

Institucionalização metropolitana e ausência de ação política para governança na região metropolitana de Goiânia¹

Resumo

Este artigo resulta de reflexões da pesquisa desenvolvida no Projeto Governança Metropolitana no Brasil (2012-14), no âmbito da Rede Ipea. O presente trabalho objetivou analisar a governança na Região Metropolitana de Goiânia, a partir de seu arranjo institucional. Para o desenvolvimento da pesquisa realizou-se um estudo exploratório, iniciando com a revisão bibliográfica e documental de trabalhos que abordaram o tema. Em seguida, foi realizada uma pesquisa de opinião, com alguns dos atores que representavam os setores públicos, privados e da sociedade civil organizada, vinculados ou envolvidos em alguma atividade metropolitana. De maneira geral, verificou-se certo conhecimento a respeito do arranjo institucional e sua importância, entretanto, não se verifica uma “cultura do regional” na RM de Goiânia. A governança metropolitana na RM de Goiânia, apesar de ter evidente a existência de um “bom arranjo institucional”, deve ser considerada fraca ou quase inexistente, pois, na prática, ainda, não funciona efetivamente.

Palavras-chave: governança metropolitana, arranjo institucional, Região Metropolitana de Goiânia, Brasil.

Abstract

METROPOLITAN INSTITUTIONALIZATION AND LACK OF POLITICAL ACTION FOR THE GOVERNANCE IN THE GOIANIA METROPOLITAN REGION

This paper presents the results and discussions obtained through a research made to characterize and analyze the institutional arrangement of metropolitan management in Goiania Metropolitan Region, approaching aspects related to instances

and metropolitan management instruments and also related to articulations build to the metropolitan governance, developed on the project Brazil's Metropolitan Governance (2012-14) in the framework Rede Ipea. To do the research, an exploratory study was made, starting with bibliographical and documental revision of essays that approached the theme. After that, an opinion research proceeded, with semi-structured interviews, with some of the people who represented the public and private sectors of the organized civil society, related or involved in some metropolitan activity. In general, certain knowledge about the institutional arrangement and its relevance was shown, but there is not a "culture of the regional" in the region. The Goiania Region Metropolitan metropolitan governance, even though it has a "good institutional arrangement", is considered weak because, practically, it doesn't work effectively.

Key-words: metropolitan governance, institucional arrangement, Goiania Metropolitan Region, Brazil.

1. Introdução

A população da Região Metropolitana de Goiânia (RM de Goiânia), em 2010, somava 2.173.141 habitantes, distribuída em vinte municípios, representando um território de 7.315,1 km², o que lhe confere uma densidade demográfica aproximada de 297,07 hab./km² e taxa de urbanização de 98,0%. No cômputo estadual, a participação da população metropolitana passou de 34,8% para 36,2%, entre 2000 e 2010, o que corresponde a dois terços do total de Goiás, concentrando 36,9% do produto interno bruto do estado (IMB, 2013).

Nos últimos vinte, trinta anos, Goiânia foi transformada pelo acelerado crescimento urbano. Igualmente é sabido que, no mesmo espaço de tempo, foi ampliada a dinâmica socioeconômica existente entre Goiânia e os municípios à sua volta, que também tiveram grande crescimento demográfico. Esse crescimento demográfico transformou Goiânia e seu entorno, já em 1980, em um Aglomerado Urbano, redimensionado para mais, no final da década de 1990, para Região Metropolitana.

No entanto, o acelerado espraiamento de Goiânia, considerado a "anexação" da área de expansão metropolitana, como não poderia ser diferente, produziu novos polos de geração e atração de serviços e empregos, causando mudanças de hábitos e novos desejos de deslocamentos de porções consideráveis da população. Isso é o mesmo que afirmar que o mercado sempre foi dinâmico e mutável na exata medida do dinamismo

e da mutabilidade das atividades socioeconômicas exercidas pela população. Antes de ser instituída oficialmente como Região Metropolitana, esta unidade já vinha sendo objeto de planos e programas que procuravam assumir e problematizá-la de fato como uma aglomeração urbana.

Tanto a região metropolitana, como a aglomeração urbana, são elementos de gestão territorial, porém, com diferenciações e especificidades em seus instrumentos de gestão e suas atribuições. Braga (2005, p. 2251) chama atenção para a diferença essencial entre essas duas figuras de gestão territorial – o caráter executivo, presente na região metropolitana e inexistente na aglomeração urbana. Este caráter é atribuído à autarquia de planejamento metropolitano, que nas regiões metropolitanas exerce um papel fundamental, conferindo, ao menos em tese, agilidade e flexibilidade às ações de planejamento e execução das funções públicas, na medida em que torna possível arrecadar receitas próprias, executar e fiscalizar projetos, promover a desapropriação de bens de utilidade pública.

Assim, o objetivo deste trabalho será analisar a governança metropolitana na RM de Goiânia a partir de seu arranjo institucional de gestão. Para isso, o trabalho foi dividido em quatro seções incluindo esta introdução e as considerações finais. A seção 2 descreve o arranjo institucional de gestão metropolitana da RM de Goiânia, apresentando a legislação e as instâncias previstas para gestão metropolitana. Em seguida, discutem-se os instrumentos de planejamento existentes para gestão na região. Na seção 3 procura-se avaliar qualitativamente a governança metropolitana, a partir de uma pesquisa de opinião realizada com alguns dos atores que representavam os setores públicos, privados e da sociedade civil organizada, vinculados ou envolvidos em alguma atividade metropolitana.

2. Arranjo Institucional de Gestão Metropolitana da RM de Goiânia

2.1 Legislação e Instâncias de Gestão

Com abertura de possibilidades trazida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao facultar aos entes federados “a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar

a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, em 1989, a Constituição do estado de Goiás (promulgada em outubro) também deliberou sobre a questão, autorizando a criação da RM de Goiânia, conforme seus Artigos 4º (inciso I, alínea “a”), 90 e 91.

Dez anos após o advento da Constituição estadual, a Lei Complementar (LC) nº 27/1999 criou, de fato, a RM de Goiânia – inicialmente composta por onze municípios: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade. A mesma lei instituiu a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (RDIG), composta pelos seguintes municípios: Aragoiânia, Bela Vista, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade (LC nº 43/03).

Nos anos 2004 e 2005, a composição da RM de Goiânia foi alterada pela LC nº 48/04, que acrescentou o município de Bela Vista de Goiás, e pela LC nº 54/05, que adicionou o município de Guapó, passando a ser composta por um total de treze municípios.

Em 2010, com a LC nº 78, de 25 de março, a RM de Goiânia, passou a ter a sua composição atual, com vinte municípios (art. 1º): Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade, incorporando a RDIG. As alterações na composição da RM de Goiânia podem ser visualizadas no mapa 1.

Nos termos da LC nº 27/1999 (arts. 2º e 3º), o cenário institucional tem como alicerce a integração dos municípios da RM de Goiânia ao contexto da gestão metropolitana, com intuito de associar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios dela integrantes, observando os princípios da autonomia municipal e da cogestão entre os poderes públicos estadual, municipal e a sociedade civil. O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia - Codemetro é a instância de caráter normativo e deliberativo responsável pela gestão metropolitana. A seguir, a Figura 1 apresenta o arranjo institucional de gestão metropolitana da RM de Goiânia.

Mapa 1
 RM DE GOIÂNIA: ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS (1999-2010)

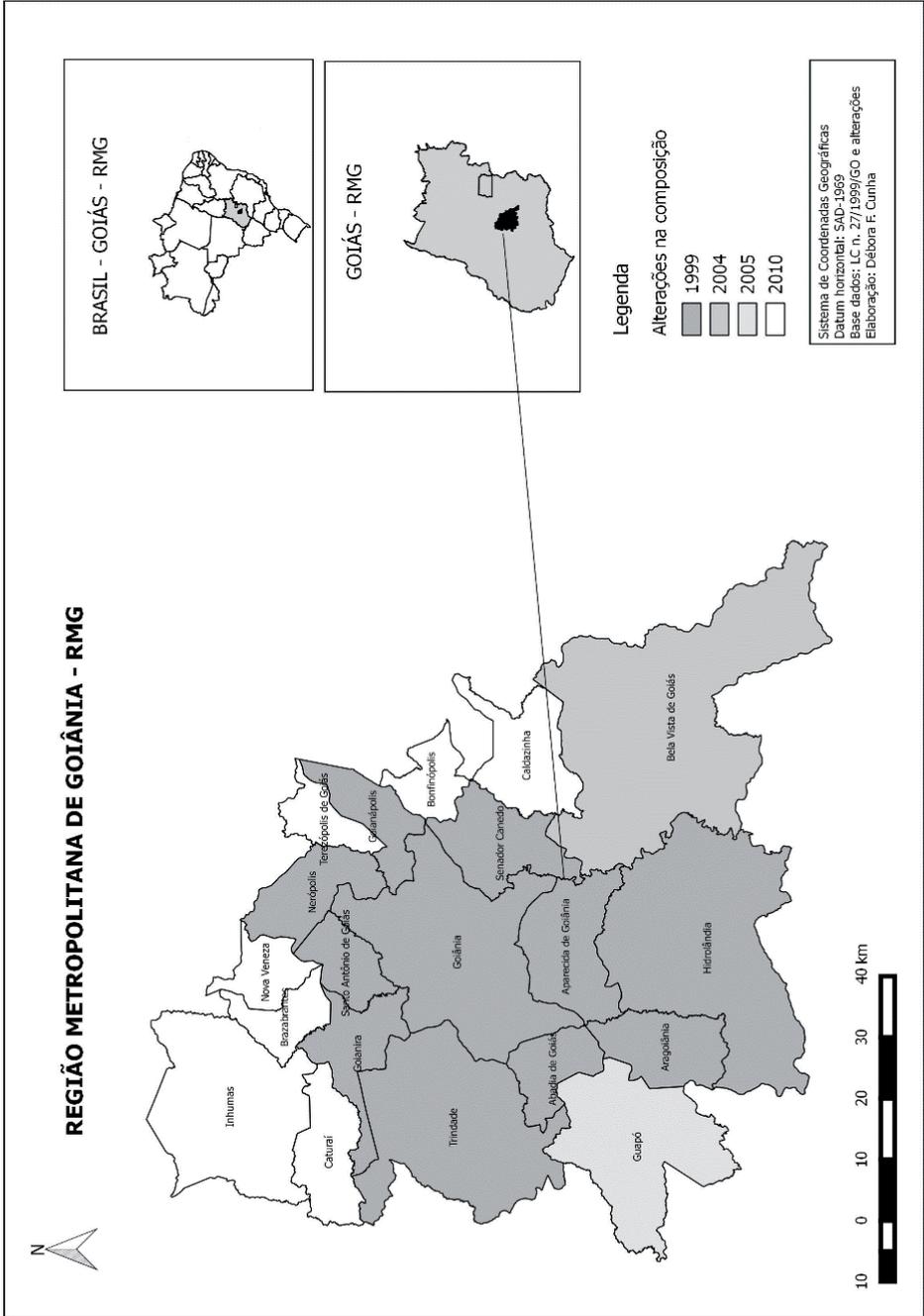
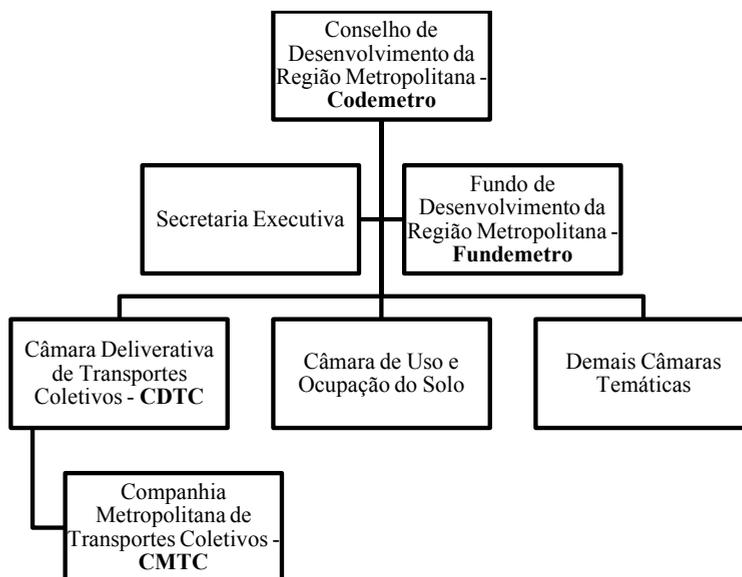


Figura 1
ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO METROPOLITANA DA RM DE GOIÂNIA



Fonte: Goiás, LC nº 27/1999. Elaboração própria.

Desde a sua criação o Codemetro esteve sob a responsabilidade de vários órgãos estaduais, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento - SEPLAN (2000), Secretaria das Cidades - SECIDADES (2005), Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia - SEDRMG (2011), Secretaria de Infraestrutura e Cidades (2013), Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (2014), atualmente, Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos - SECIMA. O Conselho passou por três alterações que definiam o órgão responsável por sua execução e assessoramento, o primeiro foi a SEPLAN (LC nº 27/1999), o segundo, a SECIDADES (LC nº 53/2005), por último, a SEDRMG (LC nº 87/2011).

Inicialmente sob a responsabilidade da SEPLAN, em outubro de 2001, foi realizada uma reunião do Conselho e algumas atividades para divulgação e apresentação da criação da RM de Goiânia, envolvendo o executivo estadual, prefeituras, câmaras municipais da região, universidades, assembleia legislativa e sociedade civil. Posteriormente, ocorreram alterações

na composição do Conselho em função das mudanças na estrutura administrativa do Governo do Estado, publicadas em lei.

No entanto, não há registros no período de 2001 a 2011 de realização de reuniões e deliberações do Conselho, e/ou atividades relacionadas ao planejamento das funções públicas de interesse comum. No dia 13 de novembro de 2012, foi realizada uma cerimônia de posse do Conselho para os membros designados no Decreto nº 7.460/2011. Tal situação reflete a instabilidade não só de funcionamento do Conselho e das instâncias de gestão metropolitana, como também, na sua efetiva existência e falta de ação política, configurando-se em uma “figura” estabelecida por lei, porém, sem ações, programas e projetos que articulem as funções públicas de interesse comum dos municípios integrantes da região.

2.2 Instrumentos de Planejamento e Gestão Metropolitana

O transporte é a única função pública de interesse comum executada no âmbito da RM de Goiânia desde a década de 1980. Em 1984, foi elaborado o Plano Diretor de Transporte Urbano de Goiânia. Em 2004, o Plano Diretor de Transporte Coletivo (PDSTC) da Grande Goiânia, tomando por base a Pesquisa de Origem e Destino da RM de Goiânia, realizada em 2000 e atualizações. Em 2006, o PDSTC da Grande Goiânia foi atualizado e aprovado pela CDTC (Deliberação nº 057/2007), definido como instrumento executivo orientador da política de transporte coletivo para toda a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC), cabendo, em especial à CMTC e aos municípios, a observância dos princípios, diretrizes, objetivos, metas e ações nele definidas.

Em março de 2006, após trinta anos, ocorreu o término dos Contratos de Concessão dos serviços do Sistema Integrado de Transportes da RMTC (SIT-RMTC). Para realização do processo licitatório do sistema, a CDTC aprovou e instituiu o PDSTC da Grande Goiânia, como documento-base, definidor dos elementos de planejamento do transporte coletivo dos municípios abrangidos pela RMTC, que definiu um conjunto de ações nos campos: operacional, de infraestrutura e de gestão, consolidadas no Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTC). Este programa

estabeleceu o modelo da outorga dos serviços do SIT-RMTC, condição necessária para a modelagem das novas concessões.

Portanto, o PDSTC da Grande Goiânia é o único instrumento de gestão existente para a região. Cabe destacar que a RM de Goiânia ainda não possui o plano diretor metropolitano, mas, do conjunto de vinte municípios, quinze possuem plano diretor. Ao final de 2014, o Governo de Goiás assinou convênio com a Funape² contratando a Universidade Federal de Goiás, para elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana de Goiânia. Recentemente, em 13 de janeiro de 2015, foi instituído pela Lei 13.089 – o Estatuto da Metrôpole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados e normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (BRASIL, 2015). A exemplo do Estatuto da Cidade³ espera-se que sejam criados mecanismos que permitam conduzir melhor o desenvolvimento das regiões metropolitanas.

Outro destaque deve-se à Política Nacional de Habitação (PNH), que condicionou o planejamento habitacional como etapa obrigatória para o acesso aos recursos públicos. Embora não haja exigência legal para que o Plano de Habitação se torne lei, o estado de Goiás aderiu à PNH, e, dos municípios da RM de Goiânia, seis possuem o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), dez parcialmente e quatro não elaboraram os planos. Entre os vinte municípios, apenas um não recebeu recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para elaboração do PLHIS – Brazabrantes, que foi integrado à RM de Goiânia em 2010. Com isso, fica evidente, mais uma vez, o entendimento de que o pacto federativo ensejado com a CF/1988 estimula a ação local ou municipal em detrimento do planejamento integrado – nas palavras de Korin; Moura (2004), um padrão localista de políticas públicas.

3. Avaliação da Governança Metropolitana da RM de Goiânia

Tomamos como ponto de partida o contexto nacional de expansão da metropolização institucionalizada no Brasil, a partir da CF/1988, conjugada ao esvaziamento da questão metropolitana no campo das políticas públicas, a fragilização e a fragmentação da gestão destes espaços – o que Costa (2012, p. 5) denomina “ambivalente avanço do processo de metropolização, em suas diferentes facetas”.

No âmbito da RM de Goiânia, nota-se um “arrojado sistema” de gestão metropolitana, esboçado pela LC nº 027/1999, compondo um arranjo institucional que estabelece instrumentos e instâncias de planejamento e gestão – Codemetro, Fundemetro, CDTC, câmara temática de uso e ocupação do solo – e a elaboração do plano diretor metropolitano, previsto desde a Constituição Estadual de 1989.

A LC nº 027/1999 propôs uma complementação das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), previstas na Constituição Estadual, e novos institutos para a integração da execução destas: “concessão, permissão ou autorização do serviço à entidade estadual, quer pela constituição de entidade de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de ajustes, venham a ser estabelecidos”. Todos esses mecanismos normativos e a engenharia prevista permitem afirmar que a RM de Goiânia tem um bom arranjo institucional de governança metropolitana, mas, na prática, a governança ainda não funciona.

Isso coincide com a tônica das análises em contexto nacional, como constatado por Gouvêa (2005), um aspecto comum a todas as Regiões Metropolitanas no Brasil é que, apesar de existirem legalmente, na prática elas ainda não funcionam. Entre as razões para tal, Gouvêa destaca a ausência de tradição de cooperação interinstitucional na formação política e administrativa brasileira, a visão imediatista dos gestores públicos e os conflitos nas relações entre os entes federativos – principalmente estados e municípios –, devido à dificuldade de acordo entre as forças políticas. Além disso, não existe motivação para identificar os problemas metropolitanos de interesse comum, exceto quando a gravidade da questão ou a pressão popular exige a articulação municipal.

No Brasil, o ideário municipalista preconizado pela CF/1988 orienta os processos de descentralização e os modelos de gestão das políticas públicas locais em detrimento do desenvolvimento de uma cultura do regional. Em consequência, as incipientes práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum, desenvolvidas por conjuntos de municípios, constituem-se, basicamente, em estratégias no interior de políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do “local” (KORIN; MOURA, 2004).

Esse padrão localista de políticas públicas se evidencia fortemente na RM de Goiânia, que, embora ainda não tenha elaborado seu plano diretor metropolitano, e não tenha instituído a câmara temática de uso e ocupação do solo, registra várias ações de planejamento urbano em nível municipal, entre as quais se destacam as ações para elaboração dos Planos Diretores Municipais.

O Plano Diretor de Goiânia destaca uma iniciativa na área ambiental, no âmbito do Consórcio Intermunicipal do Rio Meia Ponte, que, embora inclua outros municípios que não pertencem à RM, estabelece “uma pactuação ambiental com o município de Goianira que pode ser considerada como inserida numa política metropolitana”⁴.

Além desta iniciativa, o transporte é a única FPIC executada, de fato, de abrangência metropolitana. A única instância de gestão prevista que funciona ativamente no âmbito da RM de Goiânia é a CDTC, tendo como braço executivo a CMTC (Figura 1), entidade gestora pública da RMTC, e o Consórcio da RMTC, que representa a atuação conjunta e consorciada das concessionárias privadas na operação e no controle operacional, na prestação do serviço de informação do sistema metropolitano, e nas atividades de gestão, operação e manutenção dos Terminais de Integração da RMTC.

No entanto, a RM cresceu muito e continua crescendo acima da média do estado, e o serviço de transporte coletivo não acompanhou as mudanças de crescimento da região. Como na maioria das capitais brasileiras, em Goiânia, a questão da mobilidade é um fator preocupante, e o transporte público é deficitário, tendo experimentado muitas crises nos últimos anos. Não se investiu em infraestrutura, desenvolvimento integrado do uso do solo, transporte e trânsito. A cidade não comporta mais a quantidade

de ônibus e de carros nas ruas ao mesmo tempo. A infraestrutura está comprometida. Muitos pontos de ônibus não possuem identificação e, em vários locais, não há sequer sinalização de que ali é um ponto para parada de ônibus. Ainda que seja o modo mais comum de transporte coletivo, os constantes aumentos tarifários colocam em risco a viabilidade do uso do ônibus pela população.

Tomado como referência nacional e internacional, o modelo de gestão integrada do sistema de transportes coletivo implantado na RM de Goiânia, baseado na bilhetagem eletrônica, a partir de 2008, com investimento em alta tecnologia (Sistema Inteligente de Transporte), foi um dos primeiros a ser implantando no país, com o intuito de melhorar a qualidade do serviço oferecido e aumentar a produtividade operacional.

O ponto fundamental deste sistema de organização do transporte coletivo recai sobre a unificação do processo de cobrança da tarifa, efetuado por um cartão denominado Sitpass, que não é vendido dentro dos ônibus e, sim, em pontos específicos, com vendedores credenciados. Isso dá à RMTC maior eficiência no processo de automação de cobrança (ganho de produtividade homem/carro), maior controle de evasão de receitas (gratuidades/passe estudantil) e maior informação referente à demanda de passageiros (dados por linha/carro/hora/dia). Ou seja, a estrutura básica do sistema de transporte coletivo da RM de Goiânia demonstra, claramente, a priorização da eficiência de gestão em busca do aumento da lucratividade das empresas participantes da rede – a lógica de mercado.

Pode-se afirmar que há um fosso entre o sistema tecnologicamente bem estruturado do Consórcio RMTC e o serviço que chega ao usuário nos pontos e terminais de ônibus. Na opinião de Antenor Pinheiro, presidente do Conselho Estadual de Trânsito (Cetran):

teoricamente, o sistema de transporte de Goiânia, do jeito como está configurado, é o melhor do Brasil, melhor até do que de Curitiba (PR). O problema é que, na prática, não funciona, por falta de infraestrutura. Para Antenor o Consórcio da RMTC é extremamente bem equipado, com alta tecnologia e um desenho do sistema bem concluído, (...) mas não adianta nada se a infraestrutura não está preparada. De que adianta mandar torpedo informando quantos minutos faltam para o ônibus passar no ponto, se ele vai ter de disputar espaço com os carros, por falta de corredores, e terá atrasos, por causa da baixa velocidade? (BORGES, 2010, s/p).

Além da ausência de corredores exclusivos, do excesso de automóveis nas ruas, da queda gradativa da velocidade média das viagens, da superlotação e de todo o desconforto enfrentado pelo usuário, soma-se mais um gargalo do transporte coletivo de Goiânia: a fiscalização ineficiente. Segundo a Pesquisa Serpes, publicada no jornal O Popular (AQUINO, 2011), realizada para avaliar e dar uma nota ao transporte coletivo da RM de Goiânia, numa escala de 1 a 10, a média ficou em 3,5. Apenas 18% dos que avaliaram concederam nota superior a 6 e 1% deu nota 10. A realidade do sistema de transporte público se reflete na insatisfação do usuário.

3.1 A governança a partir da visão de atores e agentes

Visando avaliar qualitativamente a política metropolitana na RM de Goiânia, foi realizada uma pesquisa de opinião, entre janeiro e fevereiro de 2013, com alguns dos principais atores dos setores público e privado e da sociedade civil organizada, que participavam da gestão e da governança metropolitana na região. Foi utilizado um roteiro com questões para os três setores, sugeridas pelo Ipea, no âmbito da Pesquisa Governança Metropolitana no Brasil.

Para a realização da pesquisa, foram identificados 45 atores que representavam os três setores citados. No setor público, além dos vinte prefeitos que compõem a RM de Goiânia, consideraram-se outros nove atores públicos; no setor privado, quatro atores que representavam áreas importantes para gestão e governança metropolitana; e da sociedade civil organizada, doze. Algumas das dificuldades encontradas para realização da pesquisa, e, conseqüentemente, para o retorno dos roteiros, estão relacionadas às eleições municipais (novos prefeitos), à impossibilidade de agenda dos atores para entrevista e ao tempo para retorno dos roteiros. As respostas foram sistematizadas, considerando-se os retornos recebidos até março de 2013: dos sete do setor público, apenas dois são Prefeitos, de Aparecida de Goiânia e de Terezópolis de Goiás; dois do setor privado; e três da sociedade civil organizada. Mesmo assim, os resultados confirmaram as discussões levantadas anteriormente sobre a governança e a gestão metropolitana da RM de Goiânia.

Considerando-se os atores que participaram da pesquisa e que responderam ao roteiro de entrevista, em geral, eles declaram conhecer o funcionamento e participar das instâncias de gestão metropolitana da RM de Goiânia, embora 14% dos representantes do setor público disseram não conhecê-las. Os atores do setor público e da sociedade civil organizada consideraram a legislação parcialmente adequada, pois não prevê a participação da sociedade civil. Os integrantes da sociedade civil organizada destacaram a falta de participação social na instância em funcionamento – a CDTC. Os entrevistados, quando perguntados se existe participação da sociedade civil na gestão da região, disseram, em geral que:

Não. A participação social contribuiria para equacionar muitos dos problemas. Pelo menos, aumentaria a consciência coletiva sobre os gargalos a serem superados. A falta de participação social prejudica o sentimento de pertencimento, na medida em que esta percepção é importante para construir uma identidade metropolitana⁵ (IPEA, 2013, p. 40).

Em termos de articulações relevantes para a gestão metropolitana, os atores da sociedade civil organizada citaram o Codemetro e o Fórum da Mobilidade: “Considero a estrutura do Codemetro relevante e coerente. Se esta estrutura fosse ativada seria um importante canal de articulação da sociedade civil”⁶ (IPEA, 2013, p. 43). Entre os atores do setor privado, foi mencionado o SETRANSP, o Projeto BRT Norte-Sul, o Projeto PPP VLT, as Federações do Comércio e das Indústrias, e o Fórum da Mobilidade. Quanto aos instrumentos de planejamento, os entrevistados apontaram a necessidade de elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Sobre as FPICs que se destacam por experiências relevantes, houve certa convergência nas respostas de ambas as esferas, assinalando a função transporte como destaque na gestão metropolitana. Os atores do setor público e da sociedade civil também destacaram a ausência de articulações em torno de algumas FIPCs, tais como: saúde, segurança pública, educação, saneamento básico e questões ambientais. Um estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles na RM de Goiânia já alertava que “com exceção de Goiânia, os municípios metropolitanos privilegiavam o planejamento orçamentário em detrimento ao Planejamento Municipal e as Diretrizes Políticas” (MOYSES, 2004, p. 63).

Analisando os desafios e possibilidades para a gestão metropolitana na RM de Goiânia, Santos (2008) apurou, com base em levantamento feito com representantes de quatro municípios da RM de Goiânia – Aparecida de Goiânia, Goiânia, Senador Canedo e Trindade (os mais conurbados e expressivos) –, que a ausência de um projeto político de planejamento urbano desenvolvido para a região dificulta a busca de soluções para os vários problemas que afligem a população metropolitana, entre os quais pode-se citar o transporte coletivo urbano, a violência, a habitação, a saúde, entre outros.

A pesquisa realizada por Santos (2008) apontou, como o principal problema na RM de Goiânia, a falta de um parlamento metropolitano de discussão, planejamento e propostas de solução para os problemas metropolitanos – por exemplo, todos os entrevistados afirmaram que o orçamento de seu município não destina verba alguma à RM de Goiânia. Com relação às funções públicas de interesse comum na região, o estudo também traçou um panorama quanto às principais áreas temáticas – saneamento ambiental, a questão da água tratada e saúde que, de modo geral, não apresentam caráter de gestão metropolitana de forma integrada.

No que concerne ao uso e à ocupação do solo e à política habitacional (vale frisar que, embora o Codemetro tenha instituído uma câmara temática de uso e ocupação do solo, esta nunca funcionou ativamente), observa-se que a falta de moradia constitui-se num dos mais graves problemas sociais na RM de Goiânia, sendo mais evidente no núcleo metropolitano.

Nesse contexto, também Visconde (2002, p. 63) lembra que Goiânia, mesmo surgindo como espaço planejado,

(...) teve seu crescimento e apropriação do uso do solo muitas vezes sem o controle do setor público, e cresceu em parte de forma espontânea e desordenada, direcionada pelos especuladores que nortearam o parcelamento e a ocupação da cidade, como também de todo seu entorno. Essa área do entorno apresenta-se sem planejamento e tem a ocupação do solo cada vez mais espontânea, gerando problemas de ordem física, demográfica, social e econômica.

A aprovação da Lei Municipal nº 4.526, de 1971 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano de Goiânia), que impedia a aprovação de loteamentos sem infraestrutura mínima para fins urbanos em Goiânia, fez com que as terras dos municípios limítrofes de Goiânia passassem a representar uma

opção de parcelamento menos onerosa. Após 1972, o número de novos loteamentos abertos reduziu-se consideravelmente – e a problemática da moradia em Aparecida de Goiânia agravou-se, contribuindo para a ação dos incorporadores imobiliários no município.

Conforme apontamentos da pesquisa realizada por Santos (2008), setenta por cento (70%) dos loteamentos existentes em Aparecida de Goiânia foram lançados nos anos 1970, atribuindo essa situação à política habitacional de Goiânia, onde o governo do estado, e até mesmo da Prefeitura de Goiânia promoveram assentamentos naquele município. Situação que se agravou como resultado da migração da população de outros municípios e também da migração interna.

Nas palavras de Almeida (2002, p. 143-44):

(...) Migrantes pobres e pouco esclarecidos demandam Goiânia, em busca de lotes, casa, emprego. Vêm de todas as regiões, mas, sobretudo, do interior do Estado e do Nordeste. E vão parar não em Goiânia, mas nas cidades periféricas, que ameaçam transformar-se em novas “baixadas fluminenses” pelo crescimento descontrolado de loteamentos sem a mínima infraestrutura urbana e, sobretudo, pela falta de condições de trabalho e emprego para uma mão de obra totalmente desqualificada. Tudo isso agravado pela reinvenção da velha política demagógica que os imperadores romanos já utilizaram séculos atrás: *panem et circenses*.

Nesse sentido, foi enfatizado em relatório da Assembleia Legislativa Estadual que

os municípios da RM de Goiânia não põem em prática o que determina a Lei Complementar nº 27/1999, em seu artigo 3º § II, da cogestão entre os poderes públicos Estadual, Municipal e a sociedade civil na formulação de planos, programas e execução de projetos, obras e serviços, para os quais sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos (GOIÁS, 2006, p.2).

4. Considerações Finais

No contexto nacional de expansão da metropolização institucionalizada, preconizada a partir da Constituição Federal de 1988, conjugada ao esvaziamento da questão metropolitana no campo das políticas públicas, fragilização e fragmentação da gestão destes espaços – o que Costa (2012, p. 5) denomina de “ambivalente avanço do processo de metropolização,

em suas diferentes facetas”, também na RM de Goiânia observa-se um padrão localista de gestão das FPIC, e pouca integração intermunicipal para o enfretamento dos problemas metropolitanos.

A governança metropolitana da RM de Goiânia, apesar de ter evidente a existência de um “bom arranjo institucional”, criado a partir da LC nº 027/1999, deve ser considerada fraca – pois, na prática, ainda não funciona efetivamente, denotando ausência de ação política para governança.

O arranjo institucional de gestão da RM de Goiânia, desde a sua criação, com a LC nº 027/1999 propunha-se à “integração dos municípios dela integrantes visando o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (arts. 2º e 3º). Para salvaguardar o ordenamento legal, foram previstos vários instrumentos e instâncias de gestão metropolitana e/ou inseridos posteriormente por lei específica, tais como: Codemetro, Fundemetro, CDTC, RMTTC, Câmara Temática de Uso e Ocupação do Solo, e a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RM de Goiânia. Curioso observar, porém, que a única instância de gestão prevista que funciona ativamente é a CDTC, que tem sob sua subordinação a CMTC. Entretanto, cabe registrar que o Governo de Goiás, em 2014, abriu mão da Presidência da CDTC, repassando-a às Prefeituras municipais integrantes da região, em sistema de rodízio (LC nº 111, 14/05/2014).

Ao longo dos seus quinze anos de existência, esse “sistema” de gestão metropolitana passou por várias alterações na composição das diversas instâncias que o integram (via edição de leis específicas), e a instituição responsável também foi alterada. Na maior parte do tempo a gestão metropolitana foi incorporada às secretarias de estado existentes na estrutura governamental: Planejamento (2000) e Cidades (2005). Em 2011, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, extinta, porém, ao final de 2013. Atualmente, a gestão metropolitana foi incorporada à Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos, resultado das reformas administrativas implementadas pelo Governo Estadual.

Em termos de articulação relevante entre atores da dinâmica metropolitana da RM de Goiânia, foi destacado o Fórum de Mobilidade Urbana de Goiânia, iniciativa da Ademi⁷ e que tem como objetivo contribuir com a melhoria da mobilidade urbana, impulsionando a efetivação de projetos

como o BRT Norte e Sul e o VLT-Eixo Anhanguera, entre outros. Os atores da sociedade civil organizada consideraram o Codemetro e o Fórum da Mobilidade as instâncias de articulações mais relevantes para a gestão metropolitana na RM de Goiânia, e que se a estrutura do Codemetro fosse ativada seria um importante canal de articulação da sociedade civil (IPEA, 2013).

Entretanto, não se verifica uma “cultura do regional” na RM de Goiânia, os atores sociais e políticos, bem como os agentes econômicos não se reconhecem neste arranjo institucional de gestão metropolitana; apenas dois Prefeitos, dos vinte municípios integrantes da região responderam ao roteiro de entrevistas da pesquisa realizada no âmbito do Projeto Governança Metropolitana no Brasil/Ipea. Todos os entrevistados, quando perguntados se existe participação da sociedade civil na gestão da RM de Goiânia, disseram que “não”, destacando que a participação social contribuiria para equacionar muitos dos problemas, pelo menos aumentaria a consciência coletiva sobre os gargalos a serem superados, a falta de participação social prejudica o sentimento de pertencimento, na medida em que esta percepção é importante para construir uma identidade metropolitana (IPEA, 2013).

O arranjo institucional identificado na RM de Goiânia ainda não cumpre o papel de gestão metropolitana, seja por questões políticas, por falta de funcionamento das câmaras temáticas, ou de uma cultura regional-metropolitana, ou ainda por falta de participação social, de prioridades, de programas, de ações e de recursos destinados para as questões metropolitanas. Por sua vez, as outras articulações que foram destacadas, no âmbito metropolitano, vêm contribuindo para a gestão quando consideram o metropolitano por meio do planejamento de transportes, projetos viários, investimentos e discussões com a sociedade civil organizada.

Em síntese, apesar de existir estrutura institucional e arcabouço legal bastante abrangente, é possível avaliar a governança metropolitana da RM de Goiânia como frágil ou quase inexistente, diante de fatos como a criação e a extinção da Secretaria de Desenvolvimento da RM de Goiânia, transferência da presidência da CDTC para as Prefeituras Municipais, inexistência de execução orçamentária do Fundemetro, ausência de planejamento metropolitano, conseqüentemente, de ações, programas e projetos.

Mesmo com a aprovação do Estatuto da Metr pole (BRASIL, 2015), o seu impacto observado na RM de Goiânia, até o momento, foi a contrata o da Universidade Federal de Goiás, para elabora o do Plano Integrado de Desenvolvimento da RM de Goiânia, porém, tal iniciativa, em curto prazo, não irá alterar a fragilidade ou a inexistência de governança metropolitana na RM de Goiânia, nem tampouco a instabilidade de funcionamento das instâncias previstas em lei.

Apesar do Estatuto da Metr pole proporcionar alguns avanços, ao disciplinar a institucionaliza o e a governança de unidades territoriais urbanas nos estados, penalizando autoridades de diferentes esferas pelo descumprimento de seus dispositivos – entre outros, o da elabora o e aprova o mediante lei, do plano de desenvolvimento integrado, no prazo de três anos –, pode-se constatar limites e desafios da referida Lei, tais como o foco na regula o das fun oes de interesse comum e na governança interfederativa, apontados também por Ribeiro; Santos Júnior; Rodrigues (2015), Moura; Hoshino (2015) e Moura; Carvalho (2012), ou o fato de não considerar as especificidades do fen meno metropolitano.

Neste sentido, Ribeiro; Santos Júnior; Rodrigues (2015) indicam certa insuficiência do Estatuto para criar condi oes institucionais e políticas que respondam ao desafio metropolitano brasileiro visto que, para os autores:

(...) se por um lado se avança nas diretrizes para a execu o das fun oes públicas de interesse comum, nas defini oes conceituais, nos princípios para a governança interfederativa e nos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado, por outro, perde-se muito em referência territorial do que   metropolitano ou, em outras palavras, onde realmente estão os problemas metropolitanos (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015, s/p).

Notas

¹ Versão deste texto foi apresentada no XIV S mpoio Nacional de Geografia Urbana, em Fortaleza/CE, em setembro de 2015.

² Funda o de Apoio   Pesquisa da Universidade Federal de Goiás.

³ BRASIL. Lei não 10.257 de 10 de julho de 2001.

⁴ Conforme contatado na Pesquisa da RPDP, Concidades/Ministério das Cidades (MOYSÉS; BORGES; KALLABIS, 2011).

⁵ Projeto Governança Metropolitana, entrevistado não 12: ator da sociedade civil.

⁶ Projeto Governança Metropolitana, entrevistado não 12: ator da sociedade civil.

⁷ Associa o das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás.

Referências

- ALMEIDA, O. F. R. Transformações no padrão demográfico de Goiás nas últimas décadas. In: ALMEIDA, M. G. (Org.). **Abordagens Geográficas de Goiás: O natural e o social na contemporaneidade**. Goiânia: UFG, 2002. p. 119-145.
- AQUINO, M. Transporte coletivo tem nota 3,5. **O Popular**. Vida Urbana. 01 ago. 2011. Disponível em: < <http://www.opopular.com.br/editorias/vida-urbana/transporte-coletivo-tem-nota-3-5-1.24799> >. Acesso em: 17 nov. 2014.
- BORGES, C. Dois mundos no transporte coletivo. **O Popular**. Vida Urbana. 05 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.opopular.com.br/editorias/vida-urbana/dois-mundos-no-transporte-coletivo-1.76848>>. Acesso em: 17 nov. 2014.
- BRAGA, R. Cidades Médias e Aglomerações Urbanas no Estado de São Paulo: Novas Estratégias de Gestão Territorial. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – São Paulo, 20 a 25 de março de 2005, p. 2241- 2254.
- BRASIL. Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015.
- COSTA, M. A. **A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provocações**. Brasília: Ipea, 2012.
- GOIÁS – Assembleia Legislativa do Estado. Relatório: Lei Complementar nº 027/1999, 2006.
- GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos/ SEGPLAN/Goiás. **Regiões de Planejamento do Estado de Goiás – 2013**. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br>. Acesso em: 18 nov. 2014.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório de Pesquisa: Região Metropolitana de Goiânia (Componente 1)**. Projeto: Governança Metropolitana no Brasil, Marco Aurélio Costa (coord.). Brasília, 2013.
- KORIN, T.; MOURA, R. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **GEOUSP** – espaço e tempo, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.
- LIMA, M. R. da S. **Inovação tecnológica e percepção dos beneficiários do transporte coletivo público na região metropolitana de Goiânia**. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdades Alfa, Goiânia, fev. 2012.
- MOURA, R; CARVALHO, I. Estatuto da Metrôpole: onde está a região metropolitana? Observatório da Metrôpoles - **Artigos semanais**, 12 dez. 2012.

Disponível em: < <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/#>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

MOURA, R; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da Metr pole: Enfim, Aprovado! Mas o que oferece   metropoliza o brasileira? Observatório da Metr poles - **Artigos semanais**, 29 jan. 2015. Disponível em: < <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/#>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MOYSÉS, A. **Goiânia, metr pole não planejada**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

MOYSÉS, A.; BORGES, E. M.; KALLABIS, R. P. Relatório estadual de avalia o dos planos diretores participativos dos municípios do estado de Goiás. 2009. 92 f. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais p s-estatuto da cidade**. Anexo DVD (Relatórios Estaduais). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; Ippur/UFRJ, 2011.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos S.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metr pole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. Observatório da Metr poles - **Artigos semanais**, 22 abr. 2015. Disponível em: < <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/#>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

SANTOS, S. S. R. **Rela es institucionais na gestão do espaço metropolitano: o caso do município de Goiânia**. 2008. 142 f. Disserta o (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, maio 2008.

SECRETARIA de Estado da Casa Civil. **Legisla o – Leis Ordinárias e Leis Complementares**. Goiás. Disponível em: <<http://www.casacivil.go.gov.br>>.

VISCONDE, M. S. X. **Um lugar na metr pole: o bairro Jardim das Oliveiras no município de Senador Canedo (GO)**. 2002. 125 f. Disserta o (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2002.

Recebido em: 21/06/2016

Aceito em: 11/08/2016