



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana.

A CONURBAÇÃO COMO IMPEDIMENTO À GOVERNANÇA METROPOLITANA DE CARUARU/PE

Itallo de Santana¹
Caroline Barreto²
Nicolas Teixeira³

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho problematiza os limites da exigência de conurbação territorial, prevista no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), como pré-requisito para a criação de Regiões Metropolitanas (RMs), à luz do caso de Caruaru–PE. Trata-se de uma cidade média com forte centralidade econômica, universitária e funcional no Agreste de Pernambuco, mas que permanece à margem da governança metropolitana institucionalizada. A hipótese central é que o critério legal da conurbação ignora dinâmicas territoriais consolidadas e impede que cidades-polo como Caruaru exerçam plenamente seu papel de articulação regional, dificultando o planejamento supramunicipal e o financiamento de políticas públicas em rede.

Com base nos dados da Pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2017), Caruaru é classificada como uma cidade com forte capacidade de polarização em áreas como comércio, educação, saúde e mobilidade. Essa centralidade multifuncional, porém, não encontra correspondência nos marcos normativos de regionalização atualmente vigentes, que continuam

¹ Doutorando em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco - PPGDU/UFPE. Coordenador da Liga Acadêmica de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares das Cidades do Agreste - LiACA/UNINASSAU/CAU. Professor locado nos Cursos de Direito e de Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU/CAU. Professor nos Cursos de Direito na Faculdade Nova Roma - FNR/CAU e na Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns - AESGA/FACIGA. E-mail: illomdesantana@gmail.com.

² Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Co-Coordenadora da Liga Acadêmica de Estudos e Pesquisas Multidisciplinares das Cidades do Agreste - LiACA/UNINASSAU/CAU. Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo - UNINASSAU/CAU. E-mail: caroline.barreto.calado@gmail.com.

³ Doutorando em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco – PPGDU/UFPE. Coordenador da Liga Acadêmica de Tecnologias da Construção Sustentável - LOCUS/UNIFAVIP. Professor no curso de Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário do Vale do Ipojuca UNIFAVIP. E-mail: nicolas.teixeira@ufpe.br



pautados na lógica da continuidade física dos tecidos urbanos. A ausência de institucionalização como Região Metropolitana tem gerado um vácuo jurídico que compromete a implementação de instrumentos de planejamento integrados⁴.

Nesse sentido, Costa et al. (2018), ao analisarem os desafios da metropolização no Brasil pós-Estatuto da Metrópole, destacam que muitas regiões foram reconhecidas formalmente sem apresentar Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) efetivas ou governança estabelecida. No caminho oposto, Caruaru apresenta densos fluxos funcionais e alta interdependência regional, mas encontra-se excluída da governança metropolitana por não atender ao critério da conurbação. Já Sposito (2023) argumenta que as cidades médias têm reposicionado seu papel nos sistemas urbanos brasileiros e reivindica o reposicionamento das cidades médias nos sistemas urbanos.

Este artigo propõe, portanto, uma reflexão sobre a configuração jurídica da metropolização no Brasil, tomando Caruaru como caso paradigmático. Defende-se a necessidade de revisão dos critérios legais e institucionais de regionalização, com ênfase na articulação intermunicipal funcional como eixo para a construção de um novo modelo de governança territorial, especialmente em regiões intermediárias e interiorizadas do país.

2. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

2.1 Estrutura regional de Caruaru

As cidades médias brasileiras têm assumido papel crescente na estruturação das redes urbanas regionais, exercendo funções de intermediação entre grandes centros e municípios menores. No Nordeste, esse protagonismo é intensificado pela concentração histórica de serviços e infraestrutura em poucas capitais, o que estimula o fortalecimento de cidades-polo no interior. Nesse cenário, Caruaru se destaca como epicentro funcional do Agreste pernambucano, polarizando fluxos populacionais, econômicos, educacionais e culturais.

⁴ Ainda que consórcios públicos interfederativos se apresentem como alternativa possível à ausência de institucionalização metropolitana, especialmente no que diz respeito à prestação conjunta de serviços e à coordenação de políticas públicas em territórios funcionalmente integrados, sua efetividade depende de arranjos políticos complexos, da maturidade institucional dos entes consorciados e da existência de capacidade técnica e administrativa para implementar decisões conjuntas. Tais desafios, embora relevantes, extrapolam os objetivos analíticos deste resumo, que se concentra na crítica ao critério jurídico da conurbação como condicionante à metropolização formal.



Segundo o IBGE (2020), Caruaru integra a Região Geográfica Intermediária e Imediata que leva seu nome e é classificada como Capital Regional B, refletindo sua alta capacidade de atração e irradiação de bens, serviços e oportunidades. No entanto, tal centralidade tem embargo ao seu reconhecimento institucional como região metropolitana, em razão da ausência de conurbação física com municípios vizinhos, conforme exige a Lei nº 13.089/2015 (Brasil, 2015). Isso gera um paradoxo territorial: há dinâmicas de metropolização de fato, mas há também ausência de continuidade territorial que impede a metropolização de direito.

2.2 Fluxos funcionais e centralidade

Os dados da REGIC (IBGE, 2020) evidenciam a intensa articulação funcional de Caruaru: a cidade figura entre os maiores polos nacionais de atração de consumidores para o setor de vestuário e calçados, ficando atrás apenas de São Paulo. Forma, junto com Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, o chamado Polo de Confecções do Agreste, uma rede urbano-regional de forte interdependência produtiva e comercial (Xavier, 2024). Já no setor educacional, Caruaru abriga instituições públicas e privadas de ensino superior, figurando na 11ª posição nacional em atração de estudantes. Esse fluxo é pendular e conecta cotidianamente municípios sob sua influência. Situação similar se observa na saúde, com Caruaru figurando entre os principais destinos regionais de pacientes para serviços de média complexidade. No campo cultural, destaca-se como 6º maior polo nacional em atração de visitantes para atividades culturais, com destaque para o São João, que mobiliza turistas de todo o país.

Por fim, a cidade ocupa a 18ª posição em atração de deslocamentos rodoviários, reforçando seu papel como nó logístico regional. Essa intensidade de fluxos comprova a existência de uma metropolização funcional, mesmo que não acompanhada de conurbação física.

2.3 Limites jurídicos e institucionais

Como enfatizam Costa et al. (2018), muitas RMs no Brasil foram criadas sem corresponder a estruturas funcionais consolidadas, sendo institucionalizadas apenas para atender interesses políticos ou administrativos. Em contraposição, cidades como Caruaru, com elevado grau de articulação funcional, permanecem invisibilizadas pelo marco normativo, o que evidencia a urgência de revisão dos critérios de regionalização à luz das dinâmicas territoriais reais.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de conurbação física com os municípios vizinhos é um dos principais desafios para o reconhecimento formal de Caruaru como região metropolitana, apesar de seu forte papel polarizador. No entanto, como demonstrado, a centralidade de um centro urbano não se limita à continuidade territorial, mas sim à sua capacidade de estruturar fluxos de trabalho, educação, serviços e comércio, elementos amplamente evidentes na dinâmica regional de Caruaru. Assim, a cidade apresenta um fenômeno de metropolização funcional sem conurbação, colocando em questão os critérios tradicionais de definição de regiões metropolitanas no Brasil.

Os desafios enfrentados por Caruaru, e as cidades sob sua influência, são comparáveis aos das grandes metrópoles, incluindo a necessidade de um planejamento urbano e regional eficiente, políticas de mobilidade integradas com os municípios da periferia e gestão territorial que contemple sua influência regional na resolução de problemáticas compartilhadas por estes municípios: de ordem social, como a expansão desordenada e fragmentada; de ordem ambiental, como a poluição conjunta do Rio Ipojuca; e de ordem econômica, como a distribuição/concentração de renda. A ausência de um planejamento intermunicipal coordenado resulta em sobrecarga de infraestrutura, problemas de mobilidade e crescimento urbano desordenado em todas estas cidades, evidenciando a urgência de estratégias que promovam um desenvolvimento territorial mais equilibrado e inclusivo.

Diante desse panorama, conclui-se que Caruaru desempenha um papel crucial na estruturação da rede urbana do Agreste pernambucano, funcionando como um motor de desenvolvimento para a região. No entanto, para que sua influência se traduza em uma gestão territorial mais eficiente e equitativa, é fundamental que haja uma reformulação das políticas urbanas e regionais, considerando não apenas sua centralidade econômica, mas também a necessidade de um planejamento mais integrado e inclusivo. O reconhecimento de Caruaru como um polo regional estruturante, independente da conurbação física, pode ser um passo essencial para a formulação de estratégias que impulsionem o desenvolvimento do interior nordestino de forma mais coesa e sustentável.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole. Diário Oficial da União: se o 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 1-3, 13 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 05 de julho de 2025.

COSTA, Marco Aurélio; FAVAR O, Cesar B.; TAVARES, Sara; BLANCO JUNIOR, Cid. **Do processo de metropoliza o institucional   implementa o do Estatuto da Metrópole**: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECON MICA APLICADA – IPEA (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8660/1/Do%20Processo.pdf>. Acesso em 04 de julho de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Coordena o de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em 03 de março de 2025.

SPOSITO, Maria Encarna o Beltrão. **Novas ordens espaciais e reposicionamento das cidades m dias nos sistemas urbanos**. (in) HENRÍQUEZ, Cristián; SILVA, William Ribeiro da; FERNANDES, Vicente Aprigliano; SALAZAR, Gonzalo (Orgs.). **Urbaniza o e cidades m dias: territórios e espacialidades em questão**. Santiago do Chile: GEOlibros, 2023. Disponível em: https://www.geografia.ufrj.br/wp-content/uploads/2023/04/GEOlibro_Urbanizacion-y-ciudades-medias_abril_Final1.pdf. Acesso em 04 de julho de 2025.

XAVIER, Twane Maria Cordeiro. **Arranjo urbano-regional disperso do Polo de Confec es do Agreste de Pernambuco**. 2024. 202 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/56703>. Acesso em 10 de maio de 2025.