultados indicam institucionalizações frágeis, ao apresentarem baixa aderência aos critérios estabelecidos pela autora. O caso da Paraíba, foi o que mais chamou a atenção durante a pesquisa. O estado possui uma população estimada de 3.974.687 habitantes (IBGE, 2022) e 12 RM instituídas por lei estadual, das quais, a maioria não apresenta continuidade urbana, densidade mínima ou centralidade. Quatro delas, apresenta apenas um critério definido por Firkowski (2012), o que denota que o instrumento metropolitano é empregado prioritariamente por razões políticas em detrimento do desenvolvimento regional. Neste sentido, pode-se afirmar que a maior parte das RM no Nordeste são regiões de planejamento, e não regiões metropolitanas, já que não pode existir região metropolitana sem metrópole ou sem processo de metropolização.

Cabe destacar que a institucionalização de RM sem critérios técnicos compromete a efetividade da governança metropolitana e fragiliza o planejamento urbano e regional integrado. Ficou evidente que a falta de normativas nacionais claras para a criação de Regiões Metropolitanas tem contribuído para a criação de arranjos metropolitanos desprovidos de mecanismos institucionais e operacionais que viabilizem a integração das políticas públicas de interesse comum, conforme preconizado pelo Estatuto da Metrópole. Essa lacuna normativa favorece decisões baseadas em interesses locais imediatos, sem considerar a necessidade de planejamento integrado e a complexidade das dinâmicas intermunicipais que caracterizam o fenômeno metropolitano.

Ademais, a partir da análise dos dados e critérios técnicos propostos por Firkowski (2012) permite concluir que a maioria das Regiões Metropolitanas instituídas no Nordeste brasileiro não atendem aos critérios funcionais e estruturais que caracterizam uma metrópole consolidada. Observou-se também que, salvo exceções pontuais como Salvador e Recife, os demais arranjos metropolitanos apresentam baixo grau de aderência aos parâmetros de densidade populacional, integração urbana, centralidade hierárquica e complexidade econômica. Essa realidade evidencia que grande parte dessas RM se configura mais como

regiões de planejamento formalizadas por instrumentos legais do que como territórios efetivamente submetidos a processos de metropolização.

Como já evidenciado anteriormente, essa desconexão entre forma legal e função territorial das RM, está diretamente relacionada à ausência de diretrizes nacionais e à excessiva autonomia conferida aos estados pela Constituição Federal de 1988, que favoreceu a criação de regiões metropolitanas com base em interesses político-administrativos, muitas vezes dissociados da lógica urbana e funcional dos territórios em que são instituídas. Tal cenário fragiliza a governança metropolitana, compromete o planejamento territorial integrado e distorce o papel estratégico que as RM deveriam exercer na articulação de políticas públicas.

Tomando como base os critérios técnicos propostos por Firkowski (2012), os arranjos metropolitanos, atualmente estabelecidos no nordeste brasileiro, em sua maioria, trata-se de uma configuração “artificial” que não encontra respaldo nas dinâmicas territoriais, nem nas exigências operacionais da metropolização contemporânea.

Nesse contexto, torna-se urgente a formulação de uma política nacional que estabeleça parâmetros objetivos e uniformes para a criação de Regiões Metropolitanas no Brasil, que exija a adoção de critérios robustos e que considere não apenas aspectos quantitativos, como população e PIB, mas também elementos qualitativos, como a interdependência funcional entre os municípios, a presença e/ou criação de infraestrutura compartilhada e a capacidade de articulação regional de modo a garantir sua legitimidade territorial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 22 mai. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.** Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de julho de 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-20-1-julho-1974372645-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 mai. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra: 1983.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, 13 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso: 14 mai. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

EMPLASA. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: EMLASA, 2011.

Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em: 2 mai. 2025.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* A criação de regiões metropolitanas no Brasil: fatores políticos, institucionais e regionais. **URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 16, p. 125, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/Bh3Pmvpnt53rWnby8sQhgsF/>. Acesso em: 22 mai. 2025.

FIRKOWSKI, Olga Lucia Castreghini de. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 122, p. 19-38, 2012. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/465>. Acesso em: 15 mai. 2025.

HENRIQUE, W. A recente metropolização em Santa Catarina: processo geográfico- territorial ou apenas um limite político-administrativo?. **GeoTextos**, [S. l.], v. 3, 2008.

Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3045>. Acesso em: 22 fev. 2025.

IBGE. **Áreas Territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761areas-dos-municipios.html>. Acesso em: 23 mar. 2025.

IBGE. **Composição das RMs, RIDEs e Aglomerações Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisaoregional/18354-recortes-metropolitanos-e-aglomeracoes-urbanas.html>. Acesso em: 23 mar. 2025.

IBGE. **Estimativas da população residente no brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2024/estimativa_dou_2024.pdf. Acesso em: 23 mar. 2025.

IBGE. **IBGE divulga atualização dos recortes metropolitanos e aglomerações urbanas**. Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 29 maio 2024c. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/41044-ibge-divulga-atualizacao-dos-recortes-metropolitanos-e-aglomeracoes-urbanas>. Acesso em: 30 maio 2025.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-internobrutod-municipios.html>. Acesso em: 23 mar. 2025.

IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018 / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, 187p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 23 mar. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, Metropolização e Regionalização**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto das metrópoles. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 1249–1269, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/18847>. Acesso em: 22 maio. 2025.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. O Estatuto da Metrópole e a nova estrutura institucional das regiões metropolitanas no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO EM URBANISMO, 11., 2018, Barcelona. **Anais [...]**. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2018. Disponível em: <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/9137>. Acesso em: 30 mai. 2025

PERES, Janaína Lopes Pereira *et al.* O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos Metrópole**, v. 20, n. 41, p. 267-288, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/x93tTJ5CTTQ5ShMcHQvmFpf/>. Acesso em: 22 mai. 2025.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei Complementar nº 788, de 1º de setembro de 2021**. Institui as Regiões Metropolitanas de Joinville (RMJ), Jaraguá do Sul (RMJS) e do Planalto Norte (RMPN), e estabelece outras providências. Leis Estaduais, Santa Catarina, 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-788-2021-santa-catarina-institui-as-regioes-metropolitanas-de-joinville-rmj-jaragua-do-sul-rmjs-e-do-planalto-norte-rmpn-e-estabelece-outras-providencias>. Acesso em: 30 maio 2025.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SCARLATO, Francisco Capuano. População e Urbanização Brasileira. In: ROSS, Jurandyr Luciano Sanches (org.). **Geografia do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SERPA, A. Periferização e metropolização no Brasil e na Bahia: o exemplo de Salvador. **GeoTextos**, [S. l.], v. 3, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3044>. Acesso em: 16 maio. 2025.

SILVA, Maina Pirajá; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; DE CARVALHO, Silvana Sá. Regiões metropolitanas brasileiras: da fragilidade da institucionalização aos desafios da governança. **Acta Geográfica**, v. 18, n. 48, p. 1-20, 2024. Disponível em: <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/5028>. Acesso em: 22 mai. 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.