



XVIII ENANPUR  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## LIMITES E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

### **Autores:**

Marcela Ruggeri Meneses - Universidade de Brasília - marcelaruggeri@hotmail.com  
Benny Schvarsberg - Universidade de Brasília - benny@unb.br

### **Resumo:**

Este artigo tem como objetivo principal contextualizar o cenário da política metropolitana no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia - PDUIRMG. Além disso, objetivou-se identificar o processo de metropolização de Goiânia e discutir os agentes no processo de participação sociopolítica na construção do PDUIRMG. Como metodologia foram utilizados os dados quantitativos do processo de participação, especificamente das oficinas e audiências públicas, para identificar as limitações e os desafios no processo de implementação do Estatuto da Metrópole. A análise destes dados demonstrou que os processos de construção e de implementação necessitam de diferentes estratégias para a consolidação das políticas metropolitanas, considerando, o evidente distanciamento do cidadão da realidade e da lógica metropolitana existente.

# LIMITES E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal contextualizar o cenário da política metropolitana no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG. Além disso, objetivou-se identificar o processo de metropolização de Goiânia e discutir os agentes no processo de participação sociopolítica na construção do PDUIRMG. Como metodologia foram utilizados os dados quantitativos do processo de participação, especificamente das oficinas e audiências públicas, para identificar as limitações e os desafios no processo de implementação do Estatuto da Metrópole. A análise destes dados demonstrou que os processos de construção e de implementação necessitam de diferentes estratégias para a consolidação das políticas metropolitanas, considerando, o evidente distanciamento do cidadão da realidade e da lógica metropolitana existente.

**Palavras chave:** Região Metropolitana de Goiânia, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia, Participação Sociopolítica.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo principal contextualizar el escenario de la política metropolitana en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Goiânia - PDUIRMG. Además, se objetivó identificar el proceso de metropolización de Goiânia y discutir los agentes en el proceso de participación sociopolítica en la construcción del PDUIRMG. Como metodología se utilizaron los datos cuantitativos del proceso de participación, específicamente de los talleres y audiencias públicas, para identificar las limitaciones y los desafíos en el proceso de implementación del Estatuto de la Metrópoli. El análisis de estos datos demostró que los procesos de construcción y de implementación necesitan diferentes estrategias para la consolidación de las políticas metropolitanas, considerando, el evidente distanciamiento del ciudadano de la realidad y de la lógica metropolitana existente.

**Palabras claves:** Región Metropolitana de Goiânia, Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Goiânia, Participación Sociopolítica.

## 1. INTRODUÇÃO

Apesar das discussões sobre as unidades territoriais metropolitanas terem sua origem na década de 70, pela Lei nº 014 de 1973, após regulamentação legislativa do Estatuto das Metrópoles, Lei Federal nº 13.089 de 12/01/2015, as discussões e debates relativos ao planejamento urbano brasileiro evidenciam mais fortemente a questão metropolitana. Esta temática tomou forma e se intensificou tanto no meio acadêmico, quanto nas esferas administrativas que envolvem o poder público e a iniciativa privada.

Como prerrogativa do governo federal, pós Carta Magna e marcos urbanísticos legais, estabeleceu-se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais e a elaboração/implementação dos planos de desenvolvimento urbano integrado das regiões consideradas metropolitanas no Brasil. Tais imposições legais trouxeram aos municípios e estados federados responsabilidade fundamental de estabelecer competências para mediar e intermediar os processos e sistemas de planejamento. Sobre o território municipal, a municipalidade foi responsabilizada pelo ordenamento territorial e pela articulação das políticas públicas fundamentadas na gestão urbana. Sobre o território metropolitano, o estado, enquanto ente federado foi incumbido de ordenar o território, constituído por vários municípios, e articular a governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, fundamentadas no compartilhamento de funções públicas de interesse comum.

Neste contexto, tem-se a Região Metropolitana de Goiânia que foi regulamentada, inicialmente sob a Lei nº 027 de 30 de dezembro de 1999, cujo conteúdo sofreu alterações recentes, estando atualmente amparada pela Lei nº 139 de 22 de janeiro de 2018. Assim como a maioria das regiões metropolitanas brasileiras, Goiânia passou pelo período de construção de seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado trazendo em seu bojo, experiências e tentativas interessantes de construção de um processo de ordenamento territorial alicerçados nos aspectos técnicos, científicos e políticos. Sob a designação constitucional, o ente federado

Estado de Goiás, compôs equipe técnica e científica<sup>1</sup> que elaborou o instrumento de planejamento definindo diagnóstico, prognóstico, programas/ações e diretrizes gerais para a Região Metropolitana de Goiânia. Atualmente, o contrato encontra-se suspenso em razão de aspectos relacionados ao contexto político administrativo.

Pretende-se neste artigo, contextualizar parte do processo de elaboração do PDUIRMG e analisar alguns aspectos adotados para a participação social, nas etapas realizadas, observando como foram utilizados os conceitos relativos às políticas públicas no processo de construção dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial metropolitano.

## 2. OS MARCOS URBANÍSTICOS LEGAIS E A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

No início da década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, motivados pelo processo de redemocratização do país, retoma suas discussões e mobilizações, aprovando na Constituição Federal de 1988 os artigos 182 e 183. Estes artigos tinham a finalidade de incorporar os conteúdos relativos à política urbana e estabelecer como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano. Este fato e ato são significativos e representam um marco jurídico fundamental e efetivo para o processo de planejamento urbano e metropolitano brasileiros. As legislações urbanísticas regulamentadas pós Constituição de 88, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, representam importantes marcos jurídicos para o urbanismo brasileiro, são significativamente saltos qualitativos na proposição de políticas urbanas no Brasil.

Em 2001, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001– Estatuto da Cidade – é regulamentada e os artigos supracitados da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais sobre a política urbana. No estatuto vigente foram reafirmados os princípios básicos estabelecidos pela Carta Magna, que preserva e atribui à municipalidade a responsabilidade da elaboração, aplicação e regulação do Plano Diretor como elemento ordinário de

---

<sup>1</sup> A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia encontra-se sob a gestão da Superintendência de Assuntos Metropolitanos/Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos e execução pela equipe do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás/Fundação de Amparo à Pesquisa. Site para consulta: [www.pdi-rmg.secima.go.gov.br](http://www.pdi-rmg.secima.go.gov.br)

planejamento urbano e gestão democrática. Deste modo, o Estatuto da Cidade concentra na esfera municipal as atribuições legais sobre a matéria urbana e a função social da cidade e da propriedade urbanas.

Em 2015, a política urbana brasileira realizou novos saltos. A normatização, as possibilidades de novas concepções e os instrumentos para a questão metropolitana foram regulamentados sob a Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015<sup>2</sup> - Estatuto da Metrópole. Tal regulamentação delega aos estados a institucionalização de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas com o objetivo de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum. Além disso, imprimi a necessidade da utilização de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, tais como: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257 de 10/07/2001; consórcios públicos; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas Interfederativa. Isto resgata a preocupação do planejamento e gestão, das décadas de 60, 70 e 80, em organizar espacialmente de modo articulado e equilibrado as dinâmicas existentes entre as cidades componentes de regiões metropolitanas.

A questão regional no Brasil se inicia na década de 60 como estratégia de planejamento fundamentada na integração nacional e na promoção da interiorização do país. A categoria região foi a estratégia utilizada para o desenvolvimento desigual e combinado que impulsionou e intensificou o processo de urbanização e industrialização brasileiros. Este processo de ocupação espacial foi estruturado em macrorregiões, descentralizando para os estados federados a operacionalização do processo de ocupação do território brasileiro. Dentre muitas questões, tal prática “incentivou” e agravou o processo de concentração populacional nas grandes cidades, aumentando as problemáticas que envolviam a ocupação desordenada do solo urbano nos municípios conurbados, futuros aglomerados urbanos e regiões metropolitanas.

Em relação à institucionalização de regiões metropolitanas, temos dois momentos, antes e após a Constituição de 1988. No primeiro momento, período que antecede a

---

<sup>2</sup> Esta lei sofreu alterações em sua redação pela Lei nº 13.863, de 19 de junho de 2018.

Constituição de 88, as experiências metropolitanas no Brasil iniciaram nos seguintes municípios: Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e São Paulo. Estas capitais possuíam uma estrutura administrativa específica destinada à questão metropolitana. Como a matéria ainda não havia sido discutida e normatizada pelo governo federal, a regulação foi estabelecida na Constituição de 1967, com a permissão de institucionalização de regiões metropolitanas, constituídas por municípios, independentes de sua vinculação administrativa, para a integração de uma mesma comunidade socioeconômica, visando os serviços de interesses comuns. Na Emenda Constitucional nº 001 de 1969, no Art. 164, ficou restrito à União, o direito de estabelecer regiões metropolitanas para a realização de serviços comuns. Em 1973, foi regulamentada a Lei Federal nº 014, de 08 de junho de 1973, que estabelecia oficialmente as oito primeiras regiões metropolitanas brasileiras, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 1974, a Lei nº 020 de 01 de julho de 1974, no Art. 19, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, somavam-se nove regiões metropolitanas.

O segundo momento, pós Constituição de 88, representa um divisor de águas, pois permitiu novas possibilidades de arranjos institucionais interfederativos. Houve uma descentralização política administrativa que garantiu a autonomia municipal e atribui ao estado federado à responsabilidade da institucionalização de regiões metropolitanas. Contudo, ao se observar os anos subsequentes até o ano presente, o processo de institucionalização de aglomerados urbanos e regiões metropolitanas apresentou explosão vertiginosa e atingiu próximo a sete dezenas entre aglomerados e regiões metropolitanas.

Às vistas da maioria dos pesquisadores brasileiros<sup>3</sup> que debruçaram sobre a temática o processo de metropolização possui particularidades e detalhes muito próprios decorrentes do intenso processo de urbanização brasileira. Vale ressaltar que em meio às divergências existentes, é fato que os critérios para classificação de uma região metropolitana ainda possuem, de modo unânime, algumas incongruências<sup>4</sup>. Há que se evidenciar os aspectos

---

<sup>3</sup> GOUVEIA, 2005; MOURA, 2009; MOYSÉS, 2005; RIBEIRO, 2004; SOUZA, 1999; entre outros.

<sup>4</sup> Em artigo publicado no site do Observatório das Metrópoles, em 29/01/2015, Moura e Hoshino (2015), avaliaram a proposição do Deputado Walter Feldman para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano em que cria um Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Houve críticas em relação ao projeto proposto, pois se estabeleceu critérios superestimados de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o que segundo Moura e Hoshino, “destitui de credibilidade o conteúdo do projeto(...). Outras inadequações se somaram, como a diferenciação e identificação das unidades territoriais a serem criadas pautavam-se, exclusivamente, em critérios demográficos e de ocupação, quando a teoria demonstra que são as funções e as atividades, de fato, os elementos que distinguem sua natureza.” Enquanto o projeto de lei “dormitava” no Congresso Nacional e perdia o time, inúmeras políticas setoriais relacionadas ao planejamento eram

relativos às dinâmicas populacionais, econômicas, urbanísticas, políticas e sociais próprias de regiões metropolitanas. Além disso, há elementos específicos que diferenciam e caracterizam um aglomerado urbano ou uma região metropolitana.

Em meio a esta realidade, pela força da Lei Complementar nº 27 de 30 de dezembro de 1999, surgiu a Região Metropolitana de Goiânia, houve a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, da Secretaria Executiva e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia. Para se compreender o processo de metropolização até a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia, será resgatado como ocorreu este processo.

### 3. ASPECTOS LEGAIS E TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS NO PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DE GOIÂNIA

No final da década de 1970, o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás - INDUR<sup>5</sup> elaborou uma série de estudos que objetivavam estruturar uma ação coordenada em nível regional, para definir estratégias e equalizar os problemas relacionados à expansão urbana de Goiânia. Estes estudos concluíram pela necessidade de criação do Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLUG.

Desde o início de sua formação territorial, Goiânia apresentou relações entre as dinâmicas territoriais dos municípios circunvizinhos, apontando relações de polarização econômica e demográfica. Vale lembrar que o processo de ocupação da Região Centro Oeste do Brasil, com a Marcha para Oeste, parte de uma política de ocupação do território brasileiro

---

lançadas nas bases da política urbana nacional. Moura (2015) argumenta que o processo de metropolização brasileiro possui aspectos próprios quanto à formação e à morfologia com arranjos espaciais complexos na estrutura de composição das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/estatuto-da-metropole-nova-lei-para-gestao-metropolitana-do-brasil/>, consultado em 07/11/2018.

<sup>5</sup> A criação do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás – INDUR – foi autorizada pela Lei nº 7.928 de 21 de maio de 1975, com a finalidade de executar os programas e projetos do Governo do Estado, relativos ao desenvolvimento urbano, em contextos regionais e sub regionais, sob perspectiva simultaneamente econômica, sociocultural, territorial e institucional. O INDUR foi uma fundação que se transformou em uma autarquia pelo Decreto nº 2.290, de 27 de dezembro de 1983, suas atividades se findaram com sua extinção pelo poder público por meio do Decreto nº 3.359, de 14 de fevereiro de 1990. Seu corpo técnico era composto por uma equipe multidisciplinar e durante a sua existência prestou trabalho de relevância ao planejamento do estado de Goiás. A atuação multidisciplinar propôs estudos, pesquisas, planos e projetos que contemplavam o território de todo o Estado de Goiás. A maioria dos trabalhos realizados pela equipe foi publicado em revistas internas ao próprio instituto, mas vale destacar para este contexto os estudos relacionados ao Aglomerado Urbano de Goiânia, que se iniciaram no final da década de 70 e início da década de 80, que culminou com a criação do Aglomerado Urbano de Goiânia, território que precedeu a Região Metropolitana de Goiânia.

fomentou a fundação de Goiânia, que atraiu contingente demográfico para o centro do país. Tratava-se de uma política de ocupação territorial, visando a integração nacional, a descentralização industrial e a expansão agrícola como elementos econômicos fomentadores da ocupação do espaço brasileiro.

Para Arrais (2016), é possível observar um processo de ocupação do território goiano e goianiense, tanto pelo viés centrípeto em função das várias demandas políticas, territoriais e econômicas, quanto centrífugo contidos nos processos internos, percebidos nas dinâmicas estabelecidas pelos elos da corrente, representadas pelos municípios adjacentes à Goiânia. Ao mencionar tais aspectos, é possível visualizar a estrutura, mesmo que inicial, de uma rede urbana, com dinâmicas e relações hierarquizadas de produção, circulação e consumo, que mais tarde se transformariam em uma rede urbana. Vale ressaltar que o processo de metropolização de Goiânia não se caracterizou diretamente pela lógica da industrialização, pois havia alto predomínio das atividades econômicas que envolvem a prestação de serviços, o comércio e a administração pública.

Na década de 1970, Arrais (2016) e Vaz (2002), apontam expressivo crescimento urbano de Goiânia com franco processo de expansão horizontalizada e valorização do preço da terra urbana, que gerou uma expulsão dos menos favorecidos economicamente, configurando aspectos do processo de segregação socioespacial.

Diante da dinâmica estabelecida entre os municípios circunvizinhos e a capital. A Prefeitura de Goiânia regulamentou a Lei Municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, com a finalidade de reprimir e ordenar o processo de aprovação de loteamentos ocorridos nas décadas de 50 e 60 no município. A partir deste fato, houve o intenso processo de ocupação urbana às franjas do território do Município de Goiânia, com a implantação de loteamentos nos municípios vizinhos que estabeleceram intensas relações urbanas com o município de Goiânia. Além disso, a regulamentação dos processos de aprovação de loteamentos, valorizou a terra intraurbana no município de Goiânia, o que direcionou a ocupação da população marginalizada para áreas sem infraestrutura, como Aparecida de Goiânia.

Em 1978, o primeiro estudo nomeado, “Região de Goiânia: subsídios a uma política urbana”, elaborado pela equipe técnica do INDUR, tinha como objetivo geral: o fornecimento de dados quantitativos às instituições envolvidas na ordenação e dinamização do desenvolvimento da Região de Expansão de Goiânia. Neste período, a área, compreendida

pela “região” era composta pelos seguintes municípios: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade. Além disso, o referido estudo tinha a intenção de identificar e avaliar a realidade da região por meio de um conjunto de fatores fundamentais ao processo de ordenação do espaço urbano, com a finalidade de subsidiar, em contexto regional, a formulação e o detalhamento das intervenções, considerando as três esferas da federação, reduzindo segundo documento, “as tomadas de decisão com enfoque exclusivamente municipal.

Em 1979, o segundo estudo denominado, “Goiânia: uma estratégia para expansão urbana”, elaborado pelo INDUR, teve como princípio o processo de expansão urbana do município de Goiânia. Para isso, definiram os seguintes aspectos: Social e Econômico, Ambiental, Opção (maior opção de utilização do espaço urbano) Participação e Flexibilidade. Neste ínterim, foi aprovada a Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979, com a finalidade de disciplinar o processo de ocupação urbana, definindo critérios urbanísticos e jurídicos relativos ao parcelamento do solo urbano. Os documentos de estudo do INDUR, ampliaram as possibilidades de intervenção estadual no processo de parcelamento do solo no futuro território que corresponderia à AGLUG.

Em 1980, o terceiro estudo, realizado pelo INDUR, intitulado: “Região de Expansão de Goiânia: uma estratégia para organização espacial” encerrou a série de documentos que compuseram o Estudo da Região de Expansão de Goiânia cuja finalidade era subsidiar ações regionais integradas. O fundamento principal deste documento era propor a articulação do processo decisório, no que se refere ao gerenciamento da interdependência funcional e controle do uso e ocupação do solo para atingir um “processo de urbanização equilibrado e harmônico em âmbito regional”. Deste modo, subsidiariam as decisões de planejamento regional com ações articuladas e conjuntas, considerando as relações e dinâmicas urbanas existentes entre os territórios municipais do aglomerado que se formava.

Para Moysés (2004), Goiânia expandiu a cidade ilegal e legal. A primeira pode ser percebida na década de 1960 e 1970 como crescimento horizontal via loteamentos clandestinos, irregulares e áreas de posse produzidas tanto pelo poder público, quanto pelo poder privado. A segunda, compreende a década de 1980, com o processo de verticalização e ampliação dos loteamentos regulares, que provocaram vigorosamente o aumento da área considerada expansão urbana. O resultado foi uma gama de fatos urbanos conexos do ponto

de vista econômico e desconexos do ponto de vista estrutural, sendo: a gentrificação do núcleo pioneiro central versus o surgimento de condomínios horizontais fechados e uma difusão do desarticulada do tecido urbano versus conversão de antigos estoques de áreas rurais margeados pela GO-020 (ARRAIS, 2016). Isto caracterizou uma nova prática de empreendimentos imobiliários que envolviam tanto os aspectos arquitetônicos, quanto os urbanísticos e trouxeram consigo grandes investimentos de ordem urbana com a implantação de equipamentos urbanos de considerável envergadura.

Após os estudos realizados, houve ato normativo que regulamentou a Lei Estadual nº 8.956 de 27 de novembro de 1980, em que se institui e criou o Aglomerado Urbano de Goiânia, composto pelos mesmos municípios do estudo realizado em 1978, sendo eles: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade.

No âmbito do órgão de planejamento estadual, INDUR, foi criada equipe de trabalho responsável pela regulamentação da Lei Estadual nº 8.956/1980, que realizou visitas às prefeituras envolvidas com a finalidade de esclarecer os administradores do poder público municipal sobre o conteúdo e as determinações legais. Estas visitas técnicas tinham o propósito: ampliar os conhecimentos da equipe de trabalho sobre a Região de Goiânia, objetivando a definição de diretrizes e propostas para o AGLUG, com a finalidade de elaborar normas definitivas para a submissão dos projetos de parcelamento do solo urbano e definir um núcleo de gerenciamento para o AGLUG.

Para a criação do AGLUG, o INDUR apresentou justificativa, baseada no processo de metropolização do aglomerado urbano. Estes estudos demonstraram que a metropolização decorreu dos seguintes elementos: crescimento demográfico, intensificação das atividades econômicas e alta concentração populacional em Goiânia. Ao final da justificativa do processo de evolução do aglomerado, concluíram que a ausência de políticas públicas gerou problemas urbanos de demanda regional, sendo necessária a integração entre os territórios municipais e a área metropolitana de Goiânia. Propuseram uma ação governamental de caráter metropolitano para uma atuação conjunta entre os territórios municipais e uma estrutura administrativa metropolitana, com a intenção de regular as demandas relacionadas aos problemas sociais, econômicos e físicos. Estruturalmente, o processo de expansão urbana de Goiânia atingia configurações exponenciais e caóticas, pois o uso e a ocupação do solo urbano

do município de Goiânia, controlado por lei municipal, extrapolavam seus limites territoriais, trazendo para a área metropolitana problemas urbanos de ordem regional, consequentes do processo de metropolização de Goiânia demandados pelo intenso processo de urbanização brasileira.

Seguido dos atos administrativos apontados acima, o Governo Estadual aprovou as seguintes legislações: Decreto nº 1.909 de 4 de maio de 1981, que dispunha sobre as normas a que deverão ser submetidos os projetos de loteamentos e desmembramentos nas áreas de interesse especial, estabelecidos na Lei nº 6766/79 e Decreto nº 1.920 de 12 de junho de 1981, onde considera as áreas de interesse especial, para os efeitos da Lei Federal nº 6.766/79, os municípios componentes do Aglomerado Urbano de Goiânia como área de interesse especial, visando ampliar as possibilidades de intervenção no planejamento regional no âmbito estadual. No conteúdo do Decreto nº 1.920/81, definiu-se como competência do INDUR, a análise e a anuênciam prévias dos projetos de parcelamento e desmembramento do solo urbano dos municípios relacionados ao AGLUG. A partir de tal ato, se inicia as divergências políticas e territoriais entre os entes federados, município de Goiânia e Estado de Goiás.

Na década de 1980, seguiram alterações jurídicas diversas relativas à composição, aos objetivos e competências. Nos aspectos que consideram as alterações de ordem territorial pode-se observar poucas alterações, o que ocorreu foram normatizações relativas à organização político administrativa do aglomerado urbano.

Em 1982, o Decreto nº 2.067 de 04 de agosto de 1982 estabeleceu os objetivos do AGLUG, institui e regimentou o Conselho de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Goiânia (CODIAG) cujas competências básicas fundamentavam-se: em instituir o processo de planejamento integrado para o AGLUG; apreciar e promover estudos e projetos destinados ao desenvolvimento do aglomerado; coordenar planos, projetos, obras e serviços de interesse comum aos municípios do aglomerado e compatibilizar os investimentos federais e estaduais com as necessidades do aglomerado. Neste ato normativo foram registrados os serviços de interesses comuns, sendo eles: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico e ambiental notadamente o abastecimento de água, rede de esgoto e controle da poluição; transporte e sistema viário; regulamentação de uso do solo regional e utilização dos recursos hídricos e outras obras e serviços de interesse do AGLUG, a critério do CODIAG.

Em 1983, pela Lei nº 9.369 de 21 de outubro de 1983, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, acresce no conteúdo da Lei nº 8956/80, os municípios de Hidrolândia, Bonfinópolis e Brazabrantes na composição do AGLUG, que seguiu nesta configuração até a Lei nº 10.845, de 21 de junho de 1989. Em 1987, pelo Decreto nº 2.836 de 06 de outubro de 1987, foram estabelecidos os objetivos do AGLUG, ampliando os serviços de interesse comum, mantendo aqueles existentes no Decreto nº 2067/82, acrescentando outros: promoção de ações que visem a geração de empregos e melhoria no nível de renda da população; habitação popular; desenvolvimento social (educação, saúde, segurança e outros). Para o CODIAG, foi ampliada sua composição, suas competências e demais responsabilidade, não mais aparecendo o apoio técnico administrativo do INDUR, antes firmado no Decreto de 1982. Em 1989, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, pela Lei nº 10845/89, ampliou a composição do AGLUG, incluindo os municípios de Bonfinópolis (Distrito de Leopoldo de Bulhões) e Brazabrantes à composição regulamentada pelo Decreto nº 9369/83.

Na década de 1990, várias foram as alterações nas legislações relacionadas, principalmente, à composição físico territorial do Aglomerado Urbano de Goiânia. Após ato legislativo, em 1991, pela Lei Complementar nº 009, de 27 de dezembro de 1991, foram incluídos os municípios de Inhumas, Caturaí (antigo Distrito de Goianira), Santo Antônio de Goiás (antigo Distrito de Goianira), Senador Canedo e excluído Leopoldo de Bulhões. Em 1992, pela Lei Complementar nº 10, de 10 de julho de 1992, são excluídos os seguintes municípios: Goianápolis e Santo Antônio de Goiás. Em 1995, há nova alteração, o município de Santo Antônio de Goiás, retorna ao conjunto do aglomerado, por força da Lei Complementar nº 16, de 18 de julho de 1995. Em 1998, ocorre nova alteração pela Lei Complementar nº 23, de 09 de janeiro de 1998, com o retorno de outros dois municípios: Goianápolis e Goianira.

Como relata Bernardes e Moysés (2013), a composição do AGLUG foi resultado de sucessivas alterações legislativas, que certamente são oriundas de interesses e pressões do poder executivo municipal e legislativo estadual com pressupostos de vantagens para a obtenção de mais recursos de transferências aos municípios compusessem a região metropolitana. Este período foi marcado por um intenso e contínuo processo migratório que elevou o valor mercantil da terra urbanizada no município de Goiânia. Isto favoreceu a ocupação dos municípios limítrofes que apesar da ausência de infraestrutura nos loteamentos clandestinos configuraram novos territórios, como Aparecida de Goiânia, Goianira e Senador

Canedo, com malhas descontínuas e distantes do núcleo central, sempre próximos à metrópole goiana.

Em 1999, foi criada a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, instituindo a Região Metropolitana de Goiânia cuja composição<sup>6</sup> englobava vinte municípios. Nesta mesma normativa, foi criado Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – CODEMETRO<sup>7</sup> e estabelecido suas competências. Segundo legislação, seu caráter é normativo/deliberativo e guardava as seguintes competências: definir as funções públicas de interesse comum: planejamento, política de habitação e meio-ambiente; desenvolvimento econômico; promoção social e modernização institucional. Ainda em sua regulamentação dispunham as outras responsabilidades e competências do CODEMETRO eram promover a elaboração e a permanente atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia; declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser considerados entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; instituir e promover demais instrumentos de planejamento do interesse metropolitano, entre eles os Planos Diretores Municipais e o Sistema de Informações Metropolitanos; constituir e disciplinar, por resoluções, o funcionamento de Câmaras Temáticas para as funções públicas de interesse comum, voltadas a programas, projetos ou atividades específicas que vierem a ser instituídos para a Região Metropolitana; supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; estimular e acompanhar a implementação de providências necessárias à normatização das deliberações do Conselho de Desenvolvimento, relativas a funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano e elaborar seu regimento interno e autorizar a liberação de recursos provenientes do fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia.

---

<sup>6</sup> Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturá, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade, com a inclusão de Abadia de Goiás, Caldazinha, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás.

<sup>7</sup> O CODEMETRO possuía ainda uma estrutura organizacional composta por Secretário de Estado de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos; o Presidente da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; o Prefeito de Goiânia; o Secretário de Planejamento do Município de Goiânia; Superintendente de Trânsito e Transportes do Município de Goiânia; o Presidente da entidade gestora da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos; o Prefeito do Município de Aparecida de Goiânia; um Prefeito Municipal representando os demais municípios componentes da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, eleito pelos Prefeitos um representante da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; um representante da Câmara Municipal de Goiânia; 1 (um) representante das Câmaras Municipais dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia; uma Secretaria Executiva e das seguintes Câmaras: Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo; Câmara Temática de Habitação; Câmara Temática de Atendimento Social; Câmara Temática de Saneamento Básico; Câmara Temática de Desenvolvimento Econômico; Câmara Temática de Meio Ambiente; Câmara Temática de Segurança Pública e Câmara Temática de Uso e Ocupação do Solo.

Nas duas primeiras décadas do ano 2000, a legislação relacionada à Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 27/99, ainda sofreu alterações relacionadas aos aspectos físicos territoriais. Em 2004, houve alterações na Lei Complementar nº 27/99, modificada pela Lei Complementar nº 48, de 09 de dezembro de 2004, criando a Grande Goiânia que compreendia onze dos municípios<sup>8</sup> que figuravam na Lei nº 27/99. Em 2005, pela Lei Complementar nº 54, de 23 de maio de 2005, houve reconfiguração do território metropolitano, com o acréscimo de Guapó aos municípios da LC nº 48/2004. Em 2010, pela Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010, foram reincluídos os seguintes municípios na grande Goiânia: Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Inhumas, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás.

Em 2018, pela Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, foi regulamentada nova legislação, em vigor, que restabelece reconfiguração para a Região Metropolitana de Goiânia (Figura 1), que inclui o município de Santa Bárbara de Goiás e a exclui do município de Inhumas. A referida normatização guarda alguns aspectos pautados e bem marcados do Estatuto da Metrópole relativos à estrutura da governança interfederativa, como por exemplo: aspectos próprios da governança interfederativa; a permanência do CODEMETRO, sua estrutura e demais atribuições e aponta mais detalhadamente, se comparada à lei anterior, o modo e a estruturação do fundo de desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia.

Houve saldo do ponto de vista político administrativo, calcados nos aspectos regidos pelo próprio estatuto. Contudo, vale ressaltar as problemáticas que envolvem os aspectos territoriais, considerando todas as alterações realizadas em 20 anos na estrutura espacial do território metropolitano. Vale buscar e apontar estas questões já que tais alterações estão relacionadas às questões de fundo meramente político e legislativo. Considerando ainda, em pauta, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia, sob a responsabilidade técnico-científica de instituição de ensino superior que fundamentou seus dados e demais análises sobre o território metropolitano contido na Lei nº 27/1999, cuja composição contava com o município de Inhumas e pela normativa em vigência, o referido município foi excluído e somou-se ao conjunto o município de Santa Bárbara de

---

<sup>8</sup> Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade.

Goiás<sup>9</sup>, que não guarda uma relação direta com a dinâmica metropolitana estabelecida, significando a sua inserção uma questão de ordem e interesse político. Tais fatos demonstram uma adversidade de interesses e especulações sobre o território metropolitano, suas dinâmicas e possibilidades. O território do município de Inhumas faz parte da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte cuja importância é fundamental para o abastecimento de água da Região Metropolitana e adjacências.

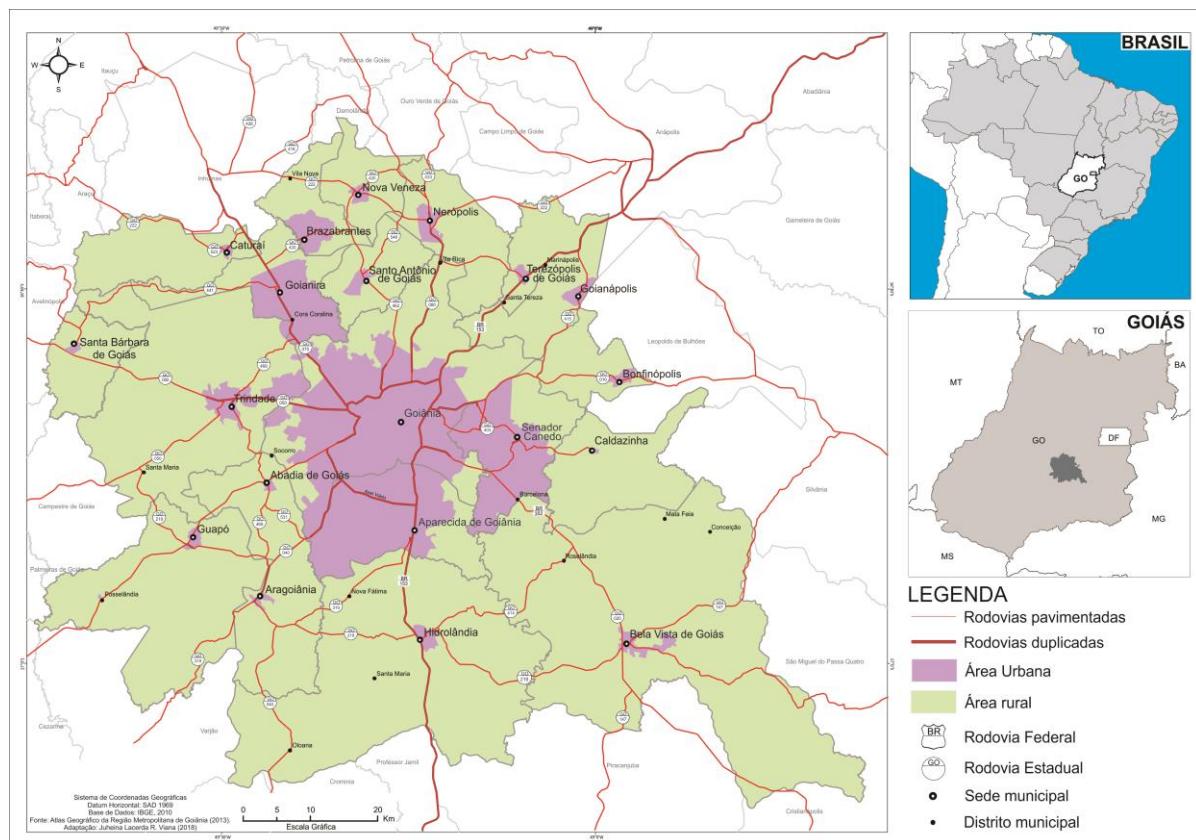


Figura 1 – Região Metropolitana de Goiânia, Lei Complementar nº 139/2018.

Segundo Teixeira (2012), o município de Inhumas possui evidentes influências do processo de metropolização de Goiânia em curso, porém encontra-se em descompasso com as intensas dinâmicas da região metropolitana, em função dos processos espaciais distintos relacionados ao agronegócio que possui características próprias de fragmentação territorial impostas pelo capital. “Fica nítido, que tanto o agronegócio como a metropolização

<sup>9</sup> Nas discussões internas realizadas pela equipe do PDUIRMG aventa-se a possibilidade de escolha do referido município estar relacionada com a proximidade da metrópole e a pequena declividade de seu território que favoreceria o processo de ocupação do território.

interferem na dinâmica espacial de Inhumas e região, mas a escala é diversificada. (TEIXEIRA, p. 205, 2012)." Outro ponto importante a ser ressaltado, é a existência do Comitê da Bacia da Hidrográfica do Rio Meira Ponte, que possui alguns representantes do poder público e o referido município, enquanto poder público, não consta como membro efetivo da relação administrativa em vigor. Apesar de sua posição geográfica, logo pertencimento a bacia hidrográfica de relevância metropolitana, demonstram as contradições e os interesses especulativos que promovem um território conectado ao capital global via agronegócio, mas tentam desconectar, de alguma forma, da lógica de conexões metropolitanas movidas por interesses especulativos de manutenção da terra rural, o que de nenhum modo o desvincula do processo de metropolização, muito menos da região. Mesmo mantendo suas características rurais de produção, o município possui relações geográfico ambientais com o território metropolitano e sua dinâmica própria não impede a manutenção das relações existentes entre a rede urbana estabelecida na estrutura da Região Metropolitana de Goiânia.

#### **4. OS AGENTES SOCIAIS E A PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA METROPOLITANA EM GOIÂNIA**

Como apresentado anteriormente, o território do AGLUG sofreu intensas transformações nos aspectos territorial, social, econômico, ambiental e político. Em pouco tempo Goiânia já era classificada como Região Metropolitana, enquadrando-se na obrigatoriedade de elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado, decorrente da obrigatoriedade relativa ao Estatuto da Metrópole.

O processo de elaboração se iniciou em dezembro de 2014 e foi interrompido para adaptação à Lei nº 13.089/2015 e retomado ao início de 2016. O resultado de um contrato realizado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos e a Universidade Federal de Goiás. Tinha como fundamento atender às necessidades e funções públicas de interesses comum, tendo a base territorial da metrópole como suporte geográfico para as proposições relacionadas às políticas urbanas metropolitanas. Este processo foi dividido em Diagnóstico, Prognóstico, Programas/Ações, Diretrizes e Macrozoneamento. Para isso, foram considerados os seguintes

eixos e suas respectivas dimensões, sendo eles: 1. Governança Metropolitana Interfederativa (Representatividade, Processo Participativo, Autonomia e Centralização e Gestão); 2. Condições Ambientais (Recursos Hídricos, Abastecimento, de Água, Esgotamento Sanitário, Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem Urbana.); 3. Ordenamento Territorial (Equipamentos Urbanos, Habitação, Centralidades e Expansão Urbana.); 4. Mobilidade (Dinâmica Metropolitana, Transporte Público Coletivo, Transporte Individual Motorizado, Cargas, Modos Ativos e Sistema Viário de Interesse Metropolitano) e 5. Desenvolvimento Socioespacial e Econômico (Indústria, Serviços, Emprego e Renda, Segurança Pública, Agropecuária, Segurança Alimentar e Nutricional e Educação).

O Diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado de Goiânia reuniu indicadores relativos à demografia, educação, renda, trabalho, mobilidade urbana, uso do solo, habitação, saneamento e vulnerabilidade ambiental, governança e gestão interfederativa. Durante esta etapa foram realizadas dezenove oficinas comunitárias, geralmente ocorridas em locais públicos com acesso facilitado (excetuando-se o município de Inhumas) e uma audiência pública com o objetivo de ampliar o processo de participação social. Houve ainda o recebimento de propostas e sugestões via internet, através de mecanismo de participação *on line*, interação nas redes sociais e a aplicação de questionários. Além destes documentos técnicos foram realizados vídeos durante os eventos, pesquisas nos municípios, mecanismos e instrumentos importantes de mobilização para interação entre o poder público (representada pela secretaria responsável), o cidadão e a instituição de nível superior responsável pelo projeto.

Para o Prognóstico foi realizada uma única audiência pública, assim como a primeira, registrada em filmagem sediada no poder legislativo estadual. A etapa de elaboração das Diretrizes Gerais, encontra-se registrado em um documento executivo, denominado “Diretrizes para a Região Metropolitana de Goiânia”. Em seu conteúdo, há propostas que se caracterizam Programas e Ações destinadas à RMG. No contexto político eleitoral percebeu-se certa tensão no que diz respeito à continuidade do processo e implementação da política metropolitana proposta.

O processo de elaboração de um instrumento de planejamento urbano é sempre um momento ímpar para a política urbana. Trata-se de um período relevante, pois na maioria dos estados e municípios brasileiros a questão da governança e do planejamento do território

urbano e regional, nas atuações dos gestores públicos, sempre foi considerada secundária, seja pelo desinteresse, seja pela inabilidade em compreender a importância da gestão e do planejamento territorial para o desenvolvimento do país.

A regulamentação do Estatuto da Cidade representou um momento único para os movimentos sociais que lutaram por seus espaços nas cidades. A obrigatoriedade de planos diretores, planos de mobilidade, plano de habitação mostrou a necessidade em criar um território urbano capaz de incorporar todas as realidades humanas da vida urbana. O planejamento nas cidades brasileiras continua a passos lentos, tentando incluir a todos de modo desigual. As cidades ainda continuam sendo pensadas para poucos e seguem aprofundando o desafio e a luta pelo direito à cidade. Estas cidades tomaram-se em proporções consideráveis imensas e não transbordam qualidades fundamentais para vida humana.

Este transbordar trouxe consigo nova necessidade, pensar em planejar e gerir regiões. O desafio do Estatuto da Metrópole é abissal e o abismo entre as políticas públicas e suas implementações é real. Como pensar uma região, sem resolver as diversas problemáticas que envolvem as municipalidades? Mas enfim, o desafio está lançado nas mãos dos técnicos governamentais e pesquisadores da área. A necessidade do momento está posta e são necessários imperiosos os esforços teóricos, conceituais e metodológicos, para compreender a lógica e não lógicas que regulam as regiões metropolitanas, pois existem paradoxos profundos que envolvem o território, os agentes sociais e participação sociopolítica no Brasil.

Em todos estes processos de construção de instrumentos de planejamento há nuances, divergências e, em menores proporções, convergência entre interesses que contemplam a coletividade. As divergências existentes entre os entes federados estados e municípios, pós Constituição de 88, continuam sendo postergadas e apresentam aparentes resoluções, pois não foi, de fato, consumado um novo pacto federativo que redefine papéis para a União, Estados, Municípios e Regiões. No entanto, o desafio se mostra real com a implementação dos planos de desenvolvimento urbano integrado previsto no Estatuto da Metrópole.

Durante o processo de elaboração do PDUIRMG, ocorreram dezenove oficinas, registradas no quadro abaixo, nos municípios componentes da região metropolitana e duas audiências públicas na capital. Para as oficinas os temas foram relacionados conforme a

necessidade premente em discutir determinado assunto, quanto para ambas as audiências os conteúdos apresentados e discutidos estão relacionados ao panorama geral dos eixos temáticos, apontados anteriormente.

Município	Data da Oficina/Audiências	Conteúdos discutidos	Número de presentes	Total da População (hab)
<b>Abadia de Goiás</b>	05/05/2017	1 e 4	93	6.868
<b>Aparecida de Goiânia</b>	28/06/2017	3 e 4	82	455.735
<b>Aragoiana</b>	23/06/2017	1 e 2	80	8.375
<b>Bela Vista de Goiás</b>	02/05/2017	1 e 3	60	24.539
<b>Bonfinópolis</b>	07/04/2017	2 e 3	120	7.536
<b>Brazabrantes</b>	30/06/2017	1 e 2	60	3.240
<b>Caldazinha</b>	01/06/2017	3 e 4	93	3.322
<b>Caturaí</b>	29/05/2017	1 e 2	54	4.670
<b>Goianápolis</b>	28/08/2017	1 e 2	111	10.681
<b>Goiânia</b>	30 e 31/08/2017	1, 2, 3 e 4	230	1.302.001
<b>Goiânia – 1ª Audiência</b>	18/10/2017	1, 2, 3 e 4	121*	2.173.141 **
<b>Goiânia – 2ª Audiência</b>	15/12/2017	Prognóstico por eixo temático	50*	2.173.141 **
<b>Goianira</b>	11/04/2017	1 e 3	93	34.061
<b>Guapó</b>	22/05/2017	1 e 2	132	14.002
<b>Hidrolândia</b>	05/06/2017	1 e 3	63	17.398
<b>Inhumas</b>	Não ocorreu	-	-	-
<b>Nerópolis</b>	08/06/2017	3 e 4	125	24.189
<b>Nova Veneza</b>	20/04/2017	1 e 3	63	8.129
<b>Santo Antônio de Goiás</b>	10/05/2017	1 e 4	63	4.690
<b>Senador Canedo</b>	16/05/2017	3 e 4	76	84.399
<b>Terezópolis de Goiás</b>	03/04/2017	1 e 3	122	6.562
<b>Trindade</b>	10/03/2017	1, 2, 3 e 4	190	104.506

Fonte: Organização própria, (2018). Os dados numéricos de presença foram extraídos das listas de presença das oficinas SECIMA (2017), enquanto os dados populacionais foram extraídos do IBGE (2010). \*Estes números tratam-se de uma média, pois a audiência pública ocorreu em dois períodos diferentes havendo, portanto, dois registros distintos para os respectivos períodos. \*\* IBGE, (2010). Como as Audiências Públicas foram realizadas pensando toda a composição de municípios, considerou-se para isso, o valor total da população da Região Metropolitana de Goiânia.

É possível se afirmar que os valores numéricos da tabela acima representam uma participação sociopolítica restrita? Se buscarmos a população total da RMG, a contabilidade concluiria uma variação de 1% a 3% da população participante em todos os municípios. Como pode ser visualizado este processo?

Para Oliveira Filho (2009), a participação popular no planejamento de cidades é um debate estrutural e, no caso do Brasil, apresenta-se em processo de consolidação. A participação é um direito subjetivo e fundamental dos cidadãos cuja finalidade é promover os

valores democráticos. Tem princípio unificador da ordem urbanística que se fundamenta na ética e na inclusão dos cidadãos, garantindo a igualdade na participação nos processos políticos. Tem ainda a capacidade de mediar os sistemas representativos e deliberativos e representam solução para os modelos representativos.

Segundo o mesmo autor, a participação institucionalizada e o discurso democrático ainda não realizaram as rupturas necessárias para mediar os interesses particulares muitas vezes incentivados. Isto dificulta e institucionaliza uma tirania participativa, que fomenta a manipulação de audiências públicas, cooptação de conselhos e fóruns de discussão, em ambientes fundados no binômio da representação-deliberação restritiva.

Outra questão colocada por Oliveira Filho & Vasconcellos (2011) diz respeito aos recursos e às capacidades dos agentes sociais para se engajar nessas práticas: pessoas e grupos sociais com menos recursos tenderiam a participar menos, o que influencia na composição das instâncias participativas. Ou seja, o processo de participação sociopolítico no cenário desenhado para o debate e a discussão da questão metropolitana do Brasil necessita mais aprofundamento e equilíbrio para que haja menos paradoxos. Além disso, as questões que envolvem a participação sociopolítica incluem uma gama de fatores, essencialmente, as relações estabelecidas entre o espaço e o homem.

Mas o que existe por trás das cortinas que envolvem o espaço e o homem? Para Steinberger (2006), o território usado é a categoria que permite melhor analisar as políticas públicas. Mas para se compreender o território usado, ou melhor, o espaço, suas dinâmicas e simultaneidades, é fundamental analisar a atuação dos agentes sociais que se articulam, criam e caracterizam a configuração espacial.

Para se compreender a lógica que envolve o território metropolitano, deve-se atentar para a lógica de atuação dos diferentes agentes que envolvem o território usado. Os agentes sociais – Estados e os Municípios – são fundamentais para se compreender o funcionamento e articulação da política pública metropolitana, mesmo que esta política espacial se configure, a princípio de modo incipiente.

Há dinâmicas que integram estes municípios de modo a criar um ambiente de metrópole em razão da comunhão e da necessidade de serviços comuns, atualmente chamadas de funções públicas de interesse comum. As demandas são significativas e integram

o espaço e os homens, as cidades e os cidadãos em razão de necessidades, que na maioria das vezes, não atende de forma efetiva toda a coletividade conforme as necessidades evidentes.

Para exemplificar, no caso da Região Metropolitana de Goiânia, tem-se a questão dos resíduos sólidos, função pública de interesse comum que, no entanto, apresenta divergências. No município de Guapó encontra-se em instalação um aterro sanitário no limite com o município de Aragoiânia, este mesmo equipamento está localizado em área ambiental de grande relevância, no limite das bacias que abastecem o município de Aragoiânia. É possível observar vários aspectos divergentes que maculam a política metropolitana. Em primeiro ponto tem-se a localização do aterro, em área ambientalmente protegida e, em segundo ponto a ausência de articulação política para o compartilhamento do equipamento, exercitando e contemplando as funções públicas de interesse comum. Apenas este fato, expressa a desarticulação do processo e a inabilidade de entendimento político articulado para que se crie ambiente favorável à implantação de aterros sanitários de forma adequada e compartilhada para o conjunto metropolitano.

A divergência acima corrobora de alguma forma para uma participação sociopolítica inexpressiva tanto nas oficinas, quanto nas audiências públicas. A temática “Condições Ambientais” foi abordada de modo insistente durante os eventos. O Diagnóstico relacionado aos aterros sanitários mostrou uma realidade de irregularidades com relação às normativas e adequações destes equipamentos. O fato é que as demandas das metrópoles são antigas, portanto as necessidades de soluções conjuntas igualmente carecem de propostas integradas e nos momentos dos debates, ficaram evidentes as dificuldades de entendimento entre os municípios para que se articulassem por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação, ou seja, não houve um acordo que superasse as questões territoriais da municipalidade, limitando a perspectiva da governança interfederativa em um único território, o metropolitano.

Como as necessidades extravasam os limites territoriais, em razão de uma escala regional, os gestores públicos municipais se colocaram divergentes, em razão de um entendimento ainda limitado pelas questões físico territoriais que envolvem o território metropolitano nas propostas relativas à governança interfederativa. Ainda foi possível perceber que os agentes atuam sobre uma demanda funcional, ou seja, realizam as políticas públicas dependentes de uma base territorial rígida e de frações territoriais, que limitam e

reduzem a aplicação das políticas públicas em espaços metropolitanos. No caso de políticas públicas espaciais metropolitanas, as categorias espaço e agentes guardam, em absoluto, elementos que as caracterizam de modo interdependente e inseparável. Sendo impossível, portanto, analisar uma política pública sem observar à lógica e as relações de poder que se estabelecem entre o território metropolitano e os agentes sociais que se movimentam e se articular conforme suas intencionalidades.

No Brasil, os agentes sociais- Estado e Municípios, que se relacionam e consolidam configurações espaciais atuam, conforme ordenamento jurídico constitucional, seguindo diretrizes relativas às políticas públicas nacionais. Em sua grande maioria, as demandas funcionais são transferidas, hierarquicamente, via legislações com assuntos específicos que se relacionam às necessidades de desenvolvimento e crescimento do espaço para a integração das frações territoriais e manutenção da unidade nacional.

No caso das políticas públicas urbano metropolitanas, é possível observar uma hierarquização, a exemplo, o Estatuto das Cidades e as demandas de planejamento urbano específico de municípios, com a obrigatoriedade na elaboração de planos diretores e demais legislações urbanísticas específicas, responsabilizando o município pela organização espacial de seu território. Além disso, essa imposição legal está vinculada ao repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento urbano do próprio município. Como mencionado anteriormente, houve nova determinação jurídica, advinda da União direcionada aos Estados com a criação do Estatuto da Metrópole, que impõe a estes a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas, vinculando responsabilidades jurídicas e, novamente, repasse de recursos financeiros.

Assim como todas as relações políticas, as políticas públicas urbano metropolitanas envolvem as relações de poder. Para Gomes (2013) são elementos fundamentais no processo de desenho e implementação das políticas públicas no território, pois indicam, direcionam e redirecionam os usos do território e confirmam seu forte potencial político, base de exercício do poder dos diferentes agentes sociais. Ao exercer sua competência constitucional, o Estado e os Municípios, delimitam, organizam, definem e estabelecem relações de poder sobre o território.

O processo de elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado coube ao Estado definir diretrizes aos municípios, condições relacionadas à governança interfederativa,

ao planejamento e ordenamento territorial, em decorrência da institucionalização de regiões metropolitanas. No entanto, houve um ponto principal de divergência entre os municípios metropolitanos, o suporte físico, ou melhor, o território metropolitano que ainda não é visto com unicidade e integridade pelos gestores públicos municipais. Ainda não há uma identidade convergente e unânime para construção de um território metropolitano, em razão da própria construção constitucional estabelecida pela Carta Magna. Deste modo, se estabeleceu um conflito entre entes da federação e as frações de um território, pois existe diferentes agentes atuando no espaço em decorrência de interesses divergentes parte do processo democrático.

Para isso, pode-se recorrer ao conceito de espaço geográfico de Santos (1996), que representa a união entre a materialidade e as ações humanas, ou seja, o espaço é um conjunto interativo de sistema de objetos e ações, onde o território é a parte material e o espaço representa as relações sociais, ambas inseparáveis. As relações sociais a que se refere são as relações estabelecidas entre os agentes – Estado e os Municípios e o campo de poder que os envolve.

Ainda fundamentado em Santos (1985), estes agentes – Estado e os Municípios – podem ser hegemônicos ou não hegemônicos. Isto remete novamente às relações de poder, às hierarquias, que podem ser horizontalizadas ou verticalizadas, conforme interesses dos Estados e Municípios, em exercer seu campo de poder na implementação de políticas públicas espaciais relacionadas ao planejamento urbano metropolitano. Por isso, a afirmativa de Gomes (2013) é assertiva, quando revela que no espaço é possível compreender, os diferentes usos do território, pois possuem uma dinâmica estabelecida pelas relações de poder, com diversas finalidades, ora complementares, ora conflitantes.

O fato é que as realidades e suas interpretações se encontram espacializadas desigualmente, pois os agentes sociais, no caso o Estado e os Municípios, exercem os seus poderes em distintas e variadas escalas. Gama (1998) reforça que as ações sociais no espaço, território usado, apresentam “níveis de representação e dispõem de planos sucessivos e diferenciados de generalização e homogeneização”. Aponta ainda que as relações de poder no espaço são distintas, portanto as análises se transformam ou alteram conforme suas escalas, logo a lente para análise de uma escala local/municipal é distinta da lente para análise de uma escala regional/metropolitana. Isto implica dizer que a estrutura do território e o jogo

dos sistemas de relações de poder estão impressos no espaço em distintas formas escalares. Como pode ser percebido no exemplo relativo à localização de um aterro sanitário.

Para compreender as relações existentes no território, Gama (1998) estabelece componentes elementares de estruturas complexas que caracterizam as relações sociais, sendo: práticas sociais, formas institucionais, mecanismos de poder e modos de racionalidade. Em oposição, envolve os “espaços tempos” ou “esferas estruturais”, espaço doméstico, espaço da produção, espaço da cidadania e espaço mundial, que ao se cruzarem os componentes elementares e os espaços estruturais haverá uma trama capaz de auxiliar na complexa análise entre as relações de poder, o território usado e a escala.

Como afirma Raffestin (1993), a análise da territorialidade humana como produto social, guarda, em verdade, nuances e complexidades, mas a adoção de métodos analíticos que compreendam as relações de poder são os meios para se iniciar qualquer investigação. Ou seja, para se compreender como o Estado e os Municípios possuem influência sobre as políticas públicas espaciais, é fundamental compreender como se dão as relações de poder, observando suas complexidades, adentrando o território, guardando suas adversidades, considerando, sobretudo, as relações interescalares existentes entre os agentes sociais e o território.

Em meio a tais incongruências vale ressaltar a experiência ímpar no PDUIRMG. A instituição de ensino superior responsável pela demanda de elaboração propôs como estratégia, um curso de especialização em Planejamento e Gestão Urbana. Os alunos contemplados foram os servidores públicos efetivos das secretarias responsáveis pelo planejamento nos municípios componentes da região metropolitana. O objetivo principal era ampliar os conhecimentos dos técnicos criando uma rede técnica integrada entre os técnicos dos municípios metropolitanos, fundamental para a manutenção da rede de cidades integradas à metrópole de Goiânia.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática chave já está a reboque, há alguns anos, a implementação de políticas urbanas metropolitanas está pendente na maioria das metrópoles e, é consequência da falta de planejamento pregresso na maioria dos municípios brasileiros. Esta seria uma das questões

fundamentais, talvez não a única questão problemática fundamental a se tratar nas discussões que envolvem a política territorial metropolitana brasileira. As soluções dos problemas que envolvem estas questões são oriundas de implementações, ao menos nos casos municipais, de políticas urbanas insuficientes, ineficientes e superficiais, que envolvem interesses diversos entre agentes sociais que constroem o território.

Mas esta questão extrapola o abismo entre a política e o planejamento, existe de fato, uma grande limitação nas decisões políticas. No caso dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado percebeu-se, como já afirmado anteriormente, uma limitação no que diz respeito à governança interfederativa, o que nos faz recorrer ao sistema constitucional brasileiro. Este sistema estabeleceu aos Estados e Municípios competências específicas, que pós globalização e a ruptura de fronteiras físicas, não mais administram território sociais e econômicos, via mão rígida de controle estatal territorial, são territorialidades flexíveis que necessitam de plasticidade. Ou seja, os territórios metropolitanos extravasam as delimitações físicas e são resultados de práticas sociais dinâmicas que envolvem distintos e variados agentes sociais.

Por isso, para que a política metropolitana seja implementada em sua integralidade, é fundamental que os agentes que compartilham os territórios de uma região metropolitana estejam alinhados para a construção de políticas e arenas possíveis de pactuação democrática para que os planos não se transformem em meros objetos burocráticos. Mais que isso, é fundamental que se questione constitucionalmente, a restrita competência municipal no que concerne ao desenho e a implementação de políticas públicas relativas ao território municipal e metropolitano. Mas as dissonâncias são profundas, pois envolvem um embate de ideias e interesses, conflitos percebidos durante as discussões nas oficinas ocorridas nos municípios componentes da RMG. Tudo recai sobre responsabilidades dos gestores públicos municipais que assistem à elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado dirigido pelo poder público do ente federado Estado, que a sua maneira tenta compreender as limitações dos municípios, sem vivenciar e experienciar as dificuldades que são próprias das municipalidades.

Entre o território e os agentes se estabelece um campo de forças característico da categoria que os envolve, o poder. Estas relações determinadas pelo campo de força envolvem sujeitos, suas ideias e seus interesses que desta forma constroem dinâmicas que delineiam e direcionam, na grande maioria das vezes, as políticas espaciais no Brasil. A

exemplo, pode-se observar a política que envolve o uso e ocupação das cidades metropolitanas, o processo especulativo a sua volta e as consequências para uma região metropolitana. Além de envolver agentes atores, poder e território, há a questão de escalas que recorremos, anteriormente, à Gama (1998) em que se afirma sobre a complexidade estrutural que abarca a interescalaridade.

Das categorias a mais subjetiva e invisível é o poder e o campo de forças que se constrói imaginariamente. Para Foucault (1995), o poder não deve ser entendido como relação de dominação e de subordinação, nem de normalização e de resistência, deve ser entendido como potência de instituição de capacidade de direitos (Estado) e como potência de agir em acordo (público).

A ação pública pode ser uma proposta para as questões que envolvem as políticas públicas atuais. Possui características de integralizar, estruturar, organizar e construir, coletivamente, ambientes articulados em diferentes escalas espaciais e temporais, pois envolve atores públicos, atores individuais, atores coletivos, atores coletivos públicos e atores coletivos privados. Além disso, comprehende ser imprescindível a participação de todos estes agentes e supera conceitos de políticas públicas clássicos ao se apresentar como instrumento de regulação social e política de desafios, o que permite aberturas em seu processo, já que visualiza o desafio social como componente do fato que desencadeia o circuito e caracteriza uma ação pública e seus elementos, a saber: o problema social, o problema político, a agenda pública e os empreendedores de causa.

O contexto político e a participação sociopolítica nas questões que envolvem o desenvolvimento urbano, a gestão urbana, a governança interfederativa, o planejamento das cidades e, agora das metrópoles, tratam-se de discussões que ainda permanecem como desafios no universo acadêmico, científico e técnico.

A realidade no processo de participação sociopolítica tem apresentado dificuldades na promoção e qualificação dos espaços com efetiva participação popular. De forma ponderada Oliveira Filho (2009) coloca que é melhor qualquer participação, que nenhuma participação. Afirma ainda, que a disponibilização de espaços para participação é fácil e o difícil é garantir a qualidade na participação em razão dos vários interesses envolvidos.

Este talvez seja o maior dilema a ser enfrentado para a efetivação das políticas públicas realmente democrática e participativa: a de não transformar a participação em um modelo de decisão a serviço de interesses políticos particulares e demandas de grupos organizados da sociedade e, ainda pior, legitimado pelo discurso democrático.

Por isso, como apresentado, em números “pequenos” se relativizarmos a proporção matemática, é possível observar que houve participação sociopolítica, mesmo de forma restrita, considerando todos os aspectos que envolvem o processo democrático de participação. O que também se notou que os cidadãos nos momentos de debate e discussão demonstravam distanciamento da realidade metropolitana, expressando um déficit na identidade<sup>10</sup> com a metrópole. São imperiosos e necessários os esforços para difundir a questão metropolitana no Brasil, principalmente se fazer aos olhos dos cidadãos, e compreender a realidade espacial que se configura e as necessidades decorrentes dessa integração que coloca desafios diários e constantes para todos que habitam regiões metropolitanas no Brasil.

No entanto, o que se percebeu na construção do PDUIRMG, foi a utilização de instrumentos de políticas espaciais clássicas que não dimensionam os problemas, muitos menos os materializam em ações governamentais. Ou seja, a ação pública é um espaço sociopolítico que necessita da utilização de vários instrumentos técnicos e científicos como ferramentas de suporte para a gestão que permitam reinterpretar as realidades sociais atuais, em suas peculiaridades, possibilitando a governabilidade por meio da análise política fundamentada, racionalizada e aprofundada.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAIS, Tadeu Alencar. A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização. Goiânia: Editora UFG, 2016.

BERNARDES, Genilda Darc; MOYSÉS, Aristides. In: XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Segregação urbana e desigualdade social: estado, mercado imobiliário e dinâmica socioespacial. Caxambu, 2013.

---

<sup>10</sup> Como estratégia de identificação do cidadão com a questão metropolitana, foi criada e editada cartilha denominada “Cidadão Metropolitano”. Site: <http://pdi-rmg.secima.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Cartilha-Digital-FinalPDF.pdf>, acessado em 20/11/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Departamento de Geografia. Regiões de Influência das cidades 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

BRASIL, Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL, Lei de parcelamento urbano. Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

BRASIL, Estatuto da metrópole. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

FOUCAULT, Michel. O Sujeito e o poder. In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. Michel Foucault uma trajetória filosófica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

GOIÁS. Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Gerência de Projetos Metropolitanos. Planejamento Urbano no Estado de Goiás. Goiânia, 2017.

GOIÁS. Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Gerência de Projetos Metropolitanos. Diretrizes para a Região Metropolitana de Goiânia. Goiânia, 2018.

GOIÁS. Lei Complementar nº 8.956, de 27 de novembro de 1980.

GAMA, Antonio. Escalas, representações e ação social. Lisboa: Cadernos de Geografia nº 17, 1998, (p. 17-21).

GOMES, Maiara Silva; STEINBERGER, Marília e BARBOSA, Renan Paixão. O potencial político da categoria ‘território usado’. In: Marília Steinberger. Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler, 2013 (p.65-87).

MOYSÉS, Aristides. Goiânia: metrópole não planejada. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás, 2004.

LASCOUMES, Pierre & GALES, Patrick Le. Sociologia da ação pública. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceio: EDUFAL, 2012.

\_\_\_\_\_. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. A participação popular no planejamento urbano: a experiência de Porto Alegre. (Tese de Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo & VASCONCELLOS, Carla P. Democracia e Participação Popular: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. Anais do Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA: Brasília, 2011.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: Técnica e tempo – razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

STEINBERGER, Marília. O espaço, o território e suas frações. In: Marília Steinberger. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: LGE, 2006 (p. 56-63).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006

TEIXEIRA, Renato Araújo. Município de Inhumas: com eira e sem beira no descompasso da metrópole. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, 2012.

VAZ, Maria Diva Araújo Coelho. Transformação do Centro de Goiânia: Renovação ou Reestruturação? Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, 2002.