



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

FACULDADE DE PLANALTINA - FUP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

OLAVO SOARES DO NASCIMENTO

"FIM DAS FRONTEIRAS"?

PERSPECTIVAS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

BRASÍLIA-DF

2019

OLAVO SOARES DO NASCIMENTO

"FIM DAS FRONTEIRAS"?

PERSPECTIVAS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP da Faculdade UnB Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila

BRASÍLIA-DF

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SOARES DO NASCIMENTO, OLAVO

"FIM DAS FRONTEIRAS"? PERSPECTIVAS PARA A REGIÃO

METROPOLITANA DE BRASÍLIA / OLAVO SOARES DO NASCIMENTO;

orientador MARIO LUCIO DE AVILA. -- Brasília, 2019.

p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão

Pública) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. estatuto da metrópole. 2. regiões metropolitanas. 3.

distrito federal. 4. entorno de Brasília. 5. federação. I.

AVILA, MARIO LUCIO DE , orient. II. Título.

OLAVO SOARES DO NASCIMENTO

"FIM DAS FRONTEIRAS"?

PERSPECTIVAS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP da Faculdade UnB Planaltina (FUP) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Dissertação de Mestrado defendida em 15 de fevereiro de 2019 sob a avaliação da Comissão Avaliadora constituída por:

Prof. Dr. Mário Ávila (orientador)

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – Universidade de Brasília

Profa. Dra. Patrícia Laczynski de Souza

Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – Universidade de Brasília

Aos moradores dos municípios do Entorno
que vão e voltam de suas cidades para o
Distrito Federal todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da excelente turma de 2017 do PPGP, pela parceria durante o curso.

Aos meus colegas de trabalho, em especial Adriana Vasconcelos e Gabriela Guerreiro, pela compreensão da necessidade de ausências e modificações de horários durante o período de aulas.

À minha família, pelo suporte e pelos ensinamentos dados por toda a vida, que me ajudaram a chegar a esse momento.

Ao professor Mário Lúcio de Ávila, pela orientação.

À arquiteta Áurea Mazzetti, pela troca de e-mails que foi fundamental na compreensão do Estatuto da Metrópole.

Aos gestores públicos de Novo Gama, Padre Bernardo, Água Fria de Goiás, Cidade Ocidental e Goianésia, pelas entrevistas concedidas.

E principalmente à Danielly, pela compreensão, pelo suporte, pela revisão e pelo incentivo.

Em função de fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana.

Ronaldo Guimarães Gouvêa, 2009

RESUMO

A urbanização que caracteriza o Brasil tem nas regiões metropolitanas seu principal ponto de materialização. São regiões em que problemas urbanos, como violência e carência de serviços públicos, se fazem presentes - em parte, por conta das dificuldades institucionais de articulação que existem entre os entes federativos que formam essas regiões. O Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015, ambiciona minimizar parte desses problemas. À época da promulgação do Estatuto, foi imposto um veto à possibilidade do Distrito Federal compor uma região metropolitana. Esse quadro foi modificado no fim de 2018, quando uma medida provisória promulgada pelo ex-presidente Michel Temer permitiu a formação de uma região metropolitana que incluísse Brasília. Com base nisso, a dissertação discute as perspectivas para a vindoura Região Metropolitana de Brasília, em seus aspectos sociais, econômicos e na formação de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para a localidade.

ABSTRACT

The urbanization phenomenon that characterizes Brazil can be mainly seen in metropolitan areas. These are regions in where urban problems, such as violence and lack of public services, are present - partly due to difficulties in institutional articulation that exist between the federative entities within these regions. The "Estatuto da Metrópole" (Metropolis Statute), promulgated in 2015, aims to minimize some of these problems. At the time of the enactment of the Statute, a veto was imposed on the possibility of Brazil's Federal District take part in a metropolitan area. This environment was modified at the end of 2018, when a provisional measure promulgated by former President Michel Temer allowed the formation of a metropolitan area including Brasilia. Based on this, the dissertation discusses the perspectives for the coming Metropolitan Area of Brasilia, in its social and economic aspects and in the formation of an "Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado" (Integrated Urban Development Plan) for the locality.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETIVOS	23
1.1.1 OBJETIVO GERAL	23
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	23
1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	23
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	24
1.4 METODOLOGIA	25
2 REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 FEDERALISMO	27
2.1.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO	29
2.2 COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL	33
2.2.1 REGIÕES METROPOLITANAS	35
2.2.2 REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	43
2.2.3 CONSÓRCIOS	45
3 ESTATUTO DA METRÓPOLE	49
3.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)	54
3.2 A LEI 13.683/2018	56
3.3 A MPV 862/2018	63
4 ENTORNO DE BRASÍLIA E A POSSÍVEL REGIÃO METROPOLITANA	65
4.1 A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA	70

4.2 RIDE-DF E O COARIDE	73
5 UM PDUI PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA	80
5.1 REFERÊNCIAS NACIONAIS DE PDUI	81
5.1.1 O PDUI DA GRANDE VITÓRIA	81
5.1.2 A CONSTRUÇÃO DO PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA	89
5.2 PROPOSTAS DE DIRETRIZES, FPICS E ENCAMINHAMENTOS PARA O PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA	93
5.2.1 DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E FPICS	94
5.2.2 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	95
5.2.2.1 FPICS PARA O EIXO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	95
5.2.2.2 FPICS PARA O EIXO MEIO AMBIENTE	98
5.2.2.3 FPICS PARA O EIXO ORDENAMENTO TERRITORIAL	100
5.2.2.4 FPIC PARA O EIXO GESTÃO E GOVERNANÇA	103
5.2.2.5 FPICS PARA O EIXO CONDIÇÕES HUMANAS	104
5.2.2.6 FPICS PARA O EIXO INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE	106
6 CONCLUSÃO	108
7 REFERÊNCIAS	112
APÊNDICE I - ENTREVISTA COM O GOVERNADOR IBANEIS ROCHA	137
APÊNDICE II - MAPAS DO DISTRITO FEDERAL E CIDADES VIZINHAS	142

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Plano de Ação do PDUI da RMGV	86
Figura 2 - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	140
Figura 3: Área Metropolitana de Brasília	141
Figura 4: Proposta para a Região Metropolitana de Brasília	142

TABELAS

Tabela 1 - População das dez maiores regiões metropolitanas do Brasil e porcentual da população na cidade-polo	71
Tabela 2 - IDH das regiões metropolitanas, cidades-polo e diferença entre os indicadores	72
Tabela 3 - Diretrizes do PDUI da RMGV	83
Tabela 4 - Proposta de eixos e FPICs para a Região Metropolitana de Brasília	106

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I - ENTREVISTA COM O GOVERNADOR IBANEIS ROCHA	135
APÊNDICE II - MAPAS DO DISTRITO FEDERAL E CIDADES VIZINHAS	140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Área Metropolitana de Brasília
COARIDE	Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento
Codemetro	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Comdevit	Conselho Metropolitano da Grande Vitória
FCO	Fundo Constitucional do Centro-Oeste
FNDUI	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado
FNEM	Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fumdevit	Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
Funape	Fundação de Apoio à Pesquisa de Goiás
I PND	I Plano Nacional de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves

IMB	Instituto Mauro Borges
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPV	Medida Provisória
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Brasília
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PP	Partido Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RMB	Região Metropolitana de Brasília
RMG	Região Metropolitana de Goiânia
RMGV	Região Metropolitana de Grande Vitória
SECIMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos de Goiás
SEDM	Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano
SNDU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUS	Sistema Único de Saúde

UFG

Universidade Federal de Goiás

ZIM

Zona de Interesse Metropolitano

1 INTRODUÇÃO

A urbanização é uma das principais características do Brasil contemporâneo. As cidades abrigam 84% da população brasileira (IBGE, 2010), porcentagem que tem passado por evolução constante ao longo das últimas décadas.

Essa urbanização acelerada e perene tem nas regiões metropolitanas¹ seu principal ponto de materialização. Entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, apenas 1.208, número que corresponde a pouco mais de 20% do total, pertence a regiões metropolitanas (Tourinho e Silva, 2016); no entanto, estão neles 43,91% da população nacional (Batista et. al., 2016).

O contexto resultante desse quadro é marcado, entre outros fatores, por significativas discrepâncias entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, em especial no contraste entre a cidade-polo e as periféricas. Verifica-se tanto uma variação natural no número de habitantes quanto uma crítica disparidade em infraestrutura e elementos que formam o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida.

Diferentes pesquisadores (Braule Pinto, 2007; Batista et. al., op. cit.) já apontaram que as regiões metropolitanas representam uma espécie de síntese dos problemas urbanos brasileiros, em que as deficiências estruturais e a fragilidade dos serviços públicos se fazem presentes e vitimam, de forma significativa, seus moradores, principalmente os das áreas periféricas.

Entre as maneiras de como esse problema urbano se manifesta está a consolidação das chamadas 'cidades-dormitório', municípios carentes que estão geograficamente próximos aos

¹ Aqui entendidas como as regiões definidas pela Constituição de 1988, Art. 25, § 3º: "Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

polos regionais, os quais reúnem as maiores oportunidades de emprego e renda. Identifica-se um cenário em que as grandes e melhores cidades exercem uma função contraditória de atração e exclusão simultâneas: estimulam interessados em busca de estrutura e empregos, e os afastam por conta do elevado custo de vida de se fixar residência em seus limites, em especial nos bairros mais centrais e valorizados (Batista et. al, op. cit.). Com isso, parte desse contingente populacional procura as outras cidades do mesmo ambiente metropolitano para fixar residência.

Ao panorama de complexidades econômicas e estruturais, soma-se o contexto de inefetivas e frágeis ações de articulação federativa (Braule Pinto, op. cit.) entre os entes que compõem as regiões metropolitanas - processos cuja qualidade seria essencial num cenário marcado pela expressiva migração pendular, caracterizada pelos cidadãos que transitam entre diferentes cidades ao longo de um dia rotineiro (Ojima, Pereira e Silva, 2008) e também pela realidade de problemas urbanos que extrapolam os limites politicamente estabelecidos.

Este contexto se faz particularmente complexo devido ao modo como está estruturada a federação brasileira.

A Constituição de 1988 deu aos municípios o caráter de "entes da federação de forma inequívoca" (Leoncy, 2012). Dentro do contexto de redemocratização em que o texto constitucional foi aprovado, entendia-se que a descentralização de poder, com a delegação de mais responsabilidades e competências aos entes subnacionais, correspondia aos anseios de maior liberdade (Arrais, 2007; Abrucio, 2005).

A questão é que como efeito negativo desse processo criou-se o cenário do "municipalismo autárquico" (Abrucio, op. cit.), com poucos estímulos à cooperação federativa e,

em muitos casos, com uma multiplicidade de atores que leva a problemas de decisão conjunta (Braule Pinto, op. cit., Franzese e Abrucio, 2009).

Tal cenário reforça os efeitos negativos principalmente nas regiões metropolitanas, onde as fronteiras entre os municípios são, em muitos casos, imperceptíveis e desconsideradas pelos cidadãos no cotidiano.

O Brasil busca articular as áreas em torno das principais cidades desde as décadas de 1960 e 1970, quando a legislação criou o instituto das regiões metropolitanas, deu ao governo federal o poder de estabelecer a composição destes agrupamentos e definiu os serviços que eram de interesse conjunto (Seguin e Araújo, 2016). Com a Constituição de 1988, a criação e a gestão das regiões metropolitanas foi transferida aos governos estaduais (Martins de Sá, 2017).

Embora as regiões metropolitanas tenham, desde então, proporcionado algumas positivas ações de cooperação entre os entes federativos que as compõem, carregam ainda uma série de limitações na tentativa de serem mais efetivas. Por não serem entes federativos, essas regiões não têm capacidade tributária nem punitiva (Suave e Barroca, 2017). Também não contam com representantes eleitos diretamente pela população, o que acarreta problemas de legitimidade (Braule Pinto, op. cit.).

Promulgado em 2015, o Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) é um diploma legal que reconhece o quadro e apresenta sugestões para melhoria dos acordos federativos. É uma norma que fecha um ciclo longo, estabelecido desde a conclusão da Constituinte em 1988 e que teve como passo fundamental a sanção do Estatuto da Cidade, em 2001 (Schirato, 2016).

O Estatuto busca estabelecer:

Diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados; normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; critérios para o apoio da União a ações que envolvam o campo do desenvolvimento urbano. (Martins de Sá, op. cit.)

Assim, o Estatuto objetiva firmar uma nova realidade para a gestão das regiões metropolitanas e também das aglomerações urbanas.

No ato de sanção do Estatuto, a então presidente Dilma Rousseff apresentou vetos a diferentes pontos do texto. Um deles determinava que o Distrito Federal não poderia integrar uma região metropolitana. Ao justificar o veto, a ex-presidente alegou que "o instrumento de cooperação federativa adequado [*para o Distrito Federal*] é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE".

Com isso, tomou-se uma decisão que impactava não somente o Distrito Federal mas também municípios de Minas Gerais e, principalmente, de Goiás, que estão fisicamente próximos de Brasília. São cidades cujo cotidiano está, com variações entre si, diretamente interligado com o da capital do país, o que se verifica pela expressiva migração pendular e pelo grande contingente de pessoas que utilizam serviços públicos oferecidos no território do Distrito Federal.

O quadro criado pelo veto de 2015, no entanto, pode estar em vias de modificação. Em 4 de dezembro de 2018 o então presidente Michel Temer promulgou a Medida Provisória (MPV) 862/2018, que abriu a possibilidade de o Distrito Federal participar de uma região metropolitana, aos moldes do descrito pelo Estatuto da Metrópole. O texto da MPV, entre outras ações,

modificou a definição de região metropolitana no Estatuto da Metrópole, que passou a ser descrita da seguinte forma:

(...) unidade regional instituída pelos Estados e integrada, **conforme o caso, pelo Distrito Federal**, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Brasil, 2018; grifos nossos)

A promulgação da MPV foi erroneamente divulgada por alguns veículos de imprensa como uma ação que determinaria a criação da Região Metropolitana de Brasília². A implantação da região, na realidade, depende ainda da consolidação do processo em diferentes esferas, etapa que envolve, entre outros passos, a aprovação por parte das respectivas assembleias legislativas.

Até o momento de conclusão desta dissertação, os processos legislativos referentes à análise desta medida provisória - rejeição ou aprovação pelo Congresso Nacional, e eventual conversão em lei - ainda não haviam sido concluídos.

Portanto, diante da promulgação da MPV 862/2018, o panorama vigente é o de que há a viabilidade da instituição de uma região metropolitana que tenha o Distrito Federal entre seus integrantes.

A possibilidade de novos arranjos de cooperação entre Brasília e as cidades vizinhas é celebrada como uma alternativa para a melhoria na relação entre os entes federativos e um encaminhamento para a redução das desigualdades. Existe, atualmente, a Região Integrada de

² "Temer altera Lei e entorno do DF vira região metropolitana" foi o título de reportagem da Agência Brasil sobre o ocorrido. Já no Jornal de Brasília foi dito que a medida provisória foi assinada para "oficializar a Região Metropolitana" da capital.

Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF)³, composta por Brasília e cidades próximas. O modelo, no entanto, é criticado por gestores públicos que atuam na região, como será apresentado neste trabalho, e, em termos institucionais, atende a propósitos distintos dos enfocados pelas regiões metropolitanas.

Lembra-se que Brasília e seu entorno formam a região metropolitana⁴ do Brasil, na comparação entre as 12 maiores do país, em que mais se identifica discrepância em desenvolvimento econômico e social entre sua cidade polo e os núcleos periféricos (Miragaya, 2013a). Enquanto Brasília é a cidade com o nono melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do país, Valparaíso de Goiás, o município da Área Metropolitana de Brasília (AMB)⁵ com o IDHM mais próximo do brasiliense, é somente o 628º, e Padre Bernardo é o 3090º (Miragaya, 2013b).

Se consolidada, a eventual região metropolitana do Distrito Federal figuraria entre as mais populosas e ricas do país, contaria com a capital da República entre seus componentes, mas também seria caracterizada por uma forte desigualdade interna.

³ A RIDE-DF foi criada pela Lei Complementar 94/1998 e formalizada pelo Decreto 7.469/2011. É composta pelo Distrito Federal e pelos municípios goianos de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cabeceiras, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Flores de Goiás, Formosa, Goianésia, Luziânia, Mimoso de Goiás, Niquelândia, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, São João d'Aliança, Simolândia, Valparaíso de Goiás, Vila Boa e Vila Propício e pelos mineiros Arinos, Buritis, Cabeceira Grande e Unai.

⁴ Embora no sentido formal o Distrito Federal e o seu entorno ainda não tenham oficializado uma região metropolitana, a expressão foi usada aqui no sentido de indicar uma reunião de municípios em torno de uma cidade-polo.

⁵ A Área Metropolitana de Brasília (AMB) é um subconjunto de municípios criado pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), composto pelas cidades com fluxo maior de pessoas e serviços entre elas e a capital federal. É formada pelas seguintes cidades: Formosa, Planaltina, Padre Bernardo, Cocalzinho de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Luziânia e Cristalina, todas no estado de Goiás. (Codeplan, 2013)

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

A partir de uma reflexão sobre o federalismo brasileiro, a realidade do Distrito Federal e dos municípios que o cercam e, à luz do Estatuto da Metrópole, das potencialidades regionais e de experiências similares em outras regiões do Brasil, o estudo busca analisar as perspectivas para a Região Metropolitana de Brasília, com seus potenciais e limitações.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Discutir a efetividade dos mecanismos de cooperação federativa disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.
- Conceituar diretrizes para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a ser implantado na Região Metropolitana de Brasília.
- Identificar as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) que melhor seriam contempladas com um PDUI para a Região Metropolitana de Brasília.

1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O Estatuto da Metrópole, como já citado, foi promulgado em 2015. É, portanto, um diploma novo, cujos efeitos ainda não foram identificados de maneira concreta pela sociedade

brasileira. Essa condição se reforçou após a promulgação de duas normas: a já mencionada MPV 862/2018 e a Lei 13.683, implantada em 19 de junho de 2018. Esta norma teve como origem a Medida Provisória 818, baixada pelo então presidente Michel Temer em 12 de janeiro de 2018.

A Lei 13.683 modificou o Estatuto da Metrópole em diversos pontos, e seus efeitos serão debatidos neste trabalho. O fato de a Lei 13.683 ser recente faz com que existam poucas reflexões acadêmicas sobre seus desdobramentos, e esta dissertação almeja contribuir para este debate.

Além disso, a carência estrutural e as dificuldades econômicas e sociais da região do Entorno de Brasília, também já mencionadas nesta introdução e que serão desenvolvidas ao longo da dissertação, são elementos que *per se* motivam pesquisas de diferentes naturezas. Entende-se que os problemas urbanos serão sanados somente com abordagens multidisciplinares, por isso a expectativa de que o debate sobre um plano de desenvolvimento possa ser proveitoso.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação contém, além desta introdução, quatro capítulos.

O segundo apresenta o Referencial Teórico que embasou este estudo. O enfoque se dá basicamente sobre duas grandes áreas: federalismo e cooperação entre entes federativos. No debate sobre federalismo, é executada tanto uma análise sobre o tema de modo global quanto observações específicas dentro do contexto brasileiro. A discussão sobre a cooperação entre entes federativos se pauta em modelos de parceria. Enfoca os consórcios, de larga tradição no Brasil, e os conceitos de região metropolitana e governança interfederativa.

Já o terceiro capítulo é dedicado ao Estatuto da Metrópole. Contextualizar a norma, apresentar suas motivações e históricos, e discutir os efeitos da Lei 13.683 e da MPV 862, que modificaram seus efeitos. Também são expostas limitações do Estatuto e críticas ao diploma.

No quarto capítulo, é caracterizada a possível constituição da Região Metropolitana de Brasília. A relação entre os municípios vizinhos e a capital federal, em suas diversas dimensões, é destacada. Promove-se também um debate sobre os potenciais e limitações do modelo de RIDE, que vigora na região, com depoimentos de gestores públicos.

O quinto capítulo é destinado ao debate sobre as possibilidades de um PDUI que contemple a Região Metropolitana. São discutidas características das cidades em análise, à luz de seus planos diretores. Analisa-se ainda o PDUI implantado na Grande Vitória (ES) e o que está em curso na Região Metropolitana de Goiânia (GO) e apresentam-se as FPICs adequadas para a região em questão.

Por fim, é desenvolvida a conclusão do trabalho.

Após as referências, é incluída, como apêndice, uma entrevista feita com o governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha (MDB), elaborada em dezembro de 2018, antes de ele iniciar sua gestão, e também mapas que ilustram a Região Metropolitana de Brasília.

1.4 METODOLOGIA

A pesquisa, exploratória e de caráter qualitativo, procura sustentar suas discussões na revisão de literatura e em documentos oficiais.

O cunho exploratório visa "proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses" (Gil, 2002). Em termos de procedimentos técnicos (novamente de acordo com Gil, op. cit.), concilia elementos bibliográficos, documentais e ainda um estudo de caso.

A proposição que está no Capítulo 5, com a sugestão de FPICs para um PDUI da Região Metropolitana de Brasília, se baseou nos seguintes passos:

- Conhecimento da realidade de Brasília e seu entorno: leitura de documentos oficiais, artigos científicos, realização de visitas de campo e entrevistas com gestores públicos da região.
- Leitura dos planos diretores dos municípios considerados para a Região Metropolitana de Brasília e do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal. Nesta etapa, buscou-se compreender as prioridades das localidades envolvidas.
- Leitura do PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória e dos estudos preparatórios do PDUI da Região Metropolitana de Goiânia, com o intuito de se coletar referências nacionais no tema.
- Análise do Estatuto da Metrópole e suas exigências.
- Cruzamento das informações coletadas inicialmente para se chegar às sugestões de diretrizes, estratégias e FPICs do PDUI da RMB.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 FEDERALISMO

O federalismo é o sistema em que mais de um governo atua sobre o mesmo território, e em que essa atuação se dá de modo harmônico e de acordo com bases legais. Pode ser resumido como soberania múltipla - dupla, tripla ou de outra natureza, de acordo com cada caso (Franzese e Abrucio, op. cit.). No contexto brasileiro, é o que se verifica, por exemplo, em um município qualquer, cujo território é administrado por prefeitura, governo estadual e União, cada um com suas competências específicas. A essência de seu funcionamento está em um sistema que combine autonomia e unicidade; governo próprio e interdependência (Marques e Menicucci, 2016).

É também um "compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político em função da luta política e das concepções predominantes sobre os contornos do Estado nacional e sobre os graus desejáveis de integração política e de equidade social" (Almeida, 2001).

Pode se materializar de diferentes formas e, segundo Machado e Palotti (2015), são três as categorias de classificação:

- De acordo com a divisão de competências: sob essa ótica, o federalismo pode ser dual, quando as diferentes instâncias de governo têm, no mesmo território, competências distintas e não colidentes; cooperativo, em que há compartilhamento intergovernamental em determinadas políticas públicas; e

centralizado, que se verifica quando os entes subnacionais se restringem a serem meros executores das decisões elaboradas pelo governo central.

- De acordo com a referência: um modelo é o dos EUA, no qual "diferentes esferas de governo detêm autoridade independente sobre políticas públicas". Na sua oposição está o sistema alemão, em que instâncias distintas compartilham a autoridade de determinada área.
- De acordo com verticalização e horizontalização: sob essa ótica, a federação pode ser interestado, em que há uma verticalização consolidada da divisão de poder e uma posterior distribuição de competências entre as esferas de governo, ou intraestado, em que a formulação e a coordenação das políticas cabem à União, com os entes subnacionais ficando a cargo da implementação.

Acerca dos motivos que levam um Estado nacional a se constituir de forma federativa, é possível resumi-los, de forma simplificada, em duas correntes: ou "juntar" os diferentes entes subnacionais, ou "manter juntos" esses mesmos entes. Em uma explicação mais abrangente, trata-se de constituir uma instância que congrega diferentes interesses ou distribuir poder de modo a aprimorar a coesão (Almeida, op. cit.). Deriva disso uma correlação habitualmente feita - e que, inclusive, esteve entre os pensamentos norteadores da Constituição de 1988 - de que federalização corresponde a descentralização, que, por sua vez, possibilita um incremento da democracia (Franzese e Abrucio, op. cit.). No entanto, é equivocado tratar federalização e descentralização como sinônimos; é possível descentralizar sem federalizar (Affonso, 2000). De todo modo, é identificável a relação entre o federalismo, enquanto sistema, e a tentativa de se minimizar as desigualdades inter-regionais (Arretche, 2010).

O federalismo apresenta, ainda, considerável peso em outras esferas da coisa pública - entre elas, a eleitoral. A composição do parlamento é significativamente afetada pela composição federalista, bem como o quadro partidário (Franzese e Abrucio, op. cit.), visto que os representantes da população são eleitos de acordo com as subdivisões nacionais, como municípios, estados ou distritos, no caso de outros países.

A governança multinível é outro modo de trabalho conjunto de diferentes esferas dentro de um mesmo território. É um modelo que pode ou não estar em estados federados. Um dos seus pressupostos é o de que conta também com o envolvimento da sociedade civil - é, portanto, um sistema de atuação que não se vincula unicamente à atuação estatal (Macedo, 2017, Henrichs e Meza, 2017). Apresenta-se mais como um objetivo a ser alcançado em um cenário da presença de múltiplos atores, cada um com seu determinado poder de ação e com um cenário de sobreposição de algumas competências. Na definição de Henrichs e Meza (op. cit.):

É necessário, portanto, buscar um ambiente institucional que supere o traço centralizador do Estado, permita a efetiva inserção social, minimize os custos de transação entre os interesses contrapostos e favoreça o planejamento integrado para concretizar políticas de desenvolvimento regional mais eficientes.

2.1.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO

O Brasil se organiza como federação desde a sua primeira Constituição republicana, promulgada em 1891. A história do federalismo brasileiro é menos pautada em questões étnicas ou sociais e mais em motivações econômicas e políticas; o interesse pela manutenção do poder

local e a busca por um equilíbrio institucional são valores que norteiam a consolidação deste sistema (Arretche, op. cit.; Von Eye, 2017).

Como já mencionado, a Constituição de 1988 teve o fortalecimento da descentralização como uma de suas premissas. À época, entendia-se que a ruptura do modelo centralizado era, também, um passo no sentido da democratização que o país almejava. Com esse contexto, o fortalecimento do papel dos municípios se materializa, até como decorrência de movimentos municipalistas que se fizeram presentes quando da elaboração da Constituição (Pires, 2000). A condição de ente federativo dada aos municípios traduz-se não apenas no ordenamento legal, mas em instâncias práticas: o texto constitucional "promove a ampliação do campo autônomo nas diversas vertentes, principalmente a partir de comandos básicos preordenadores de sua lei orgânica, além de integrá-lo na tarefa conjunta de construção do Estado democrático" (Pires, op. cit.). Entrega-se ainda aos municípios função-chave para a consolidação das políticas urbanas, algo que se encaixa com os temas debatidos neste trabalho. É com base nisso que se criou o conceito de que o posicionamento como ente federativo aos municípios é uma "ousadia" da Constituição, algo que reforça o já presente caráter pouco convencional da federação brasileira (Pires, op. cit.).

Aos efeitos positivos da descentralização, como a maior proximidade entre o poder público e os cidadãos, somam-se outros danosos à gestão pública nacional. O "municipalismo autárquico", já citado neste trabalho, está entre eles. Após a promulgação da Constituição de 1988 houve também uma proliferação de municípios (Abrucio, op. cit.), que acarretou um excesso de prefeituras, muitas delas sem capacidade administrativa adequada. O Brasil saltou de 4.263 municípios em 1988 para 5.506 em 1996. Tal quadro só se modificaria com a Emenda

Constitucional 15/1996, que deu ao governo federal poder no processo de criação de novos municípios (Bernardi, 2012).

Além disso, o país foi pouco dotado de mecanismos de impulsionamento de cooperação interfederativa. O federalismo nacional é compartimentalizado, com cada ente procurando seu espaço. Há pouco incentivo à formação de alianças (Abrucio, op. cit.).

Não à toa, para alguns autores o modelo federativo brasileiro é "predatório" ou "incompleto" (Almeida, op. cit.); marcado pela disparidade excessiva entre os entes federativos (Affonso, op. cit.); pouco adaptado para lidar com essa desigualdade (Pires, op. cit.); estimulador da indefinição de responsabilidades (Franzese e Abrucio, op. cit.).

É importante apresentar, no entanto, uma visão destoante da majoritária. Em trabalho de 2010, Arretche define como superdimensionada a relevância dos problemas de cunho federativo como elementos causadores da ineficiência do Estado brasileiro.

Segundo a autora, a combinação entre a regulação central e a autonomia local, ainda que divergente, produz bons resultados no Brasil. Ela também discorda da visão de que não há coordenação no sistema federativo nacional. Para ela, a participação decisiva dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no orçamento das cidades, bem como as obrigações constitucionais e de outras instâncias jurídicas, indica uma regulamentação satisfatória e mais condizente com uma federação adequada.

A noção de um certo grau de centralidade apresentado por Arretche encontra eco em análises do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014 e 2017). Nas publicações da instituição, mostra-se o território brasileiro como um mosaico que é fruto de ações combinadas entre Estado e mercado. É um relacionamento em forma de dínamo, com

retroalimentação; atividades de mercado podem impulsionar maior presença do Estado em determinadas localidades, ou vice-versa.

Por exemplo, a presença de agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) determina que um município passe a ter maior influência sobre os que o circundam, bem como um posto da Justiça do Trabalho. Visto que tanto INSS quanto Justiça do Trabalho são coordenados por instâncias ligadas ao plano federal, vê-se aí o peso da atuação da União no cotidiano dos municípios, inserindo um conceito organizacional.

2.2 COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL

Como já apresentado anteriormente, o Brasil não detém, hoje, na opinião de diferentes autores, mecanismos satisfatórios para a cooperação entre seus entes federativos. Para avançar nessa reflexão, é importante ressaltar que a literatura trata a qualidade das ferramentas coordenativas como um dos elementos decisivos para o sucesso de políticas públicas. Isso porque a realidade da gestão pública mostra que os efeitos das ações governamentais não se restringem a um único ente administrativo; os problemas da gestão pública "não se adequam à lógica de fronteiras de conhecimento ou de setores e não conseguem ser enfrentadas por ações fragmentadas, isoladas e desarticuladas" (Fernandes, Castro e Maron, 2013). Identificam-se problemas de governança, especialmente nas áreas metropolitanas. Nestes locais, "o Estado não exerceu o seu papel na gestão de funções públicas de interesse comum e os problemas foram deixados à autonomia dos Municípios" (Edson Coutinho da Silva, 2016). Com isso, consolida-se um ambiente em que os problemas de ação coletiva são constantes e o descompasso entre os territórios politicamente estabelecidos e os fluxos reais de pessoas, serviços e dificuldades administrativas é grande. É necessário, portanto, o avanço da intersetorialidade, e também de uma gestão integrada que conceba a dimensão territorial (Favareto e Lotta, 2016).

Além da ineficiência das ações do Estado, outros riscos que derivam da coordenação imprópria estão os que são resultantes da "armadilha da decisão conjunta", fruto de um ambiente em que a competição inovadora entre os entes é desestimulada (Abrucio, op. cit.). Há ainda dois resultados danosos adicionais deste processo. Um é o "efeito carona", que se materializa quando

um ente opta por não empreender esforços na busca pela solução de um problema público, visto que esta solução (ou uma minimização dos problemas) pode ser alcançada por ação de outro ente. O outro é a disputa, entre os entes subnacionais, por recursos advindos da União. Cria-se um ambiente predatório (Machado e Andrade, 2014).

Diferentes autores apontam que as cooperações mais bem-sucedidas entre entes federativos no Brasil atual são as que se dão em políticas setoriais, e não em uma parceria para a gestão pública como um todo (Lacerda e Ribeiro, 2014; Marques e Meniucci, 2016). O Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo deste panorama; apesar de ser um ambiente de "permanente tensão" (Marques e Meniucci, op. cit.), pode ser posicionado como um caso de materialização do pacto federativo. Em seu contexto, o poder indutor da União, por meio da transferência de recursos gerenciada pelo Ministério da Saúde, atua de forma decisiva.

Ao fim, o que se entende é que a complexidade das relações entre os diferentes governos cresceu e que, portanto, o aprimoramento neste processo se mostra essencial (Abrucio, op. cit.).

Destacou-se anteriormente neste trabalho que o federalismo brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988, enfatizou em excesso a descentralização e, com isso, fragilizou ideias de concertação administrativa e de obrigatoriedade de cooperação entre os entes federativos.

No entanto, há no texto constitucional a menção a mecanismos que ensejam esboços para essa cooperação. Como por exemplo o peso do FPM para os orçamentos municipais, algo já mencionado. Embora possa preconizar uma ideia de subordinação, a relevância do fundo, ao lado de outras normas que regulamentam a destinação de parte das receitas municipais, mostra-se uma esfera de diálogo entre os diferentes entes federativos (Machado e Palotti, op. cit.; Arretche, op.

cit.). Mas ainda assim, para Abrucio (op. cit.) o quadro é menos de cooperação e mais de hierarquização.

Serão apresentados nos próximos tópicos modelos de cooperação interfederativa existentes no Brasil, com suas limitações e virtudes.

2.2.1 REGIÕES METROPOLITANAS

As regiões metropolitanas estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1937 (Suave e Barroca, 2017). Dizia o texto constitucional, em seu artigo 29:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. (Brasil, 1937)

A idealização das regiões aparece como uma resposta ao fenômeno da conurbação, que já começava a se manifestar no país àquela época. O IBGE (2016) apresenta dois perfis para a expansão urbana: o anglo-saxão, em que as cidades se expandem como "manchas de óleo", numa interação positiva com o campo que as cercam, e o mediterrâneo, aquele em que o desenho urbano passa por uma espécie de "transbordo". O desenho das conurbações brasileiras sugere que o perfil identificado no país é o mediterrâneo. Há uma efetiva transformação do campo em razão

desse efeito de transbordo, e a implementação das regiões metropolitanas apresentou-se como uma maneira de lidar com esse quadro.

Apesar de mencionadas na Constituição de 1937, as regiões metropolitanas tornaram-se presença efetiva no cotidiano dos gestores públicos apenas a partir das décadas de 1960 e 1970. Iniciativas do governo federal à época conceberam as regiões metropolitanas como parte da política nacional de desenvolvimento urbano.

Em 1968, o IBGE identificou a "necessidade de qualificação e definição de aglomerações metropolitanas". Tal ideal norteou a institucionalização do Grupo de Áreas Metropolitanas que, criado no ano seguinte, estabeleceu critérios objetivos para a conceituação das regiões metropolitanas. As normas estabeleciam que, para que uma reunião de municípios fosse considerada uma região metropolitana, precisaria atender a critérios demográficos, estruturais e de integração. Os primeiros referiam-se à quantidade de habitantes e à densidade demográfica. Os segundos, à participação da população em atividades industriais. E os terceiros, à migração pendular e à quantidade de ligações telefônicas feitas entre as cidades periféricas e a central.

Já em 1975, o mesmo instituto produziu uma análise sobre as aglomerações urbanas - entendidas aí também como regiões com processo de urbanização, embora não necessariamente num contexto de metropolização. Novamente, foram contabilizados fluxos populacionais entre as diferentes cidades, ligações telefônicas, participação da população nos setores secundário e terciário da economia, entre outros indicadores. Resultou desse esforço a criação de um quadro com a distribuição das aglomerações urbanas, o que foi utilizado em ações de planejamento estatal (IBGE, 2016).

Como já dito, havia, à época, um interesse do governo federal de centralizar as reflexões sobre as parcerias interfederativas entre estados, municípios e União e integrá-las a outros projetos então em curso. Notadamente, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), implementado pelo governo de Emílio Garrastazu Médici em 1972 e vigente até o ano de 1974. Entre outras metas, o I PND ambicionava "colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração" (Abreu, 2001).

O I PND destacava, entre as etapas "imprescindíveis" para a consolidação da região Centro-Sul,

(...) instituir as primeiras regiões metropolitanas no País, principalmente para o Grande Rio e o Grande São Paulo, como mecanismo coordenador da atuação dos Governos Federal, Estadual e Municipal, nos programas conjuntos, observadas as respectivas áreas de competência. Somente essas duas áreas respondem por mais de 15% da população do País e por mais de 50% de sua produção industrial. (Brasil, 1971)

A elaboração do I PND teve como uma de suas referências a delimitação das áreas metropolitanas feita pelo IBGE em 1968. E a distinção das aglomerações urbanas, de 1975, é uma de suas consequências.

Concomitantemente às ações nos campos geográfico e econômico, houve a implantação de medidas jurídicas que viabilizaram as regiões metropolitanas. A Constituição de 1967, em seu artigo 157, dizia:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (Brasil, 1967)

Já a Lei Complementar 14/1973 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A norma, além de especificar quais municípios faziam parte de cada região, também trazia implicações práticas do que, à época, correspondia fazer parte de uma região metropolitana. O salário mínimo em cada um dos municípios deveria ser igual ao da capital do estado a que eles pertenciam; além disso, o texto determinava a instalação de um Conselho Consultivo e um Conselho Deliberativo em cada região metropolitana, e em ambos os órgãos havia garantia de representatividade dos municípios integrantes.

A norma teve ainda como mérito definir os serviços de "interesse metropolitano" que deveriam ser gerenciados de forma comum entre todos os envolvidos no processo - entre eles, o planejamento do desenvolvimento econômico e social, os transportes e o uso do solo. Além disso, determinou que os municípios das regiões metropolitanas que atuassem na execução destes serviços de interesse comum teriam prioridade na obtenção de recursos (Brasil, 1973). Observa-se, aí, uma manifestação do poder de coerção que a União pôde exercer diante dos municípios, ao estabelecer atendimento privilegiado aos que se adequassem à determinação. Apesar de críticas à centralização e à efetividade desse modelo, pode-se dizer que a Lei Complementar 14/1973 é um marco para a materialização das regiões metropolitanas brasileiras.

Essa etapa de consolidação das regiões metropolitanas pelo regime militar é o que pode ser compreendida como a primeira fase do processo. São duas as principais características deste

primeiro momento: a conexão entre este processo e à busca pelo desenvolvimento e industrialização do país e, principalmente, a primazia da União na condução dos trabalhos (IBGE, 2016).

A segunda etapa é determinada pela promulgação da Constituição de 1988. O texto constitucional da Nova República, à luz da mentalidade descentralizadora já mencionada anteriormente neste trabalho, teve como principal novidade em relação ao tema a mudança no poder de delimitação das regiões metropolitanas, transferido da União para os estados. Diz o texto, no § 3º do art. 25:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Brasil, 1988)

O resultado mais tangível de tal modificação foi o crescimento expressivo no número de regiões metropolitanas e, por extensão, de municípios metropolitanos. Saltou-se de nove regiões metropolitanas em 1973-74 para 62 em 2014, que abarcam 1.208 cidades (Tourinho e Silva, op. cit.). Paradoxalmente, o mesmo contexto levou a um enfraquecimento do peso das regiões metropolitanas (Abrucio, Franzese e Sano, 2010). Afinal, elas passaram de instituições implantadas pelo governo federal, operantes com municípios detentores de menos peso institucional, a regiões criadas pelos estados - sem um vínculo mais forte com a administração central - e atuantes sobre municípios considerados entes federativos pela Constituição, possuidores de autonomia política, financeira e administrativa (Bernardi, op. cit.).

Nos dias atuais, as regiões metropolitanas brasileiras são caracterizadas por uma grande heterogeneidade entre si. Não apenas em termos de população ou de quantidade de municípios participantes, mas também de aparatos institucionais pertencentes a cada uma delas. Não se pode dizer que o "pertencer a uma região metropolitana" no território nacional atenda a um único perfil.

Estudo elaborado pelo Instituto Metropolis (2014), que contemplou regiões metropolitanas do Brasil e do exterior, atestou a variabilidade do quadro nacional. No estado de São Paulo, por exemplo, existe o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SEDM). Este sistema determina que cada região detenha uma agência metropolitana, responsável pelo gerenciamento de políticas comuns. Já o governo do estado do Rio de Janeiro, em relação à região metropolitana de sua capital, não detém um ente responsável pela coordenação das ações metropolitanas - as políticas públicas entendidas como de interesse metropolitano são administradas de modo setorial, dentro das diversas secretarias que compõem a estrutura do governo estadual. No caso da região metropolitana de Goiânia, o que se verifica é uma gestão coordenada por uma secretaria estadual, que mantém um conselho de desenvolvimento. Há ainda outros modelos, presentes nos demais estados. O estado de Santa Catarina, por exemplo, inclui a totalidade de seus municípios em regiões metropolitanas (Moraes, Guarda e Zacchi, 2018) - sendo que boa parte deles vive contextos com total ausência de metropolização ou mesmo conurbação.

Dentro desse contexto de heterogeneidade, o que se pode identificar como traço comum nas regiões metropolitanas brasileiras é a decisiva presença do governo estadual - a maior força motriz das ações coordenativas entre as cidades - e uma possibilidade, para os municípios

participantes das regiões metropolitanas, de acesso a projetos de maior escala e também uma chance maior de obtenção de recursos de ordem federal.

Em suma, vive-se um grande contraste com o identificado à época da formalização das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, quando a Lei Complementar especificou o modelo que deveria ser seguido em todos os estados, sem possibilidade de adequação às realidades locais.

A efetividade das regiões metropolitanas brasileiras é questionada por diferentes pesquisadores. Braule Pinto (op. cit.) destaca que, pelo fato de as regiões metropolitanas não terem autonomia fiscal nem orçamentária, bem como não disporem de administradores eleitos pelo voto popular, carecem de legitimidade e poder de coerção. O choque com os municípios - estes sim, entes federados protegidos pelo texto constitucional - é outra problemática, enfatizada por Lacerda e Ribeiro (op. cit.). As mesmas autoras apontam ainda que existe um "vácuo" no sistema de poder sobre os territórios metropolitanos, fruto justamente desse choque institucional - e, outro problema, um descompasso entre as regiões metropolitanas formais e os espaços verdadeiramente metropolizados. Já Neto e Alves (op. cit.) ressaltam que grande parte das regiões metropolitanas brasileiras foram formadas sem que houvesse um correspondente estabelecimento de instituições que materializassem as políticas idealizadas.

Com base nessas análises, entende-se que as regiões metropolitanas nacionais são, em sua maioria, instituições que, em tese, correspondem a um ideal de descentralização e que foram pensadas como importantes fóruns de acordo interfederativo, mas que se apresentam distantes de traduzir, na prática, o potencial desejado.

Tal quadro é particularmente indesejado pelo fato de a problemática urbana brasileira demandar, e com brevidade, a implantação de mecanismos de governança metropolitana que sejam eficientes.

A governança metropolitana é definida por Edson Coutinho da Silva (op. cit.) como o "exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações". Manifesta-se, entre outros elementos, como a capacidade de o Estado manter a coerência entre os seus atos, de acordo com as ações de suas diferentes instâncias. Para o autor, é necessário o estabelecimento de "relações transescalares" que se posicionem como oposição à lógica essencialmente municipalista. Para tanto, segundo Silva, é necessário transpor três obstáculos: o descompasso entre os territórios administrativos e os funcionais, problema já mencionado anteriormente neste trabalho; a sobrecarga dos governos em áreas metropolitanas, especialmente nos campos fiscal e financeiro; e a falta de processos decisórios transparentes. Silva contesta ainda o pensamento "pouco solidário" por parte dos municípios metropolitanos, que, em sua opinião, não percebem que problemas (e soluções) existentes em um deles impactam nos vizinhos.

A preocupação com a falta de correspondência entre os limites politicamente estabelecidos e a problemática real vivida pela população e pelos administradores públicos é norteadora de uma visão distinta e que não encontra abrigo no atual ordenamento jurídico nacional, mas que pode motivar reflexões futuras. Trata-se da ideia da criação do ente federativo município metropolitano, proposta por Gouvêa (2009). Corresponderiam a essa entidade os municípios que, atualmente, pertencem a regiões metropolitanas. Eles teriam menos autonomia do que os demais municípios; a ideia é de que tal cessão corresponderia à possibilidade de um

melhor gerenciamento coletivo, de modo a atender às necessidades comuns da população que transita entre as diferentes cidades. É uma alternativa que se apresenta.

2.2.2 REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Outro mecanismo de cooperação interfederativa presente no ordenamento jurídico é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Trata-se de área estabelecida pelo governo federal com o objetivo de ser "mais uma forma de construção de redes de cooperação" (Brasil, 2011).

As RIDEs assemelham-se às regiões metropolitanas pelo fato de ambas representarem a institucionalização de uma esfera de cooperação interfederativa. No entanto, há diferenças de forma, de constituição jurídica e de objetivo que distinguem os dois modelos.

A principal diferença de forma diz respeito ao fato de que as RIDEs existem para atuar sobre questões de cooperação de entes que pertencem a diferentes unidades da federação - ou União, municípios e governos de diferentes estados, ou entre estes e o Distrito Federal.

Em relação à esfera jurídica, a principal característica que diferencia as RIDEs das regiões metropolitanas é o fato de que as regiões integradas são estabelecidas pela União, que também é quem detém o principal papel em seus encargos administrativos e gerenciais. Azevedo e Alves (2010) apontam que as RIDEs "foram criadas para articulação das ações da União em um mesmo complexo social e geoeconômico". De certo modo, neste aspecto é possível traçar um paralelo entre o estabelecimento das RIDEs contemporâneas e as regiões metropolitanas

firmadas pelo regime militar durante a década de 1970, visto que os estados envolvidos não têm poder de decisão sobre quais municípios fazem parte das RIDEs.

Por fim, no campo dos objetivos, há na RIDE um grande viés na esfera econômica e desenvolvimentista. O foco principal das RIDEs é a superação das desigualdades regionais e o impulsionamento das atividades econômicas nos locais em que atua (Suave e Barroca, op. cit.). Para tanto, as localidades pertencentes às RIDEs passam a ter acesso prioritário a recursos públicos, são foco de programas de políticas públicas concebidas pela União e podem pleitear, em conjunto, ações das diferentes esferas do governo federal.

São três as RIDEs existentes atualmente no Brasil. Uma é a RIDE-DF, já mencionada neste trabalho, criada em 1998. As outras duas estão na região Nordeste e foram implantadas em 2001. A RIDE Grande Teresina contempla os municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Curalinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Pau D'Arco, União e Teresina, todos no estado do Piauí, e o município maranhense de Timon. A terceira é a RIDE Petrolina-Juazeiro, que reúne oito municípios - quatro da Bahia e quatro de Pernambuco - tendo Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) como polos.

Cada uma das RIDEs dispõe de um órgão gestor, o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (COARIDE). Nele estão asseguradas as participações de governo federal, governos estaduais (ou distrital, no caso de Brasília) e das prefeituras municipais envolvidas (Brasil, op. cit.).

2.2.3 CONSÓRCIOS

Diante das dificuldades cotidianas vividas pelos gestores públicos brasileiros, os consórcios interfederativos têm se mostrado uma alternativa frequente e, em muitos casos, bem-sucedida.

Entre diversas definições do que seriam os consórcios públicos, destacam-se as de Machado e Andrade (op. cit.) e Salgado (2014):

Consórcios intergovernamentais são associações voluntárias entre entes governamentais para produção e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns. (Machado e Andrade, op. cit.)

O consórcio público é uma tecnologia jurídico-institucional projetada para viabilizar a ação pública em rede que une e integra entes federativos autônomos na realização de atividades e projetos de interesse comum. Ele pode facilitar o planejamento local e regional em saúde; viabilizar o investimento financeiro integrado e contribuir para a superação de desafios locais no processo de implementação do SUS. (Salgado, op. cit.)

Os consórcios estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1891. No entanto, começaram a ser registrados no território nacional somente a partir dos anos 1930, e ainda em pequena escala. Passaram a estar mais presentes como opção aos administradores em tempos recentes, principalmente em virtude da Constituição de 1988 e da Lei 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos (Pereira e Moreira, 2016; Machado e Andrade, op. cit.).

São basicamente duas as motivações que norteiam a formação de consórcios no Brasil. A primeira é a possibilidade de união de forças em torno da obtenção de resultados de grande porte. Não à toa, a área da saúde concentra parte expressiva dos consórcios brasileiros - 40,63%, de acordo com dados de 2012 (Pereira e Moreira, op. cit.). Os altos custos que envolvem a instalação e a manutenção de equipamentos públicos de saúde, muitas vezes proibitivos especialmente para prefeituras de menor capacidade financeira, motivam o ideal associativo.

A segunda diz respeito à autonomia dos entes federativos, já abordada neste trabalho. Como, a partir da Constituição de 1988, os municípios se tornaram entes com elevado grau de autonomia, não há espaço para intervenção de União e governos estaduais em suas políticas internas. A associação voluntária passa, então, a ser um mecanismo para a consolidação de projetos conjuntos. Nesse contexto, inclusive, materializa-se um componente importante para o sucesso dos consórcios: o poder de indução do ente "superior" (estado ou União), que, por meio de possibilidades como o estabelecimento de regras para repasses de recursos, acaba por conduzir os processos de adesão e materialização das instâncias associativas.

Os consórcios públicos no Brasil podem ser multissetoriais ou focados em um campo específico da gestão pública. Os de atuação diversificada são minoria; entre estes, destaca-se o do Grande ABC, que reúne seis cidades da Região Metropolitana de São Paulo (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra). Instalado nos anos 1990, tornou-se referência nacional justamente por fomentar, de maneira bem-sucedida, a associação das prefeituras e do governo estadual paulista para a solução de problemas comuns, em áreas como a proteção de mananciais, a geração de emprego e o combate à violência doméstica (Caldas, 2007). No entanto, apesar de ser uma referência, o Consórcio do

Grande ABC tem vivido um recente momento de dificuldade, em razão da decisão do município de Diadema, fundador da instituição, de deixar o bloco. A alegação do prefeito Lauro Michels (PV) é que a participação não tem sido vantajosa, em termos financeiros, para a cidade (Carvalho, 2017). A saída se consolidou em 2017⁶.

A Lei 11.107/2005 veio regulamentar a formação de consórcios, atendendo ao requisitado pela Emenda Constitucional 19/1998, que reescreveu o artigo 241 da Constituição de 1998 e determinou que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação" (Brasil, 1988). Entre outras determinações, a Lei 11.107/2005 definiu que os consórcios podem ser compostos apenas pelo poder público, que a participação de Executivo e Legislativo de todos os entes envolvidos é obrigatória e que os consórcios passaram a ser pessoas jurídicas de direito público (Machado e Andrade, op. cit.; Salgado, op. cit.). Após a promulgação da norma, viu-se uma proliferação no número de consórcios no território nacional, especialmente no período entre 2005 e 2009.

Nos dias atuais, como já citado, os consórcios têm apresentado resultados satisfatórios em diversas regiões do país. Entre suas qualidades, estão o respaldo institucional possibilitado pela Lei 11.107/2005 (que disciplina normas para punição aos entes que não cumprirem os requisitos pré-estabelecidos), o dinamismo, visto que podem ser implantados por meio de parcerias horizontais diretas entre os entes, e também o fato de se apresentarem como alternativas adequadas para os problemas metropolitanos, onde as fronteiras intermunicipais podem ser imperceptíveis (Salgado, op. cit.). Além disso, sua regulamentação permite a aplicação também quando os municípios envolvidos estão em diferentes estados. Há ainda a ampliação do poder de

⁶ Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul estão, também, negociando suas saídas do Consórcio.

barganha - um consórcio institucional tem mais peso do que um município isolado - e o respeito à autonomia. Os consórcios também podem ser considerados como uma materialização da governança multinível, por representarem a aliança entre diferentes entes para a solução de problemas comuns (Henrichs e Meza, op. cit.).

Há, entretanto, críticas colocadas às possibilidades apresentadas pelos consórcios. As duas principais contestações derivam do caráter voluntário e da setorialidade das instituições. Quanto ao aspecto da voluntariedade, Machado e Andrade (op. cit.) ressaltam que a não-obrigatoriedade pode inviabilizar a realização de projetos em áreas que demandariam a presença de todos os atores relacionados; e visto que a autonomia federativa é inviolável, a decisão unilateral de um ente de não participar é soberana. Já a setorialidade excessiva é contestada por diferentes autores (Lacerda e Ribeiro, op. Cit.; Gouvêa, op. cit) por dificultar a resolução de problemas de escala superior. Os autores mencionam, por exemplo, propostas para o transporte público que não dialogam com os planos diretores dos municípios.

A própria efetividade dos consórcios no longo prazo é também questionada: Machado e Andrade (op. cit.) alertam para o risco de que essas instituições podem se resumir a "gerenciadores de custos", e não se transformarem em ferramentas para o desenvolvimento de regiões pobres e para a redução de desigualdades.

3 ESTATUTO DA METRÓPOLE

O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089) é uma norma que foi promulgada em 2015 e concebida para ser um elemento contribuinte na busca de soluções para problemas de coordenação interfederativa identificados no Brasil, especialmente nas regiões metropolitanas. É também um instrumento para que o operador do direito possa atuar diante do fenômeno da metropolização (Suave e Barroca, op. cit.).

Teve como origem o projeto de lei 3460/2004, apresentado pelo então deputado federal Walter Feldman (SP), à época filiado ao PSDB (Porta, 2015). Integra uma série de iniciativas no campo jurídico que enfocam as questões urbana e metropolitana. O Estatuto das Cidades, promulgado em 2001, é também parte desse conjunto de normas (Schirato, 2016). Essas legislações buscam dialogar com os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que abordam a política urbana (Martins de Sá, 2017).

Em síntese, o objetivo principal do Estatuto da Metrópole é o estabelecimento de:

(...) diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados; normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. (Martins de Sá, op. cit.)

Existe, no texto, uma ótica constante para os problemas e desafios dos gestores públicos vividos dentro da escala metropolitana e que transpassam as fronteiras municipais ou estaduais politicamente estabelecidas. O Estatuto "reedita o conceito de interligação dos espaços urbanos

ocupados e da necessidade de soluções conjuntas para problemas comuns" (Seguin e Araújo, op. cit.), bem como busca suprir a lacuna que é a consolidação de uma legislação abrangente e de caráter federal para a gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

O texto dá ainda protagonismo à governança interfederativa, que já se fazia presente no ordenamento jurídico brasileiro, mas não dispunha dos elementos institucionais para a sua efetivação. Em síntese, a governança interfederativa trata-se de um sistema jurídico, político e administrativo que possibilita aos entes federativos o compartilhamento de responsabilidades, a busca conjunta pela superação de problemas de abrangência comum, com respeito à autonomia institucional (Martins de Sá, op. cit.; Seguin e Araújo, op. cit.; Cavalcante, 2015).

A consolidação desta governança, segundo o Estatuto da Metrópole, ocorre com a implantação de uma estrutura básica no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, composta por:

- (i) a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- (ii) a instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- (iii) a organização pública com funções técnico-consultivas; e
- (iv) o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (Seguin e Araújo, op. cit.)

Ao discriminar a governança interfederativa, o Estatuto acaba também se coligando com os princípios da governança multinível (Henrichs e Meza, op. cit.).

A implantação da governança interfederativa é parte de um dos principais esforços do Estatuto da Metrópole, que é a regulamentação das regiões metropolitanas brasileiras. O texto, em sua redação original, estabelecia critérios objetivos para que uma região metropolitana ou aglomeração urbana receba apoio institucional e financeiro da União, assim disciplinando a implantação dessas áreas e ambicionando evitar, de certo modo, distorções como as já mencionadas neste trabalho, que são regiões metropolitanas compostas por municípios que não apresentam efetiva ligação metropolitana com os demais⁷. Porém, essa especificação não se aplica às regiões metropolitanas já estabelecidas antes da promulgação do Estatuto (Martins de Sá, op. cit.).

O critério-chave para que uma região metropolitana ou aglomeração urbana contemple os requisitos determinados pelo Estatuto da Metrópole é o de gestão plena. Entende-se que uma localidade está em gestão plena quando:

- a) está formalizada e delimitada mediante lei complementar estadual;
- b) possui estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do Estatuto da Metrópole; e
- c) já aprovou plano de desenvolvimento urbano integrado mediante lei estadual. (Cavalcante, op. cit.)

Nota-se, aí, uma importante manifestação do poder indutor exercido pela União - que respeita as decisões municipais e estaduais para a implantação de uma região metropolitana, mas estabelece condições objetivas e obrigatórias para conceder seu apoio. Visto que a injeção de

⁷ Essa situação foi uma das mais afetadas com a promulgação da Lei 13.683/2018, abordada posteriormente neste trabalho.

recursos federais é figura essencial para os gestores municipais e estaduais, o Estatuto da Metrópole criou um mecanismo para garantir a eficácia das ações no âmbito metropolitano.

O Estatuto também detém méritos, segundo autores já mencionados nesta dissertação (Martins de Sá, op. cit.; Seguin e Araújo, op. cit.; Cavalcante, op. cit.), por apresentar positiva aderência com o Estatuto das Cidades, com os artigos da Constituição de 1988 que abordam a política urbana, com a política nacional de desenvolvimento urbano, com a política nacional de desenvolvimento regional, e com as políticas setoriais de habitação, de saneamento básico, de resíduos sólidos, de mobilidade urbana e de meio ambiente. O texto ainda se encaixa com as normas básicas da gestão orçamentária municipal: Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Orçamento Anual.

O fortalecimento das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas almejado pelo Estatuto da Metrópole coaduna-se com um panorama apresentado por Marques e Arretche (2004), 11 anos antes da promulgação da lei: a ideia de que o desempenho dos governos locais é afetado (positiva ou negativamente) por aparatos institucionais consolidados por esferas superiores. Como se vê nas intenções e objetivos do Estatuto, o que se busca é a criação de um arcabouço jurídico que, envolvendo diferentes esferas federativas, acaba por resultar em ganhos aos gestores de todas as escalas.

Há, no entanto, ressalvas a alguns pontos indicados pelo Estatuto. Uma das críticas pode ser feita em razão do fato de que a norma não levará a uma revisão das regiões metropolitanas já existentes no Brasil (Suave e Barroca, op. cit.). Dado que o texto ambiciona (especialmente em sua redação original) uma regulamentação efetiva e objetiva do que constitui uma região metropolitana, poderia também avançar neste aspecto.

Schirato (op. cit.) cita outras dúvidas que o Estatuto pode suscitar:

- (i) a efetividade da participação popular no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
- (ii) regras de transição em relação às unidades regionais urbanas já constituídas;
- (iii) eventuais confusões quanto aos dispositivos e aos regimes (diferentes ou não) aplicáveis às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento criadas com base no art. 43 da CF, entre outros.

Em relação ao mencionado em (i), lembra-se o dito por Pires (op. cit.), que apontou que as determinações legais acerca da participação popular em iniciativas de cunho público, em muitas ocasiões, figuram como questões de caráter meramente regulamentar, correspondendo pouco a uma atuação efetiva da sociedade civil.

Destaca-se também a observação de Seguin e Araújo (op. cit.), a que o Estatuto da Metrópole não especifica qual instância do Ministério Público deve atuar no caso de disputas entre os entes federativos. O texto, segundo as autoras, não delimita se tal contexto demanda ação do Ministério Público estadual ou do federal.

É ainda tema de controvérsias o veto apresentado pela então presidente Dilma Rousseff à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), que seria responsável por custear parte das ações em escala metropolitana. A ex-presidente entendeu que a medida era equivocada por criar um vínculo imutável para recursos públicos.

Por fim, outra ressalva a ser feita diz respeito a alterações no Estatuto impostas pela Lei 13.683/2018, que serão abordadas em parte posterior deste trabalho.

3.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) está descrito no artigo 2º do Estatuto da Metrópole, em seu inciso VI. É definido como:

(..) instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (Brasil, 2015)

É também, como já mencionado, um dos elementos que compõem os requisitos para o alcance da gestão plena, como definido pelo Estatuto.

A efetivação do PDUI, segundo o Estatuto, se dá mediante a aprovação de lei estadual. É necessário que o PDUI seja compatibilizado com os planos diretores dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ao qual é aplicado.

Outras determinações que o Estatuto estabelece em relação ao PDUI é que o plano deve ser revisto periodicamente, no prazo máximo de 10 anos, e que deve contemplar as áreas urbanas e também as rurais dos municípios relacionados.

O Estatuto determina que o PDUI deve conter, no mínimo,

- I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e

VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Brasil, 2015)

Além disso, é especificado que a elaboração do PDUI deve ser feita com acompanhamento do Ministério Público e mediante a realização de audiências públicas em todos os municípios envolvidos no processo.

Embora o principal enfoque do PDUI esteja nas questões urbanísticas (macrozoneamento, uso e ocupação do solo, prevenção de desastres), nota-se no plano uma ênfase para a sua aplicabilidade também em outros tópicos da gestão pública. Ao dizer que o plano deve contemplar "as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos", é aberto o caminho para que o projeto inclua os demais temas relacionados às FPICs - e aí podem ser considerados campos como saúde, transportes, educação ou outros que sejam de interesse das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas em questão.

O PDUI é interpretado por diferentes autores (Schirato, op. cit.; Martins de Sá, op. cit.) como a principal inovação, o maior resultado do Estatuto da Metrópole. É o que pode materializar a necessidade da mobilização conjunta para a solução de problemas de abrangência coletiva. Seguin e Araújo (op. cit.) mencionam ainda que o PDUI é pautado, com ênfase, na

questão da transparência, vista como necessária para assegurar a participação popular e das instituições de controle. Alves e Neto (op. cit.) apontam ainda outra virtude do plano: a possibilidade de compatibilização entre ele e o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implantado pelo governo federal com o objetivo de minimizar desigualdades.

A redação original do Estatuto da Metrópole continha, em seu artigo 21, a indicação de que os agentes públicos que não implantassem o PDUI nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas no prazo de três anos após a promulgação da lei (ou seja, até janeiro de 2018) incorreriam em improbidade administrativa. Tal determinação era um motor para a implementação no plano - e um elemento garantidor dos objetivos do Estatuto. A Lei 13.683/2018 modificou esse panorama, bem como outros pontos do Estatuto da Metrópole.

3.2 A LEI 13.683/2018

No ano de 2018, o Estatuto da Metrópole passou por significativas modificações. Parte destas se originaram na MPV 818/2018, promulgada em 11 de janeiro daquele ano, e que foi posteriormente convertida na Lei 13.683/2018, publicada em 19 de junho, também em 2018. Já outra parte veio por meio da também MPV 862/2018, de 4 de dezembro.

A MPV 818/2018 enfocou o Estatuto da Metrópole e ainda a Lei 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Em relação ao Estatuto da Metrópole, a MPV 818/2018 apontava a alteração de dois artigos. No artigo 12, que aborda diretrizes para a elaboração do PDUI, o texto original do Estatuto determinava a obrigatoriedade da realização de audiências, durante o processo de

construção do PDUI, em todos os municípios abrangidos pelo plano. A MP suprimia essa imposição. Como substituição, indicava a compulsoriedade de audiências - sem especificação das localidades - e também de divulgação destas audiências em todos os municípios vinculados ao PDUI. Também apontava que as audiências seriam gerenciadas pela instância colegiada deliberativa da unidade territorial em questão.

Na exposição de motivos que justificou a elaboração da MP, o então ministro das Cidades, Bruno Araújo, alegou que a exigência de audiências em todos os municípios mencionados em um PDUI não se compatibilizava "com as questões de interesse comum, cujas soluções devem ser buscadas de maneira integrada e compartilhada" (Araújo, 2017)⁸. Em relação à delegação da responsabilidade das audiências para a instância colegiada deliberativa de cada unidade, a explicação do ministro era de que desse modo respeitavam-se as especificidades de cada região metropolitana.

A modificação de maior relevo, porém, era a que dizia respeito ao artigo 21 do Estatuto. A MP alterava as alíneas a e b do inciso I de modo a indicar que o prazo para a conclusão do PDUI nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a serem formadas passaria de três para cinco anos a partir da data de instituição da unidade, e para 31 de dezembro de 2021 para as já constituídas. A mudança se dava no trecho do Estatuto em que era mencionado o fato de que os agentes públicos que não tomassem "as providências necessárias" para a implantação do plano incorreriam em improbidade administrativa.

⁸ A exposição de motivos foi apresentada pelo ministro Bruno Araújo em 11 de outubro de 2017.

O ineditismo do PDUI no ordenamento jurídico e no planejamento urbanístico brasileiros e a complexidade para sua implementação foram apontados como razão para o teor da MP, como segue:

Considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. (Araújo, op. cit.)

Araújo disse ainda que "A falta de clareza e a carência de técnica legislativa da redação, patentes no Estatuto da Metrópole, têm levado a uma série de conflitos e equívocos interpretativos" (op. cit.).

Posteriormente à elaboração da exposição de motivos, mas antes da promulgação da MPV 818/2018, o governo do Pará, à época administrado por Simão Jatene (PSDB), entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI 5857, para questionar a possibilidade de imposição de punição aos agentes públicos que não viabilizassem o PDUI. Em sua requisição, protocolada no Supremo Tribunal Federal em 14 de dezembro de 2017, o governador afirmava que o Estatuto continha trechos que violavam a autonomia dos entes federativos. A alegação era de que, como a Constituição prevê que o estabelecimento de regiões metropolitanas é uma decisão unilateral do governo estadual, bem como é a gestão dessas unidades, a União não poderia impor regras para sua administração, "podendo a União, exclusivamente, estabelecer as

diretrizes para o desenvolvimento urbano e outros instrumentos de governança interfederativa para as unidades federativas que optem por esse caminho" (Jatene, 2017).

Em 11 de janeiro de 2018, o então presidente Michel Temer promulgou a MPV 818/2018. No dia seguinte, o texto foi remetido ao Congresso Nacional. Em 7 de março, instalou-se a comissão mista destinada à análise do texto, presidida pela então senadora Marta Suplicy (MDB-SP) e relatada pelo então deputado Fausto Pinato (PP-SP).

A comissão promoveu uma audiência pública em 11 de abril daquele ano, em Brasília, que teve como expoentes integrantes do Ministério das Cidades, de governos estaduais (São Paulo e Goiás), municipal (de Campinas-SP), da Associação Brasileira de Municípios e da sociedade civil (Associação Nacional de Transportes Públicos e Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos), além de parlamentares do Congresso Nacional. Entre as argumentações apresentadas, houve uma concordância de que o adiamento do prazo para a conclusão do PDUI era uma proposta adequada. Diana Mota, então diretora de Políticas de Desenvolvimento Urbano da SNDU/Ministério das Cidades, mencionou que apenas uma das 83 regiões metropolitanas do Brasil havia implantado seu PDUI, e que as requisições de adiamento estavam sendo apresentadas pelos municípios. Luiz José Pedretti, então diretor presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), órgão vinculado ao governo estadual, também se mostrou favorável ao adiamento, opinião endossada pelo à época secretário de Transportes e Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (SP), Carlos José Barreiro. Os expositores também destacaram que a redação do Estatuto suscitava dúvidas sobre limitações da autonomia municipal (Congresso Nacional, 2018).

Ao longo do período de tramitação da Medida Provisória no Congresso, diversas emendas foram apresentadas pelos parlamentares. As proposições apresentavam sugestões como a de exigir que a União atuasse na consolidação das regiões metropolitanas e também que fosse modificada a estrutura de governança interfederativa (Congresso Nacional, 2018b).

Em seu parecer sobre a MPV, o deputado Fausto Pinato apresentou elogios à ideia de postergar o prazo para conclusão do PDUI. O deputado afirmou que seria "melhor adiar do que fazer algo pró forma" (Pinato, 2018). Também no texto, o parlamentar acatou uma emenda apresentada pelo então deputado federal Miguel Haddad (PSDB-SP) que pedia a revogação do artigo 21 do Estatuto da Metrópole, o que versa sobre o enquadramento por improbidade administrativa aos gestores que não providenciarem a conclusão do PDUI: "Imaginar que a ameaça de responder por improbidade administrativa será suficiente para assegurar a elaboração do PDUI é deixar os gestores municipais lançados à própria sorte" (Pinato, op. cit.). Em suas próprias emendas, Pinato defendeu a revogação do artigo 20 do Estatuto, o que indicava que a "aplicação das disposições desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU".

Resultou deste trabalho o Projeto de Lei de Conversão (PLV) 11/2018. Em relação ao Estatuto da Metrópole, a nova proposição acabou por apresentar modificações em escala bem superior ao proposto pela MPV 818/2018, que foi a sua origem. Enquanto a medida provisória indicava apenas modificações em dois artigos (12 e 21), o PLV 11/2018 apontava para modificações nos artigos 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 10 e 12, bem como a inclusão dos artigos 7º-A e 16-A e a revogação do inciso III do artigo 2º e dos artigos 14, 20 e 21. O PLV/2018 ainda

resgatou a obrigatoriedade de realização de audiências em todos os municípios envolvidos nas questões relacionadas ao Estatuto, contrariando assim o disposto pela MPV 818/2018.

A norma que concluiu esse processo, a Lei 13.683/2015, acabou por ser promulgada em 19 de junho de 2018. O texto ratificou a alteração dos artigos 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 10 e 12, a inclusão dos artigos 7º-A e 16-A e a revogação dos artigos 20 e 21. Trouxe ainda uma nova redação ao artigo 14.

As alterações, como já exposto, superaram de maneira significativa o escopo da MPV 818/2018, que originou a releitura do Estatuto. E acabaram por enfraquecer a norma em diversos aspectos.

A mudança mais importante diz respeito à revogação do artigo 21. A Lei 13.683/2018, na prática, extingue qualquer possibilidade de sanção aos gestores públicos que não providenciarem o PDUI das regiões metropolitanas. Torna o plano, portanto, algo de caráter "voluntário" - o gestor pode desenvolvê-lo e tende a ser beneficiado com sua implementação, mas não sofrerá nenhuma sanção se assim não o fizer. Dadas as dificuldades de cooperação entre os entes federativos e os diversos problemas que a gestão pública brasileira enfrenta em inúmeras escalas, pode-se esperar que os PDUIs tendem a se rarear no território nacional.

Suave e Barroca (op. cit.) apontaram que as implicações jurídicas referentes à gestão das regiões metropolitanas haviam se "agigantado" com a possibilidade da responsabilização dos gestores, segundo o texto original do Estatuto da Metrôpole. Tal quadro, porém, deixou de existir com a Lei 13.683/2018.

Outra modificação significativa se deu na modificação do conceito de região metropolitana, que passou de "aglomeração urbana que configure uma metrôpole" para "unidade

regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 2018)⁹. Ao adotar essa especificação, o Estatuto da Metrópole acaba por repetir o que está descrito no artigo 25 da Constituição Federal. Com isso, descarta a possibilidade da criação de uma nova cultura para as regiões metropolitanas. Ademais, delega de maneira inequívoca a competência de implementação das regiões metropolitanas aos governos estaduais, soberanos em seus atos - o que não evita novas distorções como o caso de Santa Catarina, estado em que todos os municípios foram enquadrados em regiões metropolitanas, sem que exista, para diversos deles, uma realidade efetivamente metropolitana. Outro fator a ser ressaltado é que a nova redação leva à desconsideração do conceito de metrópole. O texto original do estatuto diferenciava as aglomerações urbanas das regiões metropolitanas justamente porque as últimas configuravam uma metrópole - aqui entendida como:

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; (Brasil, op. cit.)

Ou seja: abriu-se mão de uma especificação técnica para diferenciar os dois conceitos e voltou-se a uma determinação de cunho essencialmente arbitrário. As regiões metropolitanas brasileiras poderão continuar tendo perfis completamente distintos entre si, sem uma

⁹ A redação seria modificada posteriormente pela MPV 862/2018, como será exposto adiante.

padronização nacional - o que seria útil, principalmente, pelas demandas cotidianas de auxílio da União a essas unidades, também especificadas no próprio Estatuto.

3.3 A MPV 862/2018

A outra alteração sofrida pelo Estatuto da Metrópole em 2018 ocorreu por conta da MPV 862/2018, de 4 de dezembro. A MPV promoveu modificações nos artigos 2º, 3º e 4º do Estatuto.

No 2º, foi implantada uma nova redação no inciso VII, que define as regiões metropolitanas, de modo a dizer que uma região pode, "conforme o caso", ser integrada pelo Distrito Federal. Já no 3º, adicionou-se o § 3º, que especifica que o Distrito Federal pode compor uma região metropolitana com "municípios limítrofes ao seu território", desde que observadas as regras discriminadas em todo o Capítulo II do Estatuto. Por fim, as inclusões no artigo 4º servem para reforçar a concepção de que a constituição de uma região metropolitana com municípios de diferentes estados e o Distrito Federal precisa da anuência dos respectivos Poderes Legislativos (Brasil, 2018).

O principal objetivo das modificações foi o de permitir a participação do Distrito Federal em uma região metropolitana. Nota-se que a MPV não se pauta de modo específico sobre o trecho original que autorizava a presença do Distrito Federal em uma região, e que foi vetado pela então presidente Dilma Rousseff em 2015; ou seja, não se pode falar de uma "reversão do veto", e sim de uma nova abordagem, uma proposição adicional.

Na exposição de motivos que embasou a elaboração da MPV, o então ministro das Cidades, Alexandre Baldy, define a criação de uma região metropolitana formada por Brasília e

seu entorno como algo "imprescindível" e que "permitiria maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos desses Estados e Municípios" (Baldy, 2018).

O texto também relata exemplos da disparidade socioeconômica existente entre Brasília e as cidades próximas, a utilização, por parte dos moradores das cidades próximas, de serviços públicos providos pelo Distrito Federal e ainda critica a RIDE-DF, ao dizer que o instituição "não tem produzido os resultados necessários". Em outro trecho, Baldy ressalta que não compete ao Distrito Federal instituir regiões metropolitanas com municípios de outras unidades da federação - esta atribuição, aponta o então ministro, é de cada estado - mas aponta que "não é ofensivo à Constituição Federal que o Distrito Federal participe da estrutura de governança interfederativa decorrente da região metropolitana que envolva os Municípios limítrofes". O rito delineado, segundo o texto, passa por uma inicial instituição da região metropolitana por parte dos governos de Goiás e de Minas Gerais, para uma posterior inserção do Distrito Federal no processo.

Como já dito, a MPV não se pauta sobre o veto apresentado em 2015 que impedia a inclusão do Distrito Federal em uma região metropolitana. Chama a atenção que a exposição de motivos tampouco aborda a decisão tomada em 2015 pela então presidente Dilma Rousseff.

4 ENTORNO DE BRASÍLIA E A POSSÍVEL REGIÃO METROPOLITANA

A região informalmente chamada de Entorno do Distrito Federal ou Entorno de Brasília é composta por municípios de Minas Gerais e de Goiás, que detêm integração com a capital nacional.

Há diferentes critérios para se estabelecer quais cidades que fazem parte do Entorno de Brasília. Um deles é adotar como o Entorno a região oficializada pela RIDE-DF, já apresentada neste estudo. A RIDE-DF foi instituída em 1998 e, em 2018, teve seu número de municípios expandido. Foram incluídas na região 10 cidades de Goiás (Alto Paraíso, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cavalcante, Flores de Goiás, Goianésia, Niquelândia, São João d'Aliança, Simolândia e Vila Propício) e duas de Minas Gerais (Arinos e Cabeceira Grande) (Brasil, 2018b). No total, somando os 33 municípios e o Distrito Federal, a RIDE-DF reúne uma população superior a 4 milhões de habitantes.

Outra alternativa de agrupamento de municípios foi proposta pela Codeplan (op. cit.): a Área Metropolitana de Brasília (AMB), formada pelos municípios que, de acordo com a companhia, têm efetivamente uma relação metropolitana com a capital federal. Compõem a AMB Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, todos no estado de Goiás. A Codeplan ainda divide a AMB em dois grupos, um com os municípios que detêm fluxos mais densos com o Distrito Federal (Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do

Descoberto, Planaltina e Formosa) e outro com os de fluxos menos densos (Padre Bernardo, Alexânia, Cristalina e Cocalzinho de Goiás).

Já a ideia inicial para a constituição da Região Metropolitana de Brasília, apresentada pelo governador do Distrito Federal Ibaneis Rocha em entrevista a esta dissertação¹⁰, é de um agrupamento com os seguintes municípios, além do DF: Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Planaltina, Formosa e Unai.

Independentemente do recorte adotado, é possível caracterizar o Entorno de Brasília como uma região marcada pela atratividade exercida pela capital federal e pela diferença que existe em termos de renda e qualidade de vida entre o Distrito Federal e seus vizinhos.

Brasília é considerada pelo IBGE uma metrópole nacional. É uma das duas únicas cidades do país a deter o título (a outra é o Rio de Janeiro; São Paulo, posicionada como grande metrópole nacional, está acima de ambas neste critério). O mesmo instituto estima que a rede de influência de Brasília se expande para 298 municípios, em Minas Gerais, Goiás, Bahia, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Amazonas (IBGE, 2007).

A relevância do Distrito Federal no contexto nacional se explica, entre outros fatores, pelo posicionamento de Brasília como um hub secundário de ligações aéreas e também como posto relevante na prestação de serviços comerciais e empresariais. No entanto, é o fato de a cidade ser a capital do país - e, portanto, a sede das principais decisões administrativas brasileiras - que dá a Brasília um papel chave também no contexto urbanístico nacional. Afinal, o fato de abrigar as maiores instâncias do poder público faz com que Brasília tenha um poder decisório ímpar; além disso, a cidade se torna também o domicílio de um número significativo de

¹⁰ Exposta, na íntegra, no apêndice.

servidores públicos, algo de peso mais do que relevante para a economia e para as relações entre seus moradores.

A capacidade de influência de Brasília determina o potencial de atração exercido pela cidade, que se converteu, desde ainda antes de sua fundação, em um polo de recebimento de migrantes de diversos trechos do país. Verifica-se também na capital da República o panorama de "atração e expulsão" identificado em outras regiões - ao mesmo tempo que a pujança atrai moradores a Brasília, os custos impedem a fixação dessas pessoas nos limites do Distrito Federal. Fomentam-se, então, as "cidades-dormitório", condição frequente entre os municípios do Entorno. Não à toa, o Distrito Federal registra, para com Goiás, um saldo migratório negativo (IBGE, 2011). Há mais pessoas deixando o Distrito Federal para morar em Goiás do que o oposto. Os dados, em vez de indicarem um fortalecimento da economia goiana, refletem o inverso: a busca de moradia em Goiás por pessoas vinculadas a Brasília.

Em síntese, o que se pode dizer é que a relação entre o Distrito Federal e seu entorno é marcada pelo confronto - não o físico, mas o confronto entre realidades diferentes, que desembocam em possibilidades distintas do aproveitamento do espaço público. O brasiliense vê o Entorno como "um 'apêndice' da capital federal, uma extensão problemática para muitos" (Queiroz, 2006). Schvarsberg (2017) aponta também uma relação paradoxal. Se por um lado o brasiliense das classes mais ricas associa o Entorno a problemas urbanos e sociais e não frequenta as cidades vizinhas do Distrito Federal, é, por outro lado, dependente da mão de obra que de lá vem - são os trabalhadores de baixa renda, essenciais para a prestação de serviços e para a movimentação da economia.

Ao abordar a cidade de Águas Lindas de Goiás, a segunda mais populosa do Entorno, Batista (op. cit.) descreve um panorama social característico da RIDE-DF. A autora aponta o forte crescimento populacional da região, que se explica tanto pelas taxas de natalidade, mas também por fluxos migratórios. Este último ponto relaciona-se com o panorama da atração e expulsão, já abordado anteriormente. A autora aponta ainda que a metropolização desordenada é intrínseca à RIDE-DF e estabelece esse diagnóstico sobre Águas Lindas de Goiás:

O município é produto do processo de metropolização, caracterizado pela segregação socioespacial e a exclusão social que dá lugar à expansão da cidade através da ocupação informal do solo e da moradia por migrantes intrametropolitanos e também migrantes de outros estados.
(Batista, op. cit.)

Águas Lindas de Goiás figura como uma das cidades do entorno que apresenta maior índice de migração pendular. Um total de 44,59% de sua população transita entre outras unidades federativas - indo para Brasília, principalmente - durante todos os dias. Esse patamar é de 40% em Novo Gama e de 34,94% em Cidade Ocidental (Silva, 2012).

Não há como dissociarmos o quadro de carências que marca as cidades vizinhas de Brasília de todo o aspecto único que caracteriza a capital federal. Afinal, Brasília não é uma cidade natural, orgânica; foi concebida, na transição entre os anos 1950 e 1960, para ser a capital do país e, para tal, erguida de acordo com referenciais modernistas que até os dias atuais são celebrados.

Mello (2009) aponta que Brasília foi implantada tendo como referência uma "conduta de ordem e funcionalidade que ocasionou o descontrole e o caos". Segundo o autor, o ideal da

construção de uma cidade harmônica, que esteve entre os valores que caracterizaram Brasília, jamais se confirmou. Com isso, "boa parte dos municípios do entorno de Brasília está devolvendo à capital federal – como num refluxo – parte dos desarranjos infringidos em seus territórios". O autor aponta o contexto imobiliário como peça-chave neste processo; os agentes do setor acabam desempenhando uma atuação que, em última instância, se mostra política, ao fortalecer ou enfraquecer determinadas localidades, e, com isso estabelecer uma rede de encadeamentos sobre as quais os cidadãos desenvolvem suas vidas. Segundo Mello, Brasília não é refém nem vítima do Entorno; o que existe é um ciclo de ataques mútuos e também de recompensas recíprocas que transitam entre os dois lados.

Não se trata de um quadro novo. Ao contrário: já nos anos iniciais de formação da capital federal a preocupação com as comunidades vizinhas era manifestada. Em 1961, Teixeira escreveu:

A transferência da Capital Federal para o planalto goiano, se, por um lado, abriu novas perspectivas à economia goiana, de outro, determina aspectos negativos de conseqüências imprevisíveis. A Capital Federal é o centro de gravidade, o propulsor do progresso do país. É evidente que, transferido para uma região desconhecida e atrasada, o Distrito Federal exercerá profunda atração sobre as atividades econômicas, a menos que medidas racionais e imediatas sejam tomadas, visando o aproveitamento das riquezas potenciais dessa região. (Teixeira, 1961, apud Arrais, op. cit.)

A "região atrasada" descrita pelo autor permanece, nos dias atuais, com algumas características identificadas nos anos 1960. A metáfora da carroça ao lado do avião, cunhada por

Schvarsberg (op. cit.) surge como uma alternativa precisa para descrever a relação entre Brasília e seu entorno. Ao lado do moderno e rico avião, há uma carroça antiquada. E entre ambos existe uma forte relação de simbiose: enquanto o avião é quem puxa a carroça para os voos mais altos, a carroça se posiciona como imprescindível para que o avião faça suas manobras em terra.

4.1 A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Como já apresentado, a proposta do governador Ibaneis Rocha para a Região Metropolitana de Brasília é a de um agrupamento de cidades que contenha, além do Distrito Federal, os municípios de Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Planaltina, Formosa e Unai.

O governador, na entrevista concedida ao autor desta dissertação, apontou que esta se trata de "uma primeira ideia" e que "pode haver mudanças". Ele também destacou que sua expectativa para a Região Metropolitana é o "fim das fronteiras". De fato, também como já exposto neste trabalho, a formação da Região Metropolitana de Brasília não se dará por um ato unilateral do governo do Distrito Federal, mas sim por um processo que incluirá os governos de Minas Gerais e Goiás. No entanto, a capacidade de liderança que o Distrito Federal tende a ter neste processo¹¹ permite o estabelecimento de reflexões a partir dessa primeira manifestação.

A Região Metropolitana de Brasília, se realmente se efetivar com o desenho inicialmente proposto, terá duas peculiaridades que a distinguirão das demais do Brasil. A primeira é o fato de estar distribuída em três unidades da federação. Embora o Estatuto da Metrópole permita o

¹¹ A MPV 862/2018 foi noticiada em alguns veículos de imprensa como uma decisão do presidente Michel Temer "a pedido do governador eleito Ibaneis Rocha". Na entrevista a esta disserta o, Rocha ressaltou que a cria o da Região Metropolitana foi uma de suas propostas durante a campanha eleitoral.

estabelecimento de regiões metropolitanas em diferentes estados, não há nenhuma com este perfil em atividade no país. Os agrupamentos que existem hoje em mais de uma unidade da federação são as já mencionadas RIDEs: Distrito Federal e Entorno, Petrolina-Juazeiro, na Bahia e em Pernambuco, e a Grande Teresina, no Piauí e no Maranhão (FNEM, 2018).

E a segunda peculiaridade é que será a única região metropolitana que não será constituída em um território contínuo. Isso porque Unaí, em Minas Gerais, não faz divisa nem com o Distrito Federal e nem com nenhum dos municípios considerados para a Região Metropolitana de Brasília¹². Haverá, com isso, a constituição de uma região metropolitana que terá um exclave em sua forma.

Indicadores demográficos e sociais apontam também um aspecto relevante da Região Metropolitana de Brasília. Se consolidada com o desenho proposto, a região será o agrupamento metropolitano, na comparação entre os 10 maiores do país, em que a população mais se concentra na cidade-polo, e também aquele em que existe a maior diferença entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre a cidade-polo e a média global da região, como apontado nas tabelas a seguir. Embora a diferença - especialmente quanto ao número de habitantes - seja algo recorrente pelo país, o que se identifica na possível Região Metropolitana de Brasília é uma discrepância relevante, que precisa ser considerada quando da elaboração de políticas públicas.

Os desafios urbanos e de gestão pública que se apresentam para a região são, portanto, de grande magnitude. Um instrumento para a superação dos problemas comuns é a elaboração do PDUI, como será desenvolvido no capítulo seguinte.

¹² Apesar de Unaí ser costumeiramente mencionada como a cidade de Minas Gerais que detém a maior relação com Brasília, o único município mineiro que faz fronteira com o Distrito Federal é Cabeceira Grande.

Tabela 1 - População das dez maiores regiões metropolitanas do Brasil e porcentual da população na cidade-polo

Região Metropolitana	População total	População no polo	Porcentagem da população no polo
São Paulo (SP)	21.571.281	12.176.866	56.45%
Rio de Janeiro (RJ)	12.699.743	6.688.927	52.67%
Belo Horizonte (MG)	5.313.480	2.501.576	47.08%
Brasília (DF, GO, MG)	3.896.135	2.974.703	76.35%
Porto Alegre (RS)	4.317.508	1.479.101	34.26%
Recife (PE)	4.054.866	1.637.834	40.39%
Fortaleza (CE)	4.074.730	2.643.247	64.87%
Salvador (BA)	3.899.533	2.857.329	73.27%
Curitiba (PR)	3.615.027	1.917.185	53.03%
Campinas (SP)	3.224.443	1.194.094	37.03%

Fonte: IBGE Cidades e dados elaborados pelo autor

Tabela 2 - IDH das regiões metropolitanas, de suas cidades-polo e diferença entre os indicadores

Região Metropolitana	IDH	IDH no polo	Diferença entre IDH do polo e o geral
São Paulo (SP)	0.794	0.805	0.011
Rio de Janeiro (RJ)	0.771	0.799	0.028
Belo Horizonte (MG)	0.774	0.810	0.036
Brasília (DF, GO, MG)	0.719	0.824	0.105
Porto Alegre (RS)	0.762	0.805	0.043
Recife (PE)	0.734	0.772	0.038
Fortaleza (CE)	0.732	0.754	0.022
Salvador (BA)	0.743	0.759	0.016
Curitiba (PR)	0.783	0.823	0.040
Campinas (SP)	0.792	0.805	0.013

Fonte: Atlas Brasil e dados elaborados pelo autor

4.2 RIDE-DF E O COARIDE

A RIDE-DF, instituída e gerenciada pelo governo federal, tem a coordenação de seus trabalhos executada pelo Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE-DF). Este está previsto na gestão da região desde a Lei Complementar 94/1998, que implantou a RIDE-DF.

O conselho está vinculado à a Superintendência do Centro Oeste (Sudeco). É presidido pelo ministro da Integração Nacional e composto também pelo superintendente da Sudeco, por membros de diversos ministérios¹³, por um representante do Distrito Federal, um do Estado de Goiás e um do Estado de Minas Gerais, indicados pelos respectivos governadores; e um único representante dos Municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos prefeitos. Todos os membros têm mandatos de dois anos de duração.

Chama a atenção, na composição do COARIDE-DF, a presença diminuta das cidades que fazem parte da região. Como relatado, todos os municípios, juntos, indicam um único representante. Não há distinção do porte da cidade, se o município é ou não da AMB, ou mesmo em relação ao estado de que faz parte - há a presença dos governos estaduais, mas não uma especificação de representante de municípios por estado. É possível que tal condição prejudique a qualidade das decisões tomadas pelo conselho.

O COARIDE-DF define como suas competências:

¹³ No momento da conclusão desta dissertação, ainda não havia definições acerca de possíveis alterações nesta estrutura por parte do governo de Jair Bolsonaro.

- coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução de suas desigualdades regionais;
- aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE;
- programar a integração e a unificação dos serviços públicos que sejam comuns à RIDE;
- indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional;
- harmonizar os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento;
- coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RIDE;
- aprovar seu Regimento Interno. (Sudeco, 2018)

Nota-se, aí, a especificação da "redução de suas desigualdades regionais" como um dos objetivos do COARIDE-DF.

O regimento atualmente em vigor no COARIDE-DF, aprovado em 2011, estabelece, entre outros temas, quais são os serviços públicos que estão sob a alçada dos interesses da RIDE. São 14 temas discriminados. A gama é diversificada, reunindo questões como habitação, telecomunicações, turismo e transporte público, entre outros. O texto também determina que a secretaria-executiva do conselho é gerenciada pela Sudeco e que as reuniões devem ser realizadas com periodicidade mínima de três meses (Sudeco, 2011).

No entanto, tal intervalo não necessariamente é respeitado. O COARIDE-DF ficou sem promover reuniões entre dezembro de 2014 e novembro de 2017. Antes, já havia gerado outro grande intervalo sem encontros, entre novembro de 2006 e dezembro de 2011 (Sudeco, 2018).

Tal panorama contribui para que a efetividade do COARIDE-DF - e da RIDE-DF como um todo - seja questionada por gestores públicos que atuam no Entorno de Brasília, como se identificou em entrevistas produzidas para esta dissertação.

Foram consultados três prefeitos: José Eduardo Oliveira Neto, de Água Fria de Goiás; Fábio Corrêa, de Cidade Ocidental; e Claudiênio Teixeira, de Padre Bernardo. As três cidades em questão correspondem a realidades distintas dentro da RIDE-DF. Água Fria de Goiás pertence à RIDE-DF, mas não à AMB. Cidade Ocidental é da AMB, e catalogada como um dos municípios que detém fluxo denso com o Distrito Federal. Já Padre Bernardo é também da AMB, mas com fluxos menores entre a cidade e a capital da República.

Também integrante do Poder Executivo, o secretário de Goianésia Pedro Gonçalves, da pasta de Projetos do município, falou para o autor desta dissertação, após indicação do prefeito municipal, Renato Menezes de Castro. Goianésia é uma das cidades que passou a integrar a RIDE-DF a partir de 2018.

O vereador Gessivan Santos, que à época da entrevista era o presidente da Câmara Municipal do Novo Gama, foi outro entrevistado.

Por fim, consultou-se o deputado federal Célio Silveira (PSDB-GO), que foi vice-prefeito e também prefeito por dois mandatos de Luziânia.

Todas as entrevistas foram realizadas entre maio e agosto de 2018, por telefone, à exceção da promovida com o vereador Gessivan Santos, feita pessoalmente, em seu gabinete, na cidade de Novo Gama.

A técnica adotada foi a de entrevistas abertas. Buscou-se, por meio do diálogo com as fontes consultadas, obter informações sobre o cotidiano da gestão pública ausentes nos relatos e

documentos formais. A atuação foi como a descrita por Boni (2005), que apontou que, na entrevista, "o objetivo do pesquisador é conseguir informações ou coletar dados que não seriam possíveis somente através da pesquisa bibliográfica e da observação".

"Enrolação", "coisa pra inglês ver", "não traz benefício nenhum". Os prefeitos de Padre Bernardo, Cidade Ocidental e Água Fria de Goiás bem céticos - ou mesmo críticos - às possibilidades que a RIDE-DF traz às suas cidades.

A análise dos gestores é que a sistemática da RIDE-DF ou não interfere na vida dos municípios, ou mesmo acaba trazendo efeitos negativos. Isso porque, nas palavras de Fábio Corrêa, da Cidade Ocidental, sugere possibilidades de uma atuação conjunta que acaba não se concretizando. "A RIDE só atrapalha porque cria uma expectativa de trabalhar juntos, de 'o problema é nosso', e simplesmente só fica na expectativa, na esperança de um dia dar certo", destacou.

A observação sobre os prejuízos causados por uma expectativa que não é concretizada é endossada por Claudiênio Teixeira, de Padre Bernardo. "Até hoje eu não descobri qual a vantagem disso. E os prefeitos das novas cidades que estão chegando à RIDE [*incluídas na região em 2018*] são mais colegas que vão ficar na expectativa de uma coisa que não vem", afirmou. O prefeito de Água Fria de Goiás, José Eduardo Oliveira Neto, não chega a elencar prejuízos, mas diz não haver benefícios: "Não ajuda, não atrapalha... para a gente, a gente não vê benefício nenhum, não. É como se não existisse".

O único benefício apresentado pelos prefeitos - que, ainda assim, é colocado mais em tom de potencialidade do que como algo que representa resultados concretos - é o das emendas parlamentares, que podem contemplar a região. Algumas delas, apresentadas por deputados

federais pertencentes ao Distrito Federal. "Às vezes, nós conseguimos algumas emendas com os parlamentares do DF. Mas fora isso...", disse Teixeira.

O deputado federal Célio Silveira aponta que outro fator que leva à inefetividade da RIDE-DF é o fato de a região nunca ter disposto de um orçamento próprio. "Discursos nós já temos muito. A RIDE foi criada, mas nunca trouxe nada para o entorno", acrescentou.

A inoperância do COARIDE-DF, com os largos intervalos entre as reuniões periódicas e a presença pequena dos prefeitos em sua administração, ajuda no sentimento de ineficiência.

O "para inglês ver" se manifesta também em relação ao próprio vínculo das cidades com o Distrito Federal. Enquanto para alguns municípios - notadamente os da AMB - o contato com Brasília é diário, e marcado principalmente pelo expressivo fenômeno da migração pendular, para outros é praticamente inexistente. "Conheço algumas poucas pessoas que moram em Planaltina [*cidade do Distrito Federal*] e vêm aqui para trabalhar. Alguns chegam na segunda e retornam na sexta para as suas casas. Alguém que vai e volta todo dia, é bem difícil encontrar. Nós somos principalmente uma cidade do interior, não uma de região metropolitana", falou o prefeito de Água Fria de Goiás.

Morador de uma cidade recém-integrada à RIDE-DF, o secretário Pedro Gonçalves, de Goianésia, apontou também que praticamente não há vínculos cotidianos entre sua cidade e Brasília. "Nossa relação é muito maior com Goiânia", declarou. De fato, a cidade está a 175 quilômetros de Goiânia e a 240 do Distrito Federal. Mas ele ponderou: "A ideia dessa região [*a RIDE-DF*] é contemplar cidades que sofrem efeitos negativos em função de Brasília. Cerca de 70% dos assaltos a mão armada em Goianésia são perpetrados por elementos oriundos de Brasília. Então a gente sofre uma externalidade negativa de Brasília".

Apesar das restrições ao modelo de RIDE e das críticas ao sistema legislativo, os gestores públicos apresentaram interesse no estabelecimento de parcerias com outras unidades da federação.

Um dos mais céticos quanto às possibilidades da RIDE-DF, Claudiênio Teixeira, de Padre Bernardo, disse que aproximações com cidades próximas à sua - ele mencionou Mimoso de Goiás e Vila Propício, esta última incluída na RIDE-DF em 2018 - poderiam ser proveitosas. "A região do Entorno é muito complexa. As cidades, como um todo, têm realidades completamente distintas entre si. Algo faria sentido com as cidades próximas", declarou.

José Eduardo Oliveira Neto, de Água Fria de Goiás, e Fábio Corrêa, da Cidade Ocidental, destacaram parcerias na gestão de resíduos sólidos, já em vigor nas cidades. Para Corrêa, o exemplo do setor pode servir de referência para iniciativas semelhantes em outras áreas.

Foi também consenso entre os gestores que a aproximação direta entre os municípios - sem que obrigatoriamente o Distrito Federal, o governo de Goiás ou a União estejam presentes - pode ser proveitosa. Corrêa e Oliveira Neto mencionaram a possibilidade de formação de consórcios, e o gestor da Cidade Ocidental elencou que o Estatuto da Metrópole estimula esse tipo de parceria.

À parte das cooperações no âmbito formal, o vereador Gessivan Santos enalteceu uma rede de contatos firmadas entre os representantes do Poder Legislativo das diferentes cidades. "A gente [*vereadores de Novo Gama, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás e Luziânia*] está sempre reunido. Quando eles precisam de ajuda chamam, quando nós precisamos, chamamos... mas é tudo sempre informal", disse.

O secretário de Projetos de Goianésia, Pedro Gonçalves, explicou que a busca de seu município em fazer parte da RIDE-DF nasceu de uma questão pontual: a cidade queria abrigar uma indústria de grande porte, cujo proprietário disse que, se Goianésia estivesse na região, contaria com benefícios tributários e fiscais.

Ao longo da tramitação do projeto que incluía a cidade na RIDE-DF, Gonçalves disse que Goianésia acabou "descobrimo" um benefício que, inicialmente, não estava no radar dos gestores. É um complemento ao salário dos policiais militares que trabalham no Entorno de Brasília, justificado pelos altos índices de violência que marcam a região. "Isso é bom principalmente porque Goianésia é uma cidade que ainda não tem uma violência tão grande quanto Águas Lindas, por exemplo. Então entre ir para Águas Lindas e ir para Goianésia, o cara vai preferir ir para Goianésia", afirmou.

Gonçalves declarou ainda a expectativa de que a cidade receba mais recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), que é destinado às quatro unidades federativas da região (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Goiás).

Mas acima de ganhos imediatos, o que Gonçalves vê na RIDE-DF é um potencial para benefícios futuros. "A RIDE nos coloca numa condição mais privilegiada. Agora eu vou ter que brigar. Nós temos uma arma na mão, mas temos que saber usar", concluiu.

5 UM PDUI PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Os desafios urbanos, em especial nas regiões metropolitanas e suas periferias, já foram apresentados ao longo deste trabalho. Vive-se num contexto de desigualdades, que acaba por ser fomentado pelos dispositivos institucionais que colaboram para um cenário de pouca cooperação entre os entes federativos, além de evidenciarem a fragilidade dos municípios, "contemplados" com uma autonomia que, em muitos aspectos, não os beneficia (Silva, op. cit.).

No caso do Entorno de Brasília tal problemática se acentua com a relação *sui generis* entre os municípios próximos e a capital federal. Afinal, se trata de um agrupamento de cidades pertencentes a diferentes unidades da federação, e, portanto, em que as ações conjuntas são mais complexas. Além disso, como já exposto, há o quadro em que o modelo de RIDE não apresenta resultados satisfatórios.

As perspectivas passaram a se modificar com a promulgação da MPV 862/2018 e a consequente possibilidade de o Distrito Federal e seu entorno comporem uma região metropolitana.

É a partir deste quadro que se instala, agora, neste trabalho, a discussão sobre as perspectivas e possíveis diretrizes que a implantação de um PDUI, etapa imprescindível na constituição de uma região metropolitana, pode cumprir para Brasília e seu entorno.

O PDUI é o principal instrumento derivado do Estatuto da MetrÓpole. Mesmo com sua implantação tomando caráter quase que "voluntário", após a promulgação da Lei 13.683/2018, que excluiu a possibilidade de sanções aos gestores que não o executarem, a norma permanece como uma ferramenta a ser considerada pelos gestores urbanos.

5.1 REFERÊNCIAS NACIONAIS DE PDUI

No momento da redação desta dissertação, a Região Metropolitana de Vitória (ES) é a única do Brasil que já concluiu seu PDUI, transformado em lei. A elaboração do plano e sua abrangência serão tomados como referência para a discussão sobre um PDUI da Região Metropolitana de Brasília.

Também será analisada a elaboração do PDUI da Região Metropolitana de Goiânia (GO), que se encontra em curso quando da produção desta dissertação. Pelo fato de o PDUI envolver atuação do governo estadual, e a maior parte dos municípios do Entorno de Brasília serem do estado de Goiás, considera-se importante pesquisar os mecanismos empreendidos pela gestão estadual na construção do plano da capital.

5.1.1 O PDUI DA GRANDE VITÓRIA

O PDUI da Região Metropolitana de Grande Vitória (RMGV) foi instituído em 7 de dezembro de 2017, por meio da Lei Complementar 872, promulgada pelo então governador Paulo Hartung (à época, filiado ao MDB).

O texto abrange os municípios que compõem a RMGV, efetivada em 1995. São sete cidades: Vitória, Cariacica, Vila Velha, Fundão, Viana, Guarapari e Serra. A população da região é de 1.687.704 habitantes, o que corresponde a cerca de 40% do total do Espírito Santo (IJSN, 2017).

Embora, em muitos aspectos, a RMGV carregue traços similares aos da maioria das regiões metropolitanas brasileiras, detém a peculiaridade de que a cidade que dá nome ao arranjo metropolitano não é a mais populosa. Vitória é, na verdade, apenas o quarto município com mais habitantes na RMGV e no Espírito Santo como um todo. A liderança no quesito fica com a cidade de Serra, que viveu forte crescimento populacional nas últimas décadas, circunstância que impacta a dinâmica do estado. Porém, mesmo sem a posição inicial no *ranking* de população, Vitória prossegue como o município mais influente da RMGV, por ser a sede do poder estadual, o principal polo atrativo de migração pendular e também por deter renda per capita e Produto Interno Bruto (PIB) superior ao das outras cidades (IJSN, 2017).

Ainda antes da implantação do Estatuto da Metrópole, a RMGV contava com dispositivos institucionais para sua gestão integrada. O Conselho Metropolitano da Grande Vitória (Comdevit) foi previsto na lei que criou a RMGV e regulamentado em 2005 (IPEA, 2018). É formado por sete representantes do governo estadual, um representante de cada município que integra a RMGV e três da sociedade civil (IPEA, 2015). Há também o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), que detém recursos a serem aplicados na gestão metropolitana. O governo estadual custeia 60% do caixa do fundo, sendo o restante coberto pelos municípios, de acordo com a arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em cada um. Todos os entes federados - estado e municípios - são obrigados a reservarem verbas para o Fumdevit em seus orçamentos (IPEA, 2018).

Apesar deste arcabouço, a gestão metropolitana encontrava dificuldades na RMGV. Eram identificados na região problemas de articulação similares aos vividos no restante do país.

(IPEA, 2015). Neste contexto, a exigência por parte do Estatuto da Metrópole da implantação de um plano conjunto que integrasse necessidades de toda a RMGV foi bem recebida (IPEA, 2018).

O PDUI começou a ser produzido em fevereiro de 2016, tendo o Comdevit como principal ponto focal. Instalou-se um grupo técnico que firmou um cronograma para a execução do plano e identificou as FPICs que deveriam ser desenvolvidas (IPEA, 2018). O entendimento era de que a RMGV dispunha de todos os elementos para alcançar a "gestão plena" requisitada pelo Estatuto da Metrópole, à exceção do PDUI (IJSN, 2015).

Um passo fundamental para a construção do PDUI foi a elaboração de um diagnóstico sobre a região, produzido em 2017. O documento, de mais de 200 páginas, analisa tópicos como planos anteriores de gestão compartilhada setorial, especificações do território metropolitano e panorama da prestação de serviços públicos.

O texto relata que as audiências promovidas para discussão do PDUI nos sete municípios da RMGV se pautaram em quatro eixos principais: desenvolvimento econômico, meio ambiente, mobilidade urbana e ordenamento territorial. Deste processo derivou-se o estabelecimento das dimensões do PDUI. São sete no total: governança metropolitana, saneamento básico, meio ambiente natural, acessibilidade territorial, logística, diversificação econômica e habitação (IJSN, 2017), a serem trabalhadas dentro das FPICs delimitadas como

- I. Planejamento do uso e da ocupação do solo (incluindo desenvolvimento urbano e política habitacional);
- II. Transporte e sistema viário regional/mobilidade;
- III. Saneamento ambiental, preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- IV. Desenvolvimento econômico, emprego e renda. (IPEA, 2018)

A lei que estabelece o PDUI da RMGV é composta por 26 artigos e três anexos. As ações do plano são divididas em quatro eixos: ordenamento territorial, mobilidade urbana, desenvolvimento econômico e meio ambiente e áreas de riscos. Para cada um, desenvolvem-se estratégias e diretrizes específicas.

Tabela 3 - Diretrizes do PDUI da RMGV

Diretrizes e estratégias dos eixos do PDUI da Grande Vitória			
Ordenamento Territorial	Mobilidade Urbana	Desenvolvimento econômico	Meio Ambiente e Áreas de Riscos
Direcionamento para cidades compactas	Promoção de política intermodal	Busca da diversidade, das atividades complexas e de baixo carbono	Compartilhamento dos recursos hídricos
Desestímulo à expansão horizontal	Estímulo ao transporte coletivo	Foco na economia criativa, turismo, diversidade	Universalização do saneamento básico
Estruturação de uma rede conectada de centralidades	Uso da tecnologia	Foco na complementaridade das atividades entre os municípios	Preservação das áreas de conservação descritas nos planos diretores
Foco nas habitações de interesse social		Atenção à economia em pequena escala	Incentivo ao pagamento por serviços ambientais
Regularização fundiária			
Disponibilização de informações			

O PDUI estabelece também o macrozoneamento da RMGV. A totalidade do território da região é dividida em macrozonas de três tipos: Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana, Macrozona de Dinamização Urbana e Macrozona de Mobilidade Urbana.

A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana ambiciona relacionar o território metropolitano a diretrizes ecológicas e à busca do desenvolvimento sustentável. A de Dinamização Urbana refere-se às áreas que "condicionam o território metropolitano, com impactos sobre o padrão de crescimento da mancha urbana". Já a de Mobilidade Urbana foca-se no "conjunto de vias, existentes e planejadas" - ou seja, cria uma delimitação para projetos futuros.

As macrozonas, por sua vez, são repartidas em Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM). As ZIMs, assim como as macrozonas, podem transcender os limites municipais. Nelas, o interesse metropolitano se sobrepõe ao local. É no estabelecimento delas que se nota uma atuação incisiva de gestão metropolitana. Percebe-se o objetivo de fazer com que as preocupações e as buscas por soluções sejam tomadas de maneira a superar os limites federativos politicamente estabelecidos.

Entre as ZIMs há, por exemplo, a ZIM de Manejo Sustentável, que se refere a áreas para contenção da expansão urbana. Outra é a ZIM de Estruturação Urbana Prioritária, que se refere às áreas centrais, mais dotadas de equipamentos públicos, onde o adensamento é desejável.

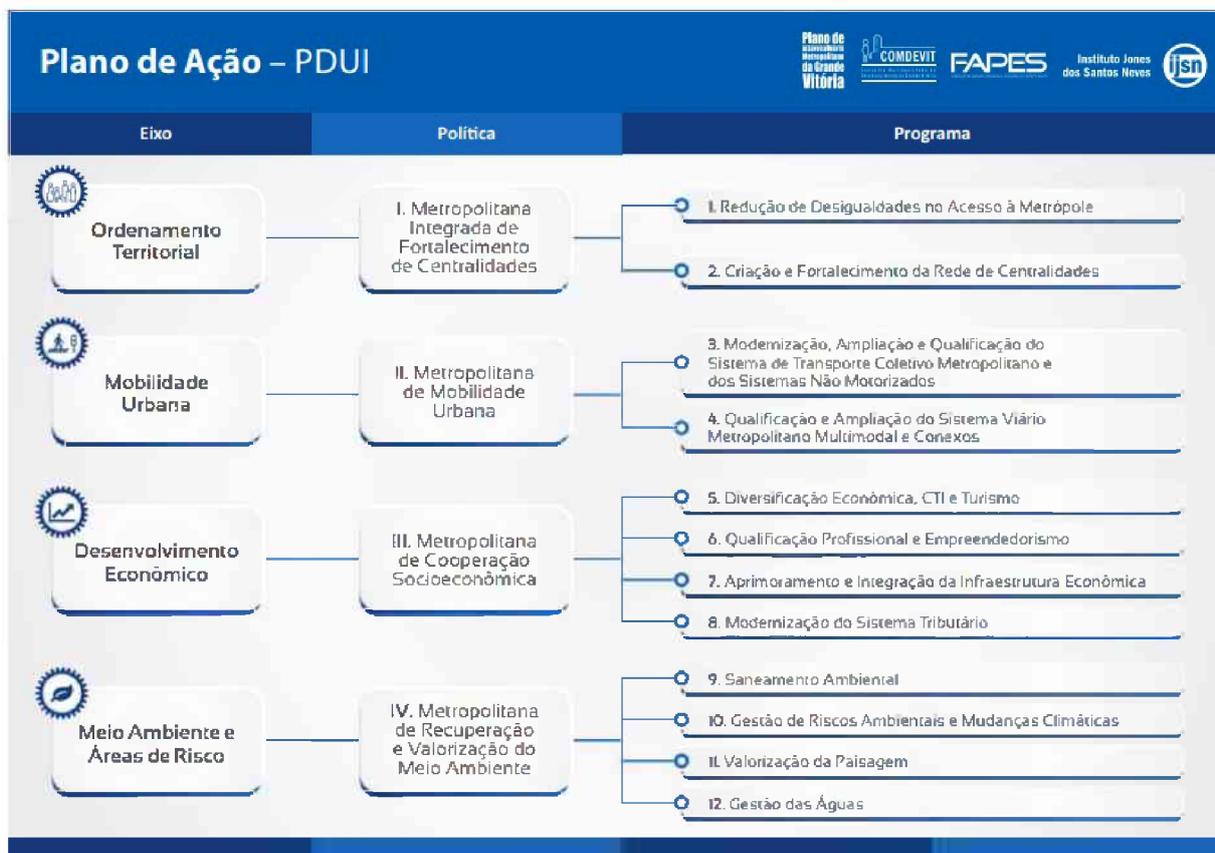
O PDUI aponta ainda políticas públicas e ações prioritárias, que se sintonizam com os quatro eixos do plano. A política de Fortalecimento de Centralidades é dividida em duas ações: "Redução de desigualdades no acesso à metrópole" e "Criação e fortalecimento de rede de centralidades". A política de Mobilidade Urbana detém outras duas ações, "Modernização,

ampliação e qualificação do sistema de transporte coletivo metropolitano e dos sistemas não motorizados" e "Qualificação e ampliação do sistema viário metropolitano multimodal e conexos". A terceira, de Cooperação Socioeconômica, é, com seis ações, a mais diversificada: "Ciência, tecnologia e inovação", "Diversificação econômica", "Educação profissional e empreendedorismo", "Turismo", "Integração econômica da metrópole" e "Modernização do sistema tributário". Por fim, a de Recuperação e Valorização do Meio Ambiente divide-se em quatro ações: "Saneamento ambiental", "Gestão de riscos ambientais e mudanças climáticas", "Valorização da paisagem" e "Gestão das águas".

O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), entidade de estudos sobre políticas públicas vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, é indicado como o órgão responsável pelo monitoramento e controle das ações do PDUI. O texto indica ainda que o plano deve ser revisado a cada 10 anos (Espírito Santo, 2017).

A partir do PDUI, foi elaborado um Plano de Ação, que se constitui numa carta com estabelecimento específico de políticas a serem empreendidas, bem como a indicação de seus responsáveis e o prazo para o cumprimento dos trabalhos.

Figura 1 - Plano de Ação do PDUI da RMGV



Fonte: IJSN, 2018

Os programas descritos no Plano de Ação correspondem às ações prioritárias mencionadas no PDUI. Para cada um dos 12 programas descritos, há uma ramificação de tarefas - e, para cada uma delas, a descrição detalhada do que deve ser feito, do prazo que deve ser respeitado e de qual (ou quais) segmento do poder público deve estar a cargo da função.

Em todos os casos a responsabilidade principal é delegada a órgãos estaduais; as prefeituras são citadas como "parceiras", algo que não ocorre em todas as ocasiões, sendo que algumas ficam de responsabilidade única do estado. Há uma positiva preocupação constante em

ênfatizar que as ações devem ser empreendidas de acordo com normas federais, estaduais ou municipais - no caso das cidades, notadamente com os planos diretores.

Em muitas ações, a principal tarefa a ser desempenhada é a da articulação entre braços dos diferentes entes federativos que executem funções similares, como as secretarias de Transporte. Vê-se, nisso, uma preocupação do Plano de Ação de respeitar as autonomias. Há uma intenção de posicionar o PDUI como um fórum articulador entre as diferentes instâncias (IJSN, 2018).

Apesar dos méritos, há ressalvas que cabem tanto ao PDUI quanto ao Plano de Ação. Uma delas deriva do fato de que os projetos dão ênfase quase único a questões de cunho eminentemente urbanístico, como transporte, saneamento, habitação e gestão ambiental (o campo econômico, também destacado, apresenta-se como exceção). Com isso, áreas-chave da gestão pública, como saúde e educação, aparecem de forma pouco prioritária. A saúde é mencionada apenas quando se discute o acesso da população a equipamentos da área, num debate também de caráter urbanístico; não há o posicionamento da saúde como uma FPIC, nem discussões de como incrementar a qualidade do serviço oferecido aos moradores da RMGV. Quanto à educação, o olhar sobre a área é pautado em questões econômicas. Discute-se a contribuição da educação para a dinamização da economia, com a formação de pessoas habilitadas para a inserção no mercado de trabalho, para o empreendedorismo e para os desafios de ciência, tecnologia e inovação. São preocupações essenciais para uma região metropolitana, mas é possível questionar se outros enfoques como ensino básico, alfabetização de adultos e educação para pessoas com deficiência também não poderiam ser contemplados pelo PDUI.

Outra área negligenciada é a da segurança pública, que não chega a aparecer sequer de modo periférico ou secundário. Não há qualquer menção ao combate à violência nem no PDUI e nem no Plano de Ação. Entende-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, a segurança pública é uma competência primordialmente estadual. No entanto, as guardas municipais são instituições que contribuem para o incremento da segurança - e, em alguns locais do país, estão estabelecendo parcerias com as polícias militares. Na RMGV, há guardas instaladas nas cidades de Vitória, Vila Velha e Serra. Além disso, visto que no PDUI e no Plano de Ação a gerência maior dos trabalhos está a cargo do governo estadual, que é o gestor da polícia militar local, haveria espaço institucional para a inserção da segurança pública como uma FPIC.

Cabe ressaltar que a saúde e a violência foram identificadas como os principais problemas brasileiros em pesquisa realizada pelo instituto Datafolha em setembro de 2018. A saúde foi apontada como o maior problema por 23% dos entrevistados, enquanto a violência teve 20% de menções (Gelape, 2018).

5.1.2 A CONSTRUÇÃO DO PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) foi instituída em 1999 e reúne, atualmente, os municípios de Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

Tal qual Brasília e outras cidades brasileiras, Goiânia é um município planejado. Foi fundado na década de 1930 para ser a capital de Goiás, com a estimativa de ter 50 mil habitantes, mas hoje reúne mais de 2,5 milhão de pessoas (Goiânia, 2013; FNEM, 2018). A região em seu entorno congrega características similares às das demais regiões metropolitanas brasileiras - como por exemplo a migração pendular, que é de 203 mil pessoas por dia. O município de Aparecida de Goiânia, o segundo mais populoso da RMG e do estado, é o que mais detém pessoas que fazem a migração pendular (SECIMA, 2018).

A RMG possui um órgão para deliberação de políticas conjuntas, que reúne o governo estadual e as prefeituras dos municípios da região. Trata-se do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro), previsto na lei que criou a RMG e regulamentado em 2000. Há ainda, no âmbito metropolitano, o estabelecimento de uma rede de transporte coletivo que congrega gestores das diferentes cidades e do Executivo estadual (SECIMA, 2017).

As bases para o PDUI da RMG foram firmadas em dezembro de 2014, ainda antes da sanção do Estatuto da Metrópole. A implantação do projeto ficou a cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA), em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE).

Em 2016, o governo estadual encaminhou à Assembleia Legislativa local o Projeto de Lei 3.725/2016, que apontava encaminhamentos para a efetivação do PDUI. A norma indicava o Codemetro como o centro da governança metropolitana e responsável pela discussão das FPICs da RMG. Também estabelecia a estrutura de governança interfederativa que, além do Codemetro,

conteria câmaras técnicas setoriais, conselhos consultivos setoriais e outros órgãos com funções delegadas pelo próprio Codemetro.

Os conselhos consultivos contemplam diferentes ramos da gestão pública, como saúde, desenvolvimento econômico, habitação e segurança, entre outros.

Foram ainda promovidas oficinas de capacitação com técnicos indicados pelas prefeituras municipais de todas as cidades da RMG (SECIMA, 2017).

Os trabalhos desenvolvidos desde então tiveram, entre outras preocupações, a de estabelecer um diagnóstico sobre a situação da RMG, especialmente dos problemas urbanos. Os desafios foram sumarizados da seguinte forma:

- crise hídrica e de abastecimento de água
- crescimento urbano desordenado e espraiado
- integração metropolitana inviabilizada por posturas localistas
- degradação das condições de mobilidade urbana, prejudicando a rede metropolitana de transporte coletivo
- desequilíbrio econômico, social e de infraestrutura entre os municípios
- avanço da urbanização sobre os mananciais de abastecimento
- articulação precária entre os sistemas viários locais e regionais
- gestão ineficiente dos resíduos sólidos segundo as novas exigências tecnológicas, ambientais e de cooperação
- disputa pela atração de investimentos comprometendo a sustentabilidade econômica, fiscal e ambiental dos municípios
- dificuldade na elaboração e implementação dos instrumentos de planejamento (planos diretores e outros) (SECIMA, 2018)

A partir disso, foram estabelecidas cinco diretrizes que nortearão o planejamento territorial da RMG: Governança Metropolitana Interfederativa, Condições Ambientais, Ordenamento Territorial, Mobilidade e Desenvolvimento Socioespacial e Econômico. Para cada uma delas, foram executados diagnósticos específicos, bem como a criação de um cenário desejável e as ações que deverão ser empreendidas para tal.

Entre as condições identificadas nestes diagnósticos estão a "guerra fiscal" entre os municípios da RMG, o estabelecimento de perímetros urbanos de forma arbitrária e pouco condizente com os princípios urbanísticos e o sobrecarregamento de Goiânia, que condensa mais riqueza e empregos, mas também os equipamentos públicos que acabam sendo utilizados por moradores de outras cidades da região.

Os trabalhos empreendidos levaram à criação dos quatro eixos que nortearão o PDUI da RMG: gestão e governança, territorial, condições humanas e condições ambientais (SECIMA, 2017).

Não houve, até o momento da finalização desta dissertação, a consolidação das FPICs que serão trabalhadas no PDUI da RMG. Tampouco foi efetuado o macrozoneamento da região. Mas o diagnóstico produzido e o estabelecimento das diretrizes e dos eixos do plano apontam para a linha que será trabalhada.

Na comparação com o PDUI da Grande Vitória, nota-se uma positiva preocupação com a segurança pública, que é tema de um conselho consultivo. A área está entre as que recebeu diagnóstico, cenário desejável e plano de ações a serem efetuadas. A educação também apresenta panorama diferente do aplicado à RMGV - a melhoria do ensino básico e a capacitação dos professores da rede pública figuram entre as metas. No entanto, o projeto goiano ainda se encontra em fase incipiente e parte de suas diretrizes mostram-se ainda de forma genérica e de pouca aplicabilidade.

Nota-se, sobretudo, que Goiás tem empreendido esforços positivos para a consolidação do plano, com um trabalho multisetorial e pautado em respaldo institucional e jurídico. A parceria com a UFG é outro ponto a ser ressaltado. É possível afirmar que o estado detém certo

know how na elaboração do PDUI que pode ser um referencial positivo para os trabalhos na Região Metropolitana de Brasília.

5.2 PROPOSTAS DE DIRETRIZES, FPICS E ENCAMINHAMENTOS PARA O PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Os exemplos das regiões metropolitanas de Goiânia e Vitória indicaram que a elaboração do PDUI tem como ponto de partida a produção de um diagnóstico completo sobre a realidade da região e os desafios vividos pela população e pelos gestores públicos.

Neste trabalho, não se almeja elaborar semelhante diagnóstico para a Região Metropolitana de Brasília. No entanto, o que se fará é uma proposição de caminhos a serem seguidos para a formulação do plano.

O embasamento adotado para a proposição exposta a seguir parte de diversos referenciais, como os PDUIs das regiões metropolitanas de Vitória e Goiânia, a análise dos planos diretores de Brasília e dos municípios envolvidos, a proposta preliminar para o plano de Águas Lindas de Goiás, a verificação sobre indicadores de demandas sociais das cidades e legislações como o Estatuto da Metrópole e o Estatuto das Cidades. Entende-se que os planos diretores se apresentam como manifestação das prioridades dos gestores das cidades.

5.2.1 DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E FPICS

O PDUI da Grande Vitória se fundamenta sobre quatro eixos: desenvolvimento econômico, meio ambiente, mobilidade urbana e ordenamento territorial. A partir deles se distribuem as ações de gestão pública firmadas pelo plano. Já no caso da Região Metropolitana de Goiânia, os eixos são gestão e governança, territorial, condições humanas e condições ambientais.

A análise dos planos diretores de Brasília e dos municípios especulados para a RMB, somada à observação do PDUI da Grande Vitória e das discussões para o PDUI da região de Goiânia, leva a sugerir o estabelecimento de seis eixos: Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Mobilidade, Meio Ambiente, Gestão e Governança, Ordenamento Territorial e Condições Humanas.

O eixo Desenvolvimento Econômico contempla questões ligadas ao turismo, ao agronegócio, à logística e à diversificação das atividades econômicas. No eixo Meio Ambiente encontram-se ações ligadas ao desenvolvimento sustentável e à preservação ambiental. Em Ordenamento Territorial apresentam-se metas para regularização fundiária, gestão do território e habitação. O eixo Gestão e Governança se enfoca na busca de melhorias para a administração pública, enquanto o de Condições Humanas se relaciona com segurança, saúde, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer. Por fim, o eixo Infraestrutura e Mobilidade analisa temas estruturais, como saneamento, mobilidade pública, estradas e vias públicas.

5.2.2 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

5.2.2.1 FPICS PARA O EIXO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A excessiva dependência econômica do Distrito Federal é um dos elementos que mais caracteriza a Região Metropolitana de Brasília, como já exposto neste trabalho. O quadro leva à consolidação do cenário das "cidades-dormitório" e a outras dificuldades de cunho econômico e social vividas nos demais municípios.

Diante disso, apresentam-se três sugestões de FPICs para a área, conforme o exposto a seguir.

1. Logística e Diversificação Econômica. O fato de Brasília ser a capital do país leva a cidade a ter um número expressivo de servidores públicos, cuja renda é menos afetada pela volatilidade da economia - tal condição fez com que o Distrito Federal sentisse menos os efeitos da recessão ocorrida no segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (Codeplan, 2018). As cidades da região metropolitana, porém, não são contempladas da mesma forma pelo quadro.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) de Brasília especifica a diretriz de "fomentar a implantação de centros de negócios e polos de atividades econômicas que fortaleçam a posição do Distrito Federal no cenário econômico regional e nacional" (Brasília, 2009). No mesmo documento é apontado que outro objetivo é o de estimular a diversificação das atividades econômicas em áreas já consolidadas, para criar outras oportunidades de emprego e renda.

O texto também destaca o interesse em "promover a instalação de empreendimentos de grande porte nos eixos de articulação e de integração com os municípios limítrofes do Distrito

Federal". Percebe-se, portanto, o interesse em promover o desenvolvimento econômico de Brasília de forma integrada com as cidades próximas.

Os planos diretores de Unai e Formosa mostram também possibilidades de integração no campo econômico. Formosa instituiu uma Zona de Interesse Logístico, que é focada no trabalho conjunto com o Distrito Federal (Formosa, 2017). Já Unai especificou uma Zona de Indústria, Comércio e Serviços, voltada a empreendimentos de grande porte, na rodovia que liga a cidade a Brasília (Unai, 2003).

O Plano Diretor de Santo Antônio do Descoberto traz o objetivo de promover o desenvolvimento econômico às margens da rodovia BR-060, numa região que não faz parte do perímetro urbano da cidade e está próxima aos limites com a localidade do Engenho das Lajes, que pertence ao Distrito Federal (Santo Antônio do Descoberto, 2017). Já os planos de Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás fazem menção ao objetivo de se diversificar a atividade econômica e de atrair empresas ao município (Cidade Ocidental, 2016; Valparaíso de Goiás, 2012). Cidade Ocidental destaca o estabelecimento de parcerias com o governo de Goiás como um dos caminhos para o alcance do objetivo.

Os indicativos pelos planos diretores mostram, portanto, um encaminhamento para o trabalho conjunto das diferentes cidades neste setor.

2. Turismo. O setor possibilitou a injeção de US\$ 163 bilhões no Brasil em 2017 e responde por 6,59 milhões de postos de trabalho (Brasil, 2017) no país. Em Brasília e cidades próximas, atrações como os edifícios cívicos (Palácio do Planalto, Congresso Nacional, Palácio da Alvorada, Memorial JK) e recursos naturais (Chapada dos Veadeiros, cachoeiras e cavernas

nas regiões de Pirenópolis e Formosa) são responsáveis por um fluxo expressivo de visitantes¹⁴. A capital federal foi também sede dos megaeventos que marcaram a década atual no Brasil - Copa do Mundo de 2014 e Olimpíada de 2016 - e recebe muitos turistas de negócios, em eventos como a Marcha dos Prefeitos, realizada anualmente.

Os planos diretores do Distrito Federal e de quatro municípios da região (Planaltina, Formosa, Santo Antônio do Descoberto e Novo Gama) elencam o turismo entre suas diretrizes. O foco aí dado é duplo: tanto no sentido de desenvolvimento econômico quanto de preservação ambiental, já que há uma mentalidade de que o ecoturismo e o turismo rural são vocações locais que podem ser impulsionadas. O plano de Formosa estabelece o macrozoneamento de interesse turístico e ambiental, rural e de interesse mineral (Formosa, op. cit.), algo similar ao verificado em Planaltina, que detém uma macrozona de interesse turístico (Planaltina, 2006). Em Santo Antônio do Descoberto, o plano prevê que a cidade estabeleça parcerias com faculdades de turismo para impulsionar o setor (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.). Já Novo Gama especifica a meta de fortalecer o turismo em torno do Lago Corumbá IV (Novo Gama, 2006), que é também um ponto de interesse ambiental relacionado a outras cidades da região.

Uma vez que o aeroporto de Brasília é o responsável pelo atendimento das cidades da região, e que a elevada renda per capita do Distrito Federal (Codeplan, 2018) pode ser um estimulante para que os moradores da capital federal pratiquem o turismo nas cidades próximas, o trabalho conjunto tende a ser proveitoso.

¹⁴ A região tinha também como um dos ícones de seu turismo a Casa Dom Inácio de Loyola, em Abadiânia, templo religioso liderado pelo médium João de Deus. A partir de dezembro de 2018, com a divulgação de denúncias de assédio sexual por parte do médium, o fluxo de visitantes à cidade diminuiu, o que trouxe impactos para a economia local.

3) Agronegócio. Embora o setor corresponda a apenas 0,3% do PIB do Distrito Federal (Cruz, Schlabitiz e Queiroz, 2018), o agronegócio apresenta papel importante no cotidiano de algumas cidades do entorno, a ponto de deter espaço de destaque em seus planos diretores.

Tanto o do Distrito Federal (Distrito Federal, op. cit.) quanto o de Santo Antônio do Descoberto (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.) falam sobre a importância de o poder público prover a qualificação dos trabalhadores rurais, de forma a incrementar a produtividade no setor. Santo Antônio do Descoberto reforça também a agricultura familiar. Em Formosa, o plano estabelece uma Zona Agroindustrial, focada no desenvolvimento econômico, e para a sua efetividade indica que o poder público pode buscar parcerias com o setor privado (Formosa, op. cit.). Já em Águas Lindas de Goiás há a proposição para uma zona "rururbana", que mesclaria elementos rurais e urbanos, para garantir estrutura aos produtores do município e também uma integração deles com a sociedade (Águas Lindas de Goiás, 2016).

5.2.2.2 FPICS PARA O EIXO MEIO AMBIENTE

A questão ambiental é uma das que mais recebe atenção nos planos diretores das cidades envolvidas. O desenvolvimento sustentável figura entre as diretrizes dos planos, de modo que enquadrar essa questão como uma FPIC é imperativo.

O PDOT de Brasília, em seu zoneamento, prevê áreas de preservação em locais fronteiriços com outros municípios. Há uma macrozona de preservação na divisa com Novo Gama, outra na divisa com Padre Bernardo e Planaltina, uma na represa do Descoberto, uma de

interesse ambiental no limite de Águas Lindas de Goiás e existe ainda a área de preservação do Pípiripau, que faz divisa com Planaltina e Formosa (Distrito Federal, op. cit.).

Outro local chave para a região, já mencionado anteriormente, é o Lago Corumbá IV, cuja extensão passa pelos municípios de Santo Antônio do Descoberto e Novo Gama, além de outros não considerados para a Região Metropolitana de Brasília. O Lago é artificial, tendo sido formado pelo represamento do Rio Corumbá. O espaço tem "aproximadamente 173 km² de área inundada e volume total de 3,7 trilhões de litros e volume útil de 800 bilhões de litros, com profundidade média de cerca de 21 m" (Tatiana Dumke da Silva, 2015).

O plano de Santo Antônio do Descoberto sugere a formação de um comitê para gerenciar a bacia do Rio Corumbá e ações para controle da ocupação desordenada em torno do Lago Corumbá IV (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.). O gerenciamento conjunto também é destacado pelo plano de Novo Gama, que aborda ainda a intenção de se estabelecer parcerias com municípios vizinhos e a RIDE-DF para administração das bacias que cortam a cidade (Novo Gama, op. cit.).

Outro tema presente em diferentes planos diretores é a gestão de resíduos sólidos. As cidades compreendem a necessidade de unir esforços para cuidar da questão. Valparaíso de Goiás, por exemplo, menciona a possibilidade de estabelecimento de um consórcio público (Valparaíso de Goiás, op. cit.).

Há ainda diretrizes para trabalhos conjuntos de preservação do cerrado, o bioma característico do Centro-Oeste brasileiro, presente no Distrito Federal e nas cidades do entorno.

5.2.2.3 FPICS PARA O EIXO ORDENAMENTO TERRITORIAL

A Lei 13.683/2018 introduziu no Estatuto da Metrópole a temática da regulariza o fundiária.

Em estudo produzido sobre as cidades de Valparaíso de Goiás, Novo Gama e Cidade Ocidental, Martins (2017) identificou problemas habitacionais e fundiários de diferentes perfis nos três municípios. Há trechos das cidades que são marcados por irregularidades e precariedades, como habita es que ocupam terras públicas e domicílios em m s condi es. Martins constatou também que algumas das regiões com predomínio de áreas passíveis de regulariza o estão em locais limítrofes - como o Jardim ABC, na divisa de Cidade Ocidental com o Distrito Federal, e alguns bairros de Valparaíso de Goiás que apresentam conurba o com Novo Gama e Luziânia.

A temática da regulariza o fundiária obt m certo grau de protagonismo nos planos diretores das cidades da região. Formosa e Santo Antônio do Descoberto incluem a questão como uma de suas metas também do ponto de vista ambiental, visto que há intersec o entre as áreas (Formosa, op. cit.; Santo Antônio do Descoberto, op. cit.). Em Cidade Ocidental, a diretriz é de promover um mapeamento de todas as propriedades estabelecidas em terras públicas (Cidade Ocidental, op. cit.). Já no caso de Brasília, o plano diretor também contempla a questão - e ressalve-se que, na capital federal, a ocupa o irregular de terras públicas é um problema não apenas restrito   popula o de menor renda (Distrito Federal, op. cit.).

A atua o conjunta para a regulariza o fundiária pode ser útil às cidades especialmente nas regiões de conurba o e naquelas em que os limites são imperceptíveis. Além disso, a

constituição de um núcleo central para a abordagem do tema pode representar uma melhor capacitação dos agentes do poder público envolvidos na questão.

Ressalte-se que, desde a promulgação da Lei 13.465/2017 - que passou ser mencionada no texto do Estatuto da Metrópole após a Lei 13.683/2018 - a regularização fundiária passou a ter sua implantação executada de forma mais ágil. A norma foi elogiada por gestores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) por permitir mais ações tanto no ambiente rural quanto no urbano (Incra, 2018).

Outra FPIC indicada dentro deste eixo é a de gestão do território. Em todos os planos diretores das cidades da região encontram-se preocupações com uma melhor distribuição dos espaços urbanos. Adensamento adequado, aproveitamento de centralidades e uma melhor distribuição dos equipamentos públicos vigoram entre as metas a serem alcançadas.

O plano de Brasília, por exemplo, identifica que as margens da rodovia BR-040 são uma região para expansão. A estrada corta o território de Valparaíso de Goiás e exerce influência na dinâmica de Novo Gama e Cidade Ocidental. Também no documento da capital do país descreve-se um eixo de desenvolvimento para o bairro de Ceilândia que acaba por contemplar também os municípios de Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás. E ainda a definição de Zonas de Expansão e Qualificação no Jardim ABC e nas margens da rodovia DF-290, que passa por Brasília e também por Novo Gama e Valparaíso de Goiás (Brasília, op. cit.).

A meta de adensamento adequado é descrita nos planos diretores de Santo Antônio do Descoberto, Planaltina (nesta, há também projetos para o distrito de São Gabriel, que fica cerca de 35 quilômetros distante da sede do município), Unai e Águas Lindas de Goiás (Santo Antônio

do Descoberto, op. cit.; Planaltina, op. cit.; Unaí, op. cit.; Águas Lindas de Goiás, op. cit.). Já a otimização dos equipamentos públicos é citada como meta nos planos de Formosa, Santo Antônio do Descoberto e do Distrito Federal.

Por fim, a terceira FPIC deste eixo é a de habitação. O déficit habitacional do Distrito Federal, sem contar a região do Entorno, já é superior à média nacional (Martins, op. cit.). Para o Entorno, verifica-se um déficit habitacional que é o segundo maior de Goiás e que é marcado principalmente por ocorrências motivadas por habitação precária (Vianna e Lima, 2017).

Diversos planos diretores das cidades aqui analisadas mencionam estratégias para a habitação. Em Santo Antônio do Descoberto há o objetivo de se evitar a ocupação em áreas de risco (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.). Formosa determina a meta de integrar a política habitacional do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Formosa, op. cit.). Já em Novo Gama aparece uma diretriz de determinar que a política habitacional da cidade não estimule "fluxos migratórios indesejáveis e se limite à oferta e à melhoria das condições de moradia para a população permanente de Novo Gama, residente a pelo menos 5 (cinco) anos no Município" (Novo Gama, op. cit.).

Uma vez que a demanda habitacional é uma constante da região e que o trabalho em conjunto pode fazer com que os municípios e o Distrito Federal pleiteiem, com mais força, apoio da União, é possível afirmar que a definição da habitação como uma FPIC que tende a trazer benefícios.

5.2.2.4 FPIC PARA O EIXO GESTÃO E GOVERNANÇA

Os planos diretores dos municípios e de Brasília abordam, com algumas variações entre si, instrumentos descritos no Estatuto das Cidades, que são apresentados como mecanismos que podem levar ao alcance dos objetivos descritos na lei. Estes instrumentos são a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, o direito de preempção, o usucapião especial de imóvel urbano, a contribuição de melhorias e outros.

Apesar de estar prevista no Estatuto das Cidades, a cobrança do IPTU progressivo ainda não figura como algo rotineiro nos municípios brasileiros, por conta de dificuldades práticas de execução e pressões de setores contrários à norma (Costa, 2017). Assim como em outras áreas mencionadas anteriormente neste trabalho, vê-se aí um campo em que o trabalho conjunto pode levar à qualificação dos gestores, para o alcance dos objetivos.

Também na meta de trabalho conjunto, nota-se que algumas cidades, em seus planos diretores, mencionam o estabelecimento de consórcios e do trabalho colegiado para a obtenção de dados demográficos, que podem subsidiar políticas públicas (Cidade Ocidental, op. cit.; Valparaíso de Goiás, op. cit.). O estabelecimento de um sistema conjunto de informações, ferramenta de trabalho indispensável aos gestores nos dias atuais, surge como uma possível meta a ser priorizada.

5.2.2.5 FPICS PARA O EIXO CONDIÇÕES HUMANAS

A desigualdade que existe entre Brasília e as cidades de seu Entorno contribui para, entre outras consequências, uma sobrecarga dos serviços públicos providos pelo Distrito Federal. A integração da gestão e a estruturação das ações por meio de FPICs pode colaborar para reduzir o quadro de dependência.

No campo da saúde, a qualificação dos profissionais e a distribuição das centralidades é uma meta que desponta - e se relaciona com as diretrizes para o ordenamento territorial, expostas anteriormente. Isso porque o adensamento das cidades em torno de equipamentos públicos, como hospitais e postos de saúde, contribui para a melhoria na prestação de serviços. Além do campo médico e hospitalar, outras ações que se desenham na área são o avanço na assistência social, como discriminado no plano diretor de Novo Gama (Novo Gama, op. cit.) e o de parcerias institucionais, apontado no de Santo Antônio do Descoberto (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.).

A FPIC correspondente a educação, cultura, esporte e lazer comporta duas características similares às da saúde: a do aproveitamento de equipamentos públicos e a do trabalho conjunto. Menções a parcerias estratégicas estão nos planos diretores de diferentes cidades. Por exemplo, Novo Gama aponta a ideia de buscar a instalação de um campus da Universidade Estadual de Goiás, algo que precisaria ser construído com o governo estadual (Novo Gama, op. cit.). Valparaíso de Goiás também cita a obtenção de uma instituição pública de ensino superior (Valparaíso de Goiás, op. cit.). Em Santo Antônio do Descoberto descreve-se o objetivo de

adesão a programas nacionais de educação, algo também encontrado no plano diretor de Formosa (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.; Formosa, op. cit.).

Em relação ao campo cultural, destaca-se a presença de Brasília, cuja região central é tombada pelo patrimônio histórico. Este assunto é recorrente no plano diretor da cidade, que desenha metas para a preservação da região (Brasília, op. cit.). Menções à salvaguarda do patrimônio histórico são também encontradas nos planos diretores de Santo Antônio do Descoberto e Cidade Ocidental - nesta última, ganha relevo o bairro de Mesquita, oriundo de um quilombo (Santo Antônio do Descoberto, op. cit.; Cidade Ocidental, op. cit.).

A terceira FPIC do eixo Condições Humanas é a da segurança, problema que marca a região. Planaltina figura entre os cinco municípios mais violentos de Goiás. E em levantamento nacional de 2013 que contemplava somente as cidades com mais de 20 mil habitantes, três cidades do Entorno figuravam entre as 80 com as maiores taxas de homicídio do Brasil: Valparaíso de Goiás (40^a), Santo Antônio do Descoberto (68^a) e Águas Lindas de Goiás (70^o) (Waiselfisz, 2013; Waiselfisz, 2014).

A segurança não tem protagonismo nos planos diretores analisados para este trabalho. Ainda assim, a emergência do tema aponta para a sua consolidação como uma FPIC. Lembra-se que, como a gestão das polícias militares é de competência estadual, a realidade do Entorno e das regiões de Brasília mais próximas dos municípios vizinhos é marcada pela atuação, muitas vezes sobreposta, das forças policiais de Goiás, de Minas Gerais e do Distrito Federal, circunstância em que a cooperação é fundamental.

5.2.2.6 FPICS PARA O EIXO INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

O incremento da qualidade da mobilidade pública na Região Metropolitana de Brasília passa, também, pela articulação entre as cidades envolvidas, visto que, como já exposto neste trabalho, a migração pendular é uma das maiores características da região. Os planos diretores de Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto expressam a importância de se atuar de forma conjunta (Santo Antônio do Descoberto, *op. cit.*; Novo Gama, *op. cit.*). Já o de Brasília destaca que a melhoria na mobilidade passa também por um aproveitamento maior das centralidades e por uma priorização do transporte coletivo e não-motorizado sobre o individual. Há também nos planos diretores a importância de se investir e planejar com precisão na expansão do sistema viário, o que possibilita, entre outros ganhos, o escoamento da produção agrícola.

Por fim, a última FPIC a ser exposta é a do incremento em saneamento básico. A necessidade de execução de políticas de saneamento é exposta nos planos diretores de Formosa, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama e Valparaíso de Goiás - e algumas das menções elencam a execução de parcerias conjuntas para o campo, bem como a adesão a políticas federais (Formosa, *op. cit.*; Santo Antônio do Descoberto, *op. cit.*; Novo Gama, *op. cit.*; Valparaíso de Goiás, *op. cit.*).

Tabela 4 - Proposta de eixos e FPICs para a Região Metropolitana de Brasília

Proposta de eixos e FPICs para a Região Metropolitana de Brasília					
Des. Econômico	Meio Ambiente	Ordenamento Territorial	Gestão e Governança	Condições Humanas	Infra e Mobilidade
Logística e diversificação econômica Turismo Agronegócio	Des. Sustentável	Regularização fundiária Gestão do território Habitação	Gestão pública	Saúde Educação, cultura, esporte e lazer Segurança	Mobilidade Saneamento básico

Fonte: Elaborado pelo autor

6 CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, foram promovidas análises sobre o federalismo nacional, o Estatuto da Metrópole, suas implica es e limita es e também sobre Brasília e seu entorno - tanto em rela o   já constituída RIDE-DF quanto à proposta Região Metropolitana de Brasília, como sugerido pelo governador Ibaneis Rocha.

Todo esse processo teve como meta o alcance do objetivo detalhado no in cio da disserta o, que   o de analisar as perspectivas para a futura Região Metropolitana de Brasília.

Uma das constata es do estudo, embasada na literatura da área, é a de que os problemas interfederativos são uma constante na gestão pública brasileira. Há dificuldades para a coopera o e choques de autonomia entre os diferentes entes federativos.

No caso de Brasília e seu entorno, como exposto, tal quadro é ainda mais complexo. O conjunto formado pelo Distrito Federal e pelos municípios próximos pertencentes a Goiás e a Minas Gerais é caracterizado por uma ampla disparidade entre as condi es de vida do polo e da periferia e também por problemas de articula o superiores aos identificados no restante do Brasil, uma vez que se tratam de entes de diferentes estados. O modelo de RIDE foi também debatido e identificou-se que o instituto não tem entregado resultados satisfatórios   região. Além disso, a reda o original do Estatuto da Metrópole, após a promulga o pela então presidente Dilma Rousseff em 2015, impedia que o Distrito Federal compusesse uma região metropolitana, e assim se beneficiasse de elementos descritos pelo diploma legal.

Com a edi o da Medida Provisória (MPV) 862/2018, pelo então presidente Michel Temer, abriu-se a possibilidade de que Brasília integre uma região metropolitana. No período de

conclusão desta dissertação, a medida ainda estava sob análise do Congresso Nacional, mas o governo do Distrito Federal já havia aberto as negociações para a efetivação da Região Metropolitana de Brasília. Tal cenário corresponde, também, a outra limitação deste estudo.

O fato de a região estar ainda em uma fase incipiente indica, ao mesmo tempo, uma limitação desta dissertação e também um caminho para pesquisas futuras. A limitação se dá pelo fato de que as propostas são ainda iniciais; é possível que a região apresente um desenho diferente do inicialmente sugerido, com a inclusão ou a exclusão de municípios de Goiás e de Minas Gerais. Já a perspectiva para estudos futuros se dá também pelo mesmo prisma - a consolidação deixará claro qual o cenário sobre o qual se deve trabalhar.

De todo modo, entende-se que a criação da região metropolitana é benéfica para Brasília e para as oito cidades consideradas. Em que pesem as críticas ao modelo de região metropolitana, algumas delas apresentadas neste trabalho, é possível afirmar que se trata de um instituto melhor do que os que hoje estão à disposição dos gestores públicos da região. Especialmente se for implantado na Região Metropolitana de Brasília o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Com base nisso, desenhou-se, nesta dissertação, um esboço de encaminhamento para o PDUI da Região Metropolitana de Brasília. A leitura do PDUI da Grande Vitória, já em vigência, dos trabalhos para o PDUI da Região Metropolitana de Goiânia e dos planos diretores de todas as cidades da Região Metropolitana de Brasília levou à sugestão de que o PDUI da Região Metropolitana de Brasília deveria ser estruturado em seis eixos: Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, Ordenamento Territorial, Gestão e Governança, Condições Humanas e

Infraestrutura e Mobilidade. A partir destes eixos desenharam-se as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), que darão materialidade às ações do plano.

Entretanto, para que tal mecanismo traga resultados efetivos, uma estruturação institucional se mostra como elemento essencial. Os exemplos de Vitória e Goiânia apontam que é preciso que o governo estadual assuma o papel de liderança e que órgãos técnicos também estejam envolvidos. Se Vitória contou, entre outros, com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e Goiânia, com a Universidade Federal de Goiás (UFG), a Região Metropolitana de Brasília pode se beneficiar com órgãos como a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), o Instituto Mauro Borges (IMB), do governo de Goiás, a Universidade de Brasília e mesmo órgãos da União, que não se fizeram presentes nos casos goiano e capixaba mas poderiam ser acionados no contexto aqui discutido, uma vez que são transpassadas fronteiras entre três unidades da federação. A atuação dessas instituições pode ser fundamental para a produção de um diagnóstico de qualidade, etapa imprescindível para a elaboração do PDUI.

Como já exposto, o modelo de região metropolitana que vigora atualmente no Brasil não inibe o quadro de desigualdades e de problemas urbanos que marcam essas aglomerações - ao contrário, é possível que até os acentue, por se mostrar inefetivo. Portanto, não se pode crer que a simples instituição de uma região metropolitana para o Entorno de Brasília representará um salto imediato de qualidade. Mesmo a instituição do PDUI, aqui considerado fundamental para que algum grau de êxito seja alcançado, é um elemento que carrega certo grau de incerteza, uma vez que, em virtude de sua baixa aplicabilidade no território nacional, ainda não se sabe quais serão os benefícios que efetivamente trará.

Cabe destacar ainda que o sucesso da Região Metropolitana de Brasília depende da superação de barreiras institucionais, como o aval das Assembleias Legislativas de Goiás e Minas Gerais, além da Câmara Legislativa do Distrito Federal. É também passível de discussão o território inicialmente apresentado pelo governador Ibaneis Rocha, que leva a uma região fisicamente descontínua e que pode gerar contestações de municípios não contemplados - por exemplo Luziânia e Alexânia, ambos apontados como integrantes do que a Codeplan chama de Área Metropolitana de Brasília.

Porém, é indiscutível que a notícia da possível instalação da Região Metropolitana de Brasília é alvissareira e pode indicar o começo de uma nova etapa na integração entre a capital federal e os municípios que a circundam.

7 REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. Plano Nacional De Desenvolvimento (PND). In: **Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro / CPDOC / Fundação Getúlio Vargas**. Verbete Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimen-to-pnd>>. Acesso em 12 out. 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz, A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula, **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele ; SANO, Hironobu . Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (Org.). **Estado Instituições e Democracia: República**. BRASÍLIA: IPEA, 2010, v. 1, p. 177-212.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-152, jan. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123/10673>>. Acesso em 20 out. 2018.

ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. **Plano Diretor Participativo (PDP) de Águas Lindas de Goiás (GO): diretrizes e ordenamento territorial - proposta preliminar - junho de 2016.** Águas Lindas de Goiás, 2016. Disponível em <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/06/21/08_48_05_590_PDAGuasLindas_ZoneamentoEDiretrizes_Mai2016.pdf>. Acesso em 13 jan. 2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARAÚJO, Bruno Cavalcante de. **EM no 00018/2017 MCidades.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf> .Acesso em 25 out. 2018.

ARRAIS, Tadeu Alencar, Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás (regional planning and regional development: government intervention and regional problematics in Goiás), **Mercator**, v. 6, n. 12, p. 25 a 36–25 36, 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar. **Condicionantes Locais da Descentralização das Políticas de Saúde**. Cadernos do CRH (UFBA), Salvador, v. 39, p. 55-81, 2004.

ATLAS BRASIL. **Região Metropolitana de Goiânia**. 2013. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/goiania>. Acesso em 03 dez. 2018.

AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima, ALVES, Adriana Melo. Rides – por que criá-las? **Geografias**, 2, 87-101, 2010.

BALDY, Alexandre. **EM no 00015/2018 MCidades**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-862-18.pdf>. Acesso em 16 dez. 2018.

BATISTA, Analía Soria *et al*, Metropolização, homicídios e segurança pública na área metropolitana de Brasília: o município de Águas Lindas de Goiás, **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 2, p. 433–457, 2016.

BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana [livro eletrônico]**. Curitiba: InterSaber, 2012.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Juliana. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**: revista eletrônica dos pós-graduandos em sociologia política da UFSC, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRANDÃO, Marcelo. Temer altera Lei e entorno do DF vira região metropolitana. **Agência Brasil**, dez. 2018. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/temer-altera-lei-e-entorno-do-df-vira-regiao-metropolitana>>. Acesso em 12 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em 22 out. 2018.

_____. **Lei 13.683, de 19 de junho de 2018.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13683.htm. Acesso em 30 out. 2018.

_____. **Lei Complementar 163, de 14 de junho de 2018.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp163.htm#art1. Acesso em 30 out. 2018.

_____. **Lei Complementar n 14, de 8 de junho de 1973.** Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 1973. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 12 out. 2018.

_____. **Lei n  5.727, de 4 de novembro de 1971.** Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd72_74. Acesso em 12 out. 2018.

_____. **Medida Provisória 862, de 4 de dezembro de 2018.** Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv862.htm>. Acesso em 12 dez. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides>. Acesso em 16 out. 2018.

_____. Ministério do Turismo. **Turismo injetou US\$ 163 bilhões no Brasil em 2017**. Brasília, 2017. Disponível em <[http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11037-turismo-injetou-us\\$-163-bilh%C3%B5es-no-brasil-em-2017.html](http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11037-turismo-injetou-us$-163-bilh%C3%B5es-no-brasil-em-2017.html)>. Acesso em 12 jan. 2019.

BRAULE PINTO, Sol Garson. **Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007, disponível em <http://pct.capes.gov.br/teses/2007/968912_5.PDF>. Acesso em 05 abr. 2018.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARVALHO, Junior. Diadema oficializa saída do Consórcio Intermunicipal. **Diário do Grande**

ABC. Santo André, 7 jul. 2017, disponível em <https://www.dgabc.com.br/Noticia/2725568/diadema-oficializa-saida-do-consorcio-intermunicipal>. Acesso em 19 out. 2018.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Resumo esquematizado sobre a Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). **Dizer o Direito**. Manaus, 13 jan. 2015, disponível em <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2015/01/lei-13-089-estatuto-da-metrc3b3pole.pdf>. Acesso em 21 out. 2018.

CIDADE OCIDENTAL. **Lei nº 993, de 5 de maio de 2016, o Plano Diretor do Município**. Cidade Ocidental, 2016. Disponível em <http://acessoainformacao.cidadeocidental.go.gov.br/legislacao/lei/id=109>. Acesso em 13 jan. 2019.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Nota Técnica: A área de influência de Brasília e proposta de ampliação da RIDE do DF e Entorno**. Brasília: Codeplan, 2013. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/%C3%81rea-de-Influ%C3%Aancia-de-Bras%C3%ADlia-e-Proposta-de-Amplia%C3%A7%C3%A3o-da-RIDE-do-DF-e-Entorno.pdf>. Acesso em 01 out. 2018.

_____. **PIB per capita do DF continua o maior do Brasil**. Brasília: Codeplan, 2018. Disponível em <www.codeplan.df.gov.br/pib-per-capita-do-df-continua-o-maior-do-brasil>. Acesso em 12 jan. 2019.

_____. **Produto Interno Bruto do Distrito Federal 2015**. Brasília: Codeplan, 2017. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Produto_Interno_Bruto_do_Distrito_Federal_2015_divulgado_em_16.11.2017.pdf>. Acesso em 10 jan. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Terceira reunião da Comissão Mista Sobre a Medida Provisória 818**, de 11 de janeiro de 2018. 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7355&codcol=2160>>. Acesso em 29 out. 2018.

_____. **Avulso de Emendas à Medida Provisória Nº 818, de 2018**. 2018. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7634257&ts=1528401349794&dispositivo=inline&ts=1528401349794>>. Acesso em 29 out. 2018.

COSTA, Fábio Custódio. **A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo**. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-22062017-165045/pt-br.php>>. Acesso em 12 jan. 2019.

CRUZ, Bruno de Oliveira, SCHLABITZ, Clarissa Jahns e QUEIROZ, Iuri Vladimir. **Aspectos econômicos do Distrito Federal**. Codeplan: Brasília, 2018. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_37-Aspectos-Econ%C3%B4micos-do-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em 12 jan. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT**. Disponível em <http://www.segeth.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/1at_lcdf_00803_2009_atualizada_1c854_2012_sem-anexos.pdf>. Acesso em 13 jan. 2019.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 872, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória, 2017. Disponível em <<https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20872.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2019.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para implementação de políticas públicas: Intersetorialidade e regionalização. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília. [Anais]. Brasília: Consad, 2013. Disponível em:

<http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/025.pdf>.

Acesso em: 20 out. 2018.

FORMOSA. **Lei Complementar nº 022, de 20 de novembro de 2017. o Plano Diretor do Município.** Formosa, 2017. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1tM2PNZcMsODq3C5p9XBXS2jb-iMIFriv/view>>. Acesso em 13 jan. 2019.

FÓRUM NACIONAL DE ENTIDADES METROPOLITANAS (FNEM). **Entidades Metropolitanas**, 2018. Disponível em <<http://fnembrasil.org/entidades-metropolitanas/>>. Acesso em 16 dez. 2018.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, F. L. . Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: **XXXIII Congresso ANPOCS, 2009**, Caxambu. XXXIII Congresso ANPOCS, 2009.

GELAPE, Lucas. Saúde e violência são os principais problemas para os eleitores brasileiros, segundo Datafolha. **G1**, set. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/09/11/saude-e-violencia-sao-os-principais-problemas-para-os-eleitores-brasileiros-segundo-datafolha.ghtml>>.

Acesso em 02 dez. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

GOIÂNIA. **História de Goiânia**. 2012. Disponível em <http://www4.goiania.go.gov.br/portal/goiania.asp?s=2&tt=con&cd=1964>. Acesso em 03 dez. 2018.

GOUVEA, Ronaldo Guimarães. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **EURE** (Santiago), Santiago , v. 35, n. 104, p. 47-76, abr. 2009 . Disponível em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em 20 out. 2018.

GURGEL, Carlos Sérgio. Breves reflexões sobre o Estatuto da metrópole (Lei nº 13.089/2015). **Jus.com.br**. Teresina, jul. 2016, disponível em <https://jus.com.br/artigos/50734/breves-reflexoes-sobre-o-estatuto-da-metropole-lei-n-13-089-2015>. Acesso em 20 out. 2018.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba , v. 9, n. 1, p. 124-138, Abr. 2017 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. 2. Ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 167. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/arranjos_populacionais/default.shtm>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=247603&view=detalhes>>. Acesso em 05 mar. 2018.

_____. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017** / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017b. 82p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em 20 out. 2018.

_____. **Divisão Urbano-Regional 2013**. Disponível em <ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_urbano_regional/documentacao/divisao_urbano_regional_apresentacao_do_trabalho.pdf> . Acesso em 14 out. 2018.

_____. **IBGE Cidades**. 2017. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 02 nov. 2018.

_____. **Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil.** Rio de Janeiro, 2011.
Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49781.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2018.

_____. **Regiões de influência das cidades.** 2007. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana da Grande Vitória.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150909_relatorio_arranio_grande_vitoria.pdf>. Acesso em 01 dez. 2018.

_____. **Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da MetrÓpole e Subsídios à Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado: o Caso da Região Metropolitana da Grande Vitória.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/180219_relatorio_adequacao_dos_arranjos_de_governanca_metropolitana.pdf>. Acesso em 01 dez. 2018.

_____. **Região Metropolitana de Goiânia.**

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **O Estatuto da Metrópole e a Região Metropolitana de Vitória.** Vitória, 2015. Disponível em <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/4975>>. Acesso em 01 dez. 2018.

_____. **Plano de A o do PDUI da Grande Vitória.** Vitória, 2018.

_____. **Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória: Diagnóstico Integrado - Versão Preliminar.** Vitória, 2017. Disponível em <https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Relat%C3%B3rios/DIAGNOSTICO%20INTEGRADO_%20PRELIMINAR_PDUI%20RMGV.pdf>. Acesso em 01 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZA O E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Parcerias e nova lei incentivam regulariza o fundiária de áreas públicas no País.** Brasília, 2018. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/noticias/parcerias-e-nova-lei-incentivam-regularizacao-fundiaria-de-areas-publicas-no-pais>>. Acesso em 03 fev. 2019.

JATENE, Simão Robison Oliveira. **A o direta de inconstitucionalidade de norma federal com pedido de medida cautelar (ADI 5857).** Brasília, 2017. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=710383902&prcID=5330951#>>. Acesso em 28 out. 2018.

LACERDA, Norma; RIBEIRO, Suely. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **EURE (Santiago)**, Santiago , v. 40, n. 121, p. 185-202, set. 2014. Disponível em <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000300009&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018.

LEONCY, Léo Ferreira. Comentário ao artigo 32. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F., SARLET, Ingo W., STRECK, Lênio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2012, pp. 789-795.

LONGUINHO, Daniela Ribeiro de Souza. **A prática do “diálogo possível”: análise da narrativa jornalística em entrevistas**. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018.

MACEDO, Laura Silvia Valente de. **Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) -

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 3, p. 695-720, jun. 2014 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, Junho 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000200061&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018.

MARTINS, Jorge Lucien Mucnhen. **Regularização fundiária e conflitos urbanos nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso - GO**. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília. Brasília, 2017. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/30993>>. Acesso em 12 jan. 2019.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim et al . Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba , v. 9, n. 2, p. 203-215, Ago. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000200203&lng=en&

nrm=iso>. Acesso em 05 Abr. 2018.

MELLO, Marcelo de. BRASÍLIA E SEU ENTORNO, O ENTORNO E SUA BRASÍLIA. **Boletim Goiano de Geografia**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 197-202, set. 2009. ISSN 1984-8501. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/7110>>. Acesso em 04 nov. 2018.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 59, n. 3, p. 823-865, Set. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300823&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018.

METROPOLIS: ASSOCIACIÓN MUNDIAL DE LAS GRANDES METRÓPOLES. **Estudos comparativos em governança metropolitana: metropolis iniciativas 2014**. Disponível em: <https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/publications/estudo_comparativo_em_governanca_metropolitana_por.pdf>. Acesso em 13 out. 2018.

MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro. “Pesquisa da Codeplan aponta quadro de pobreza e infraestrutura precária na periferia Metropolitana de Brasília”. In: **g100 – Municípios Populosos com Baixa Receita Per Capita e Alta Vulnerabilidade Social**, p. 65-69. Vitória: Aequus Consultoria, 2013, disponível em http://www.aequus.com.br/cartilhas/g100_2013.pdf. Acesso em 06 abr. 2018.

MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro. **Possíveis impactos do projeto de lei complementar nº 416/2008 (criação de novos municípios) na área metropolitana de Brasília**. Brasília: Codeplan, 2013, disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Estudo-sobre-novos-munic%C3%ADpios-na-AMB.pdf>. Acesso em 06 abr. 2018.

MORAES, Sérgio Torres; GUARDA, Antonio; ZACCHI, Gabriela Stein. A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o estatuto da metrópole. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018, disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/2177-5230.2018v33n67p38/36729>. Acesso em 14 out. 2018.

NETO, João Mendes da Rocha; ALVES, Adriana Melo. Disjunções legais e institucionais da política metropolitana e da política nacional de desenvolvimento regional. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 42, n. 127, p. 87-109, Set. 2016. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612016000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 09 set. 2017.

NOVO GAMA. **Plano Diretor de Novo Gama**. Novo Gama, 2006.

OJIMA, Ricardo; PEREIRA, Rafael H. Moraes; SILVA, Robson Bonifácio da,

Cidades-dormitório e a mobilidade pendular: espaços da desigualdade na redistribuição dos riscos socioambientais?, **Anais**, v. 0, n. 0, p. 1–20, 2016.

PEREIRA, Greisson Almeida ; MOREIRA, T. B. S. Consórcio Público Intermunicipal: características dos municípios participantes. **R. Pol. públ.** 20, p. 307-325, 2016. Disponível em <<https://doaj.org/article/3fba0a1ae9054e248f7d0fc2f561760d>>. Acessos em 16 set. 2017.

PLANALTINA. **Lei Complementar nº 001/2006, o Plano Diretor do município.** Planaltina, 2006.

PINATO, Fausto. **Parecer (CN) nº 1, de 2018.** 2018. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7728591&ts=1530105476712&dispositivo=inline&ts=1530105476712>>. Acesso em 30 out. 2018.

PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37 n. 147 jul./set. 2000, p. 161-177.

PORTA, Marcos de Lima. O Estatuto da Metrópole: brevíssimos comentários. **Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP.** São Paulo, v. 3., n. 1, 2015, disponível em <<https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/viewFile/1594/14>>. Acesso em 21 out. 2018.

QUEIROZ, Eduardo Pessoa de. **A migração intrametropolitana no Distrito Federal e**

Entorno: o conseqüente fluxo pendular e o uso dos equipamentos urbanos de saúde e educação. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XV, 2006, Caxambu, disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1601>. Acesso em 4 nov. 2018.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. **Consórcios Públicos Intermunicipais, no âmbito do SUS - Aspectos Básicos.** Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO. **Lei Municipal nº 1060, de 19 de dezembro de 2017, o Plano Diretor do Município.** Santo Antônio do Descoberto, 2017. Disponível em <https://www.santoantoniodescoberto.go.gov.br/novo/Leis%20Municipal/2017/Lei-Municipal-1060.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2019.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Estatuto da MetrÓpole: uma análise jurídica preliminar. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, vol. 22. São Paulo: RT, 2016.

SCHVARSBERG, Benny. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. **Cad. Metrop.**, São Paulo , v. 19, n. 38, p. 313-334, Abr. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000100313&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 4 nov. 2018.

SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. Estatuto da MetrÓpole. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 82, 2016, disponível em

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.82.18.PDF>. Acesso em 05 abr. 2018.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, RECURSOS HÍDRICOS, INFRAESTRUTURA, CIDADES E ASSUNTOS METROPOLITANOS DO GOVERNO DE GOIÁS (SECIMA). **Adequação do arranjo de governança metropolitana ao Estatuto da MetrÓpole e subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Goiânia.** 2017. Disponível em <http://pdi-rmg.secima.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Relat%C3%B3rio_adequa%C3%A7%C3%A3o_do_arranjo_de_gest%C3%A3o_da_RMG_IPEA.pdf>. Acesso em 02 dez. 2018.

_____. **Diretrizes para a região metropolitana de Goiânia.** 2018. Disponível em <http://pdi-rmg.secima.go.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/DIRETRIZES_RMG.pdf>. Acesso em 02 dez. 2018.

SILVA, Edson Coutinho da. Governança Metropolitana: Promessas de um Governo Democrático. **Revista de Administração da UEG**, v. 7, p. 29-45, 2016, disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Edson_Da_Silva5/publication/312473354_Governanca_metropolitana_promessas_de_um_governo_democratico/links/587e047108ae4445c06f6853/Governanca-metropolitana-promessas-de-um-governo-democratico.pdf>. Acesso em 14 out. 2018.

SILVA, Gilmar Elias Rodrigues da. **Valparaíso de Goiás-GO: migração e dinâmica socioespacial – 1995/2010**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2012, disponível em <<http://200.137.217.159/index.php/component/jdownloads/download/22-2012/73-gilmar-elias-rodrigues-da-silva>>. Acesso em 4 nov. 2018.

SILVA, Tatiane Dunke da. **Integração dos modelos qual2k e weap para modelagem da qualidade da água em corpos de água receptores de efluentes de ETEs em áreas de adensamento urbano no Distrito Federal**. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília. Brasília, 2015, disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/19865>>. Acesso em 12 jan. 2019.

SOUZA, Sérgio Magno Carvalho de. Expansão metropolitana de Brasília: um estudo da polarização dos municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB). In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2017, São Paulo-SP. Anais do XVII Enanpur, 2017. Disponível em <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.2/ST%203.2-02.pdf>. Acesso em 29 set. 2018.

SUAVE, Carolina Mello; BARROCA, Tiago Neder. Apontamentos sobre Regiões Metropolitanas e o Estatuto das Metrôpoles. In: **Revista de Direito da ADVOCEF**. Porto Alegre, ADVOCEF, v.1, n.24, p. 259-279, 2017.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE (SUDECO). **Apresentação Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE)**. 2018. Disponível em <http://www.sudeco.gov.br/web/guest/apresentacao9>>. Acesso em 04 nov. 2018.

_____. **Regimento interno do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE)**. 2011. Disponível em <http://www.sudeco.gov.br/documents/20182/31513/COARIDE+-+Regimento+Interno.pdf/eee65d0f-55dc-4b72-b269-5c93fc89b5f4>>. Acesso em 05 nov. 2018.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; SILVA, Marlon Lima da, Desafios para o planejamento e a gestão metropolitanos na Amazônia: uma abordagem introdutória., **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 1, p. 55–75, 2016.

UNAÍ. **Lei Complementar nº 44, de 25 de março de 2003, o Plano Diretor do Município**. Unai, 2003. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/unai/lei-complementar/2003/5/44/lei-complementar-n-44-2003-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-e-da-outras-providencias?q=44>>. Acesso em 13 jan. 2019.

VALPARAÍSO DE GOIÁS. **Lei Complementar nº 063, de 19 de julho de 2012, o Plano**

Diretor do município. Valparaíso de Goiás, 2012. Disponível em <http://acessoainformacao.valparaisodegoias.go.gov.br/cidadao/legislacao/lei/id=133>>. Acesso em 13 jan. 2019.

VIANNA, Paulo Jackson Bezerra e LIMA, Alex Felipe Rodrigues. **Déficit Habitacional em Goiás: Uma Análise do CadÚnico - 2017.** Goiânia: Instituto Mauro Borges, 2017. Disponível em <http://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2017/deficit-habitacional-em-goias-uma-analise-do-cadunico.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2019.

VON EYE, Rudybert Barros. **Proposta metodológica para o monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.** 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência: homicídios e juventude no Brasil.** 2013. Disponível em http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf>. Acesso em 12 jan. 2019.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência: os jovens no Brasil.** 2014. Disponível em http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf>. Acesso em 12 jan.

2019.

ZAMBON, Eric. Medidas assinadas por Temer após visitas de Ibaneis prometem recompor economia local. **Jornal de Brasília**, dez. 2018. Disponível em <http://www.jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/medidas-assinadas-por-temer-apos-visitas-de-ibaneis-prometem-recompor-economia-local/>>. Acesso em 12 dez. 2018.

APÊNDICE I

Entrevista com o governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha, concedida por escrito em 7 de dezembro de 2018. Nota-se que, à época do diálogo, ele ainda não havia tomado posse do cargo de governador; estava na condição de governador eleito, em que conduzia a transição com o governador de então, Rodrigo Rollemberg.

- a ideia é que a Região Metropolitana de Brasília contenha exatamente as mesmas cidades que hoje estão na RIDE-DF, 29 de Goiás e quatro de Minas Gerais?

Não, são coisas diferentes. A Ride foi criada como uma região econômica; a região metropolitana vai se aproveitar da conurbação existente. Devem fazer parte, inicialmente, Cidade Ocidental, Valparaíso, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas, Planaltina de Goiás, Formosa e Unai.

- caso seja essa a ideia, cabe destacar que muitas cidades da RIDE-DF, especialmente as que foram incluídas na região em 2018, têm uma relação de pouca proximidade com Brasília. O senhor acha que esse desenho institucional tão extenso poderia prejudicar a região?

Este é o motivo de não serem os mesmos municípios. A Ride não vai ser extinta; ao contrário, vai ser estimulada, mas os objetivos são bem diferentes.

- a Codeplan divide a RIDE-DF em dois extratos: a Área Metropolitana de Brasília (AMB), composta pelos municípios com maior relação com o DF (Novo Gama, Formosa, Cidade Ocidental e outros) e o restante. Caso a Região Metropolitana siga o desenho da RIDE-DF, é possível que exista alguma espécie de distinção entre as cidades da AMB e as outras?

A relação com a região metropolitana será mais ampla, com a união de todas as políticas públicas, incentivos federais; será uma integração total, fim das fronteiras. Com os municípios da Ride teremos políticas específicas comuns.

- a Medida Provisória 862 foi noticiada pela imprensa como uma decisão do presidente Michel Temer "a pedido do governador eleito Ibaneis Rocha". Gostaria que o senhor destacasse as motivações para essa solicitação ao presidente.

Esta foi uma proposta que fiz da campanha. Não há nenhum sentido em separar o cidadão por causa de uma fronteira que dificulta a vida de todo mundo. Governo tem que existir para facilitar a vida das pessoas e aqui estava acontecendo o contrário. Quando são municípios de um mesmo estado, o governo estadual entra e administra qualquer conflito, mas no caso de relações interestaduais, tudo fica mais difícil por causa das legislações diferentes. Isso acontece em outros lugares do país, como em Juazeiro e Petrolina, que ficam na Bahia e Pernambuco, Teresina que fica no Piauí e Timon, do Maranhão.

- o Estatuto da Metrópole determina que todas as regiões metropolitanas brasileiras precisam ter um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. O senhor já tem propostas sobre como seria esse plano para a Região Metropolitana de Brasília?

Esta é a fase seguinte. O nosso secretário da região Metropolitana, Paulo Roriz, terá esta como sua primeira missão, buscando com os governos de Goiás e Minas Gerais a melhor forma de encaminhar este Plano. O importante é criar a região e já começar a integrar sistemas, seja de transportes (as linhas são interestaduais) ou de qualquer serviço público, ou mesmo as facilidades para os empreendedores criarem empregos.

- quando implantada, a Região Metropolitana de Brasília será a única do país (até o momento) com cidades de diferentes unidades da federa o. Qual a avalia o do senhor sobre o quadro que deriva disso? Será uma gestão mais complexa do que das demais?

A gestão, ao contrário, será simplificada. Uma série de amarras que o DF, estados e os municípios têm hoje deixarão de existir, o cidadão será mais bem cuidado. Isso é que é importante, aliás: não é uma medida burocrática simplesmente, mas uma forma de melhorar a vida das pessoas, proporcionar políticas públicas mais eficazes, oferecer uma saúde melhor, uma educa o mais eficiente, segurança. Outros estados podem se beneficiar desta legisla o, já que há muitas cidades fronteiriças entre estados.

- o plano de governo do senhor fala diretamente de ações a serem implementadas no território das cidades do Entorno (exemplo: estabelecer o Programa Distrital “Superação” de Responsabilidade Social e Ambiental, pg 30) ou em profissionais desses municípios (exemplo: "promover cursos de capacitação e atualização continuados a servidores públicos do DF e Região Metropolitana de Brasília", pg. 12). A criação da Região Metropolitana é imprescindível para a efetivação dessas propostas?

Imprescindível. São propostas que dependem de uma legislação única. A região metropolitana será uma forma de legalizar uma situação que já existe hoje e que só atrapalhar o cidadão, seja aquele que procura um posto de saúde ou o que quer instalar uma empresa.

- a gestão do governador Rodrigo Rollemberg não tem uma Secretaria do Entorno, e o senhor irá reativar a pasta. Qual a motivação para a decisão e quais as expectativas?

O Distrito Federal não pode desconhecer o Entorno, este é um grande equívoco. São pessoas que transitam diariamente entre as fronteiras e que têm necessidades iguais, mas deveres diferentes e que são oprimidas pelas legislações de dois entes da federação. A região metropolitana vem para organizar essa situação.

Complemento da entrevista, em 10 de dezembro de 2018.

- Luziânia não foi incluída entre os municípios que deverão formar a Região Metropolitana. A cidade é a mais populosa do Entorno e é citada pela CODEPLAN como um dos municípios que têm "relação metropolitana" com o DF, ao lado de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Formosa, Novo Gama, Planaltina, Santo Antonio do Descoberto e Valparaíso. Por que Luziânia não está sendo considerada para a Região Metropolitana de Brasília?

Aquela é uma primeira ideia. Pode haver mudanças. De qualquer forma, Luziânia é uma cidade mais envolvida com Goiânia, inclusive por questões históricas. Faz parte da RIDE e pode fazer parte da região metropolitana, dependendo das conversas entre os dois entes federativos que serão tratadas a partir das posses dos novos governos.

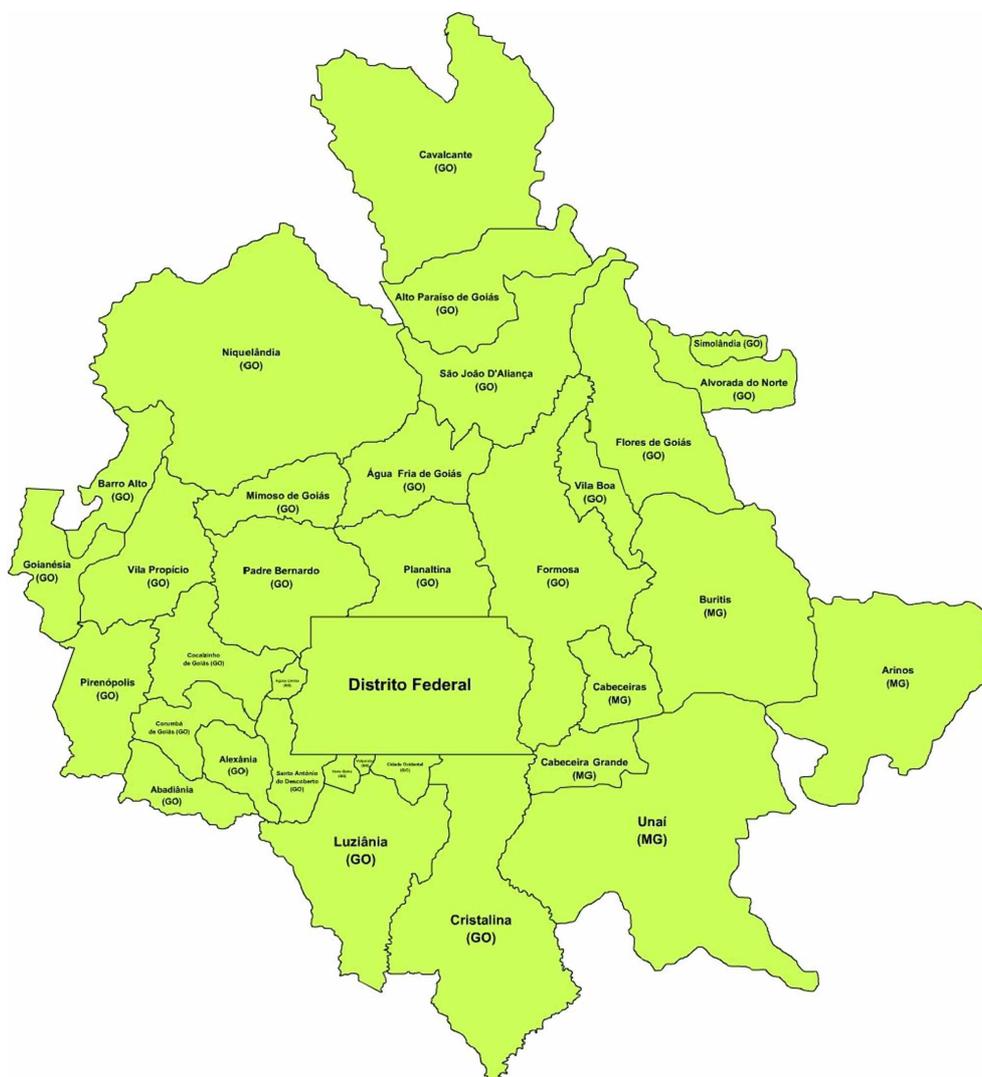
- já Unai, considerada para a Região Metropolitana, não faz divisa com o DF e tampouco é considerada pela CODEPLAN como uma cidade de fluxo intenso com Brasília. Caso a Região Metropolitana realmente considere apenas Unai em Minas, e não também Cabeceira Grande, será a única Região Metropolitana do Brasil com território descontínuo. Por que Unai foi considerada?

Já a presença de Unai é uma forma de aproximar o GDF com o governo de MG. Mesmo com a separação geográfica mais acentuada é preciso preparar o futuro para que os problemas hoje vistos na divisa goiana possam ser evitados a partir de um melhor planejamento.

APÊNDICE II

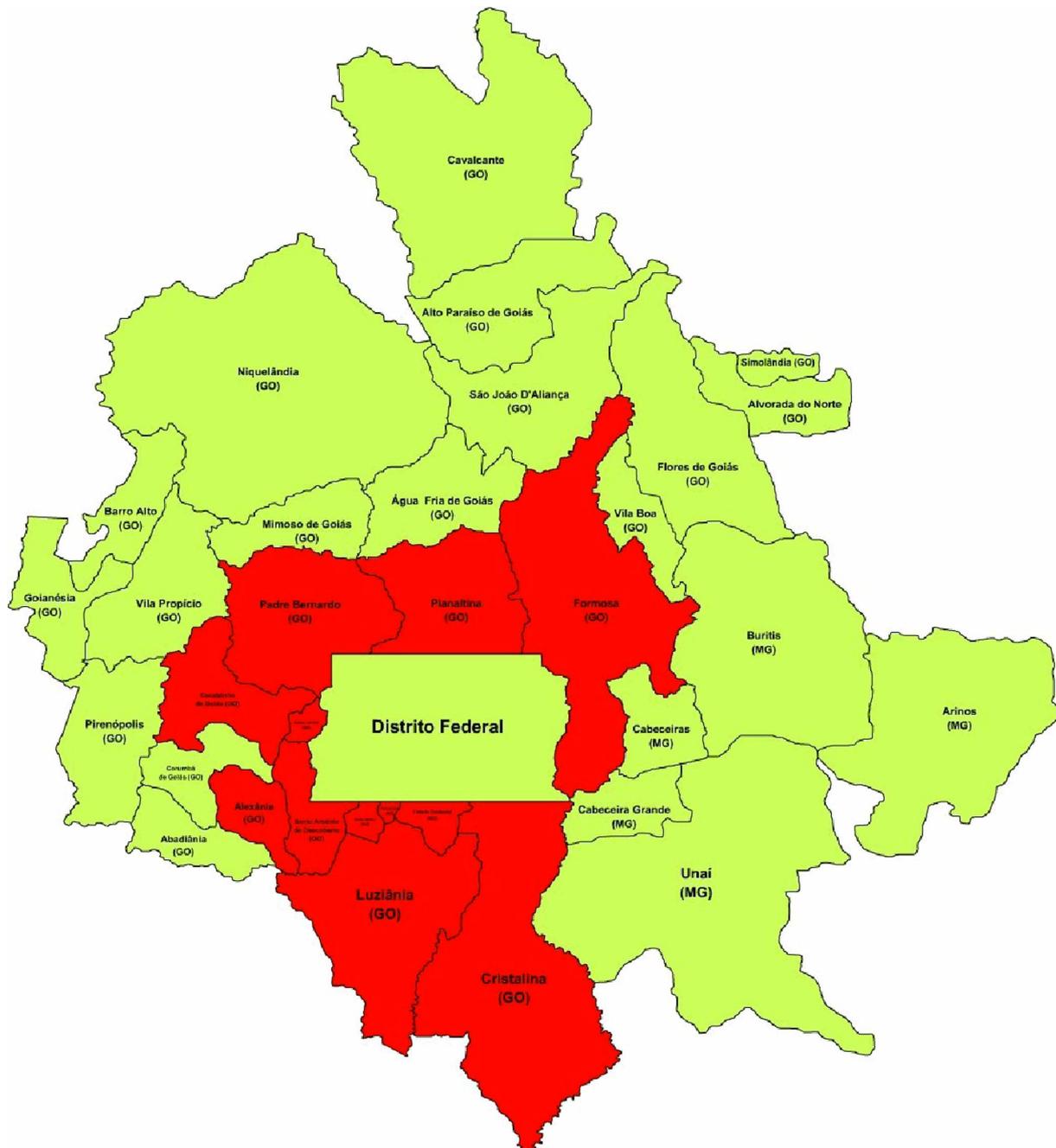
Mapas do Distrito Federal e cidades vizinhas

Figura 2 - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno



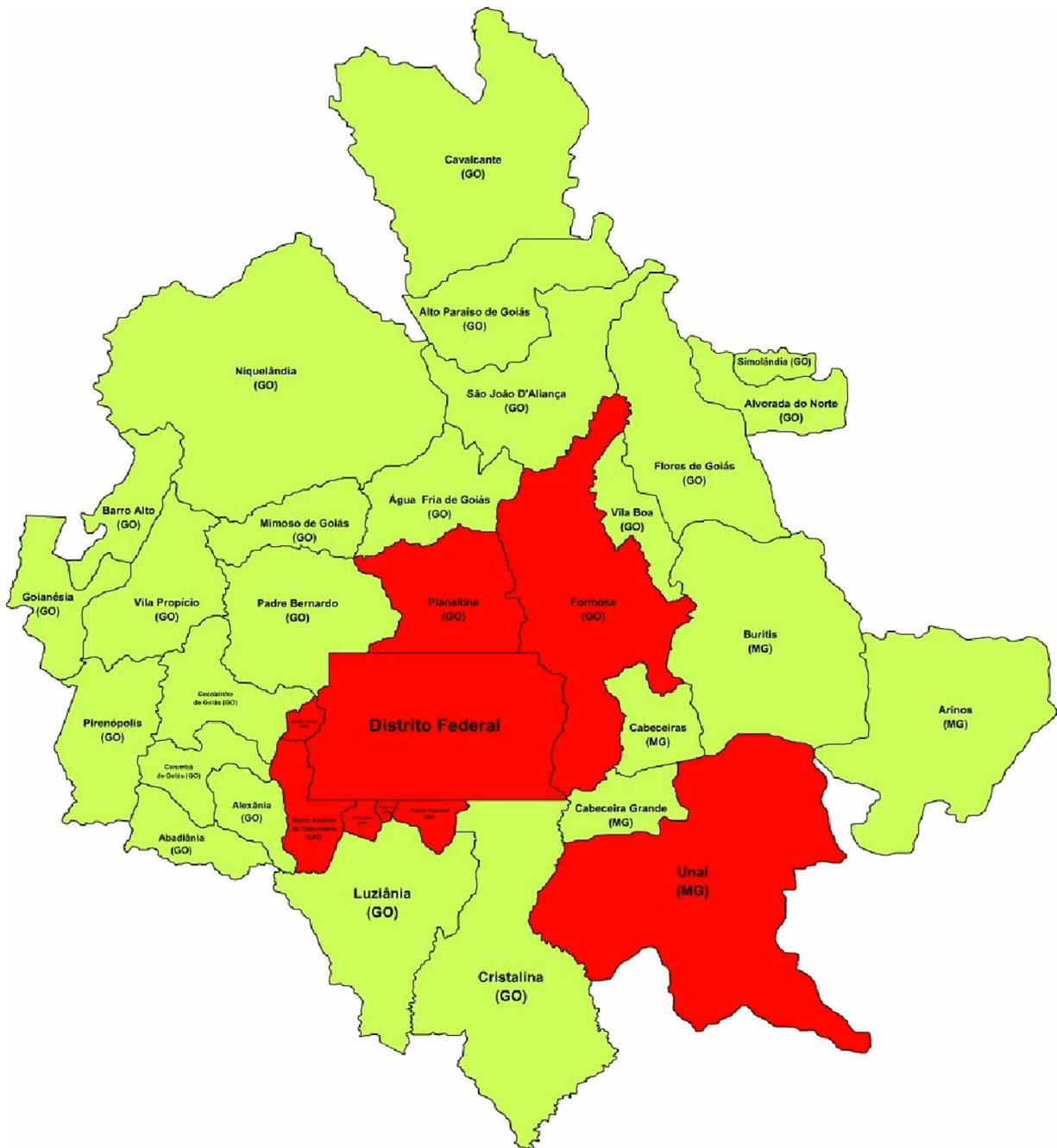
Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 3: Área Metropolitana de Brasília



Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com dados da Codeplan

Figura 4: Proposta para a Região Metropolitana de Brasília



Fonte: Elaborado pelo autor, de acordo com proposta apresentada pelo governador Ibaneis Rocha