

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA
Autor(es)	Elcileni de Melo Borges Glalko Ferreira Machado Débora Ferreira da Cunha Marcela Ruggeri Meneses Lucelena Fátima de Melo Carlos Eduardo Silva de Faria Paulo Henrique Magalhães
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap3

Título do livro	Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luís Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

Elcileni de Melo Borges¹
Glalko Ferreira Machado²
Débora Ferreira da Cunha³
Marcela Ruggeri Meneses⁴
Lucelena Fátima de Melo⁵
Carlos Eduardo Silva de Faria⁶
Paulo Henrique Magalhães⁷

1 INTRODUÇÃO

Nos termos preconizados pelo Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089/2015), foram definidas as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados. Também foram estabelecidas normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa (art. 1 ), entendida como o compartilhamento de responsabilidades e a es entre os entes federados, mediante a execu o de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estrutura o financeira, de implanta o, de opera o e de gestão das FPICs (art. 2 , item IX, acrescido pela Lei n  13.683/2018).

De fato, esse aspecto   fundamental para que as rela es entre os municípios componentes de uma RM se articulem, de modo a viabilizar a lógica funcional da

1. Gestora governamental na Gerência de Programas Metropolitanos e Habitacionais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inova o (Sedi). *E-mail*: <elcimb@uol.com.br>.

2. Assistente de gestão na Gerência de Programas Metropolitanos e Habitacionais da Sedi. *E-mail*: <glalko.ferreira@goias.gov.br>.

3. Professora da Faculdade de Ciências Sociais na Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG). *E-mail*: <cunhadf@hotmail.com>.

4. Analista em edifica es (arquitetura e urbanismo) no Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO); e doutoranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB). *E-mail*: <marcelaruggeri@hotmail.com>.

5. Analista de planejamento e orçamento na Secretaria de Economia. *E-mail*: <lucelenamelo@gmail.com>.

6. Gerente de Programas Metropolitanos e Habitacionais da Sedi. *E-mail*: <carlos.faria@goias.gov.br>.

7. Superintendente de Políticas para Cidades e Infraestrutura da Sedi. *E-mail*: <paulo.hmagalhaes@goias.gov.br>.

gestão integrada dos problemas de interesse metropolitano, visando à promoção do desenvolvimento urbano regional. Para isso, se faz necessária a governança interfederativa, resguardadas as características e estruturas próprias em vista das especificidades locais. Isso evidencia o desafio colossal para a implementação das políticas públicas de alcance metropolitano: como pensar uma região sem resolver as diversas problemáticas que envolvem as municipalidades?

No Brasil, os estados e municípios que se relacionam e consolidam configurações espaciais atuam conforme ordenamento jurídico constitucional, seguindo diretrizes relativas às políticas públicas nacionais. Os atores sociais atuam sob uma demanda funcional, dependentes de uma base territorial rígida e de frações territoriais que limitam e reduzem a aplicação das políticas públicas. No caso de políticas públicas espaciais metropolitanas, as categorias espaço e atores guardam, em absoluto, elementos que as caracterizam de modo interdependente e inseparável (Meneses e Schavarsberg, 2019). Assim, é impossível analisar uma política pública sem observar a lógica e as relações que se estabelecem entre o território metropolitano e os atores sociais que se articulam conforme suas intencionalidades.

Contudo, não é somente esse funcionamento desarticulado entre os atores sociais e entes federados que inviabiliza uma RM. O transbordamento entre municípios metropolitanos trouxe consigo novas dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, exigindo novas formas de planejar e gerir essas regiões. É exatamente essa lacuna que a governança interfederativa busca preencher, viabilizando a sistemática socioeconômica que mantém a estrutura da metrópole.

Como as necessidades extravasam os limites territoriais, em razão de uma escala regional, os gestores públicos municipais se colocaram divergentes, em razão de um entendimento ainda limitado pelas questões físico-territoriais que envolvem o território metropolitano, nas propostas relativas à governança interfederativa. Em sua grande maioria, as demandas funcionais são transferidas, hierarquicamente, via legislações, com assuntos específicos, os quais se relacionam às necessidades de desenvolvimento e crescimento do espaço para integração das frações territoriais e manutenção da unidade territorial nacional.

Em todos esses processos de construção de instrumentos de planejamento há nuances, divergências e, em menores proporções, convergências entre interesses que contemplam a coletividade. Tais divergências continuam sendo postergadas e apresentam aparentes resoluções, pois não foi, de fato, consumado um novo pacto federativo após o advento da Constituição de 1988 (CF/1988), capaz de redefinir papéis para a União, estados e municípios, incluindo RMs.

No caso das políticas públicas metropolitanas, é possível observar uma hierarquização, a exemplo do Estatuto da Cidade, e as demandas de planejamento urbano específico de municípios, como a elaboração compulsória de planos

diretores e demais legislações urbanísticas, responsabilizando as localidades pela organização espacial de seu território. Todavia, essa imposição legal não está, necessariamente, vinculada ao repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento urbano do próprio município.

A partir da criação do Estatuto da Metrópole, houve nova determinação jurídica advinda da União direcionada aos estados, impondo compulsoriamente a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas, vinculando responsabilidades jurídicas e, novamente, negligenciando a questão do repasse de recursos financeiros. No processo de elaboração de PDUIs, coube aos Estados definir diretrizes aos municípios, relacionadas ao planejamento e ordenamento territorial, em decorrência da institucionalização de regiões metropolitanas, mas a questão do financiamento não foi resolvida.

Além disso, houve um ponto principal de divergência entre os municípios metropolitanos: o suporte físico, ou melhor, o território metropolitano que ainda não é visto com unicidade e integridade pelos gestores públicos municipais. Ainda não há uma identidade convergente e unânime para a construção de um território metropolitano, em razão da própria construção constitucional determinada pela Carta Magna. Desse modo, se estabeleceu um conflito entre entes da Federação e as frações de um território, pois existem diferentes interesses, parte do processo democrático.

Essa situação ficou evidente no caso da RM de Goiânia quando da elaboração do PDUI, tendo sido reveladas lacunas que resvalam sobre a questão político-administrativa e territorial. Os municípios integrantes dessa RM, em especial aqueles em processos intensos de conurbação, apresentam relações dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, demandando articulação intermunicipal e uma estrutura de governança compartilhada para a resolução dos problemas comuns. Todavia, observa-se que as lacunas administrativas, consequentes do pacto federativo, tal qual no quadro nacional, limitam a governança interfederativa na região e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano.

Ou seja, a necessidade do momento está posta, o desafio está lançado nas mãos dos gestores governamentais, técnicos e pesquisadores da área, e são necessários imperiosos esforços teóricos, empíricos, conceituais e metodológicos para compreender a lógica (e não lógica) que regula as RMs, pois existem paradoxos profundos que envolvem o território e os atores sociais.

De forma a aprofundar esse debate e contribuir para os estudos sobre governança metropolitana, o texto a seguir busca identificar e caracterizar as relações interfederativas na RM de Goiânia.

2 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE GOIÂNIA

A RM de Goiânia, criada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 27/1999, passou por diversas alterações em sua composição territorial, via iniciativas implementadas pelo legislativo estadual: LCE nº 48/2004; LCE nº 54/2005; LCE nº 78/2010; e LCE nº 139/2018. Esta última promoveu uma espécie de permuta de municípios componentes, quase completando vinte anos da criação da RM, sem sequer apresentar uma justificativa para a iniciativa – o município de Inhumas (52 mil habitantes), integrante do território metropolitano conforme legislação vigente desde 1999, foi excluído; e o pequeno município de Santa Bárbara de Goiás (6,5 mil habitantes) foi incluído. Esse município não guarda uma relação direta com a dinâmica metropolitana estabelecida, significando a sua inserção na RM de Goiânia apenas uma questão de ordem e interesse político.⁸

Tais fatos demonstram uma adversidade de interesses e especulações sobre o território metropolitano, suas dinâmicas e possibilidades. Quanto à integração do município de Inhumas à RM de Goiânia, o estudo de Teixeira (2012) evidenciou influências do processo de metropolização em curso, porém em descompasso com as intensas dinâmicas da RM. Isso ocorreu em função dos processos espaciais distintos relacionados ao agronegócio, o qual possui características próprias de fragmentação territorial impostas pelo capital.

Para o autor “fica nítido, que tanto o agronegócio como a metropolização interferem na dinâmica espacial de Inhumas e região, mas a escala é diversificada” (Teixeira, 2012, p. 205). Outro ponto importante a ser ressaltado é a localização do município na bacia hidrográfica do rio Meia Ponte, cuja importância é fundamental para o abastecimento de água da RM e adjacências. O município tem tímida participação no comitê dessa bacia hidrográfica, demonstrando as contradições e os interesses especulativos que promovem um território conectado ao capital global via agronegócio, que tenta se desconectar, de alguma forma, da lógica de conexões metropolitanas movidas por interesses especulativos de manutenção da terra rural, mas que de nenhum modo o desvincula do processo de metropolização, muito menos da região.

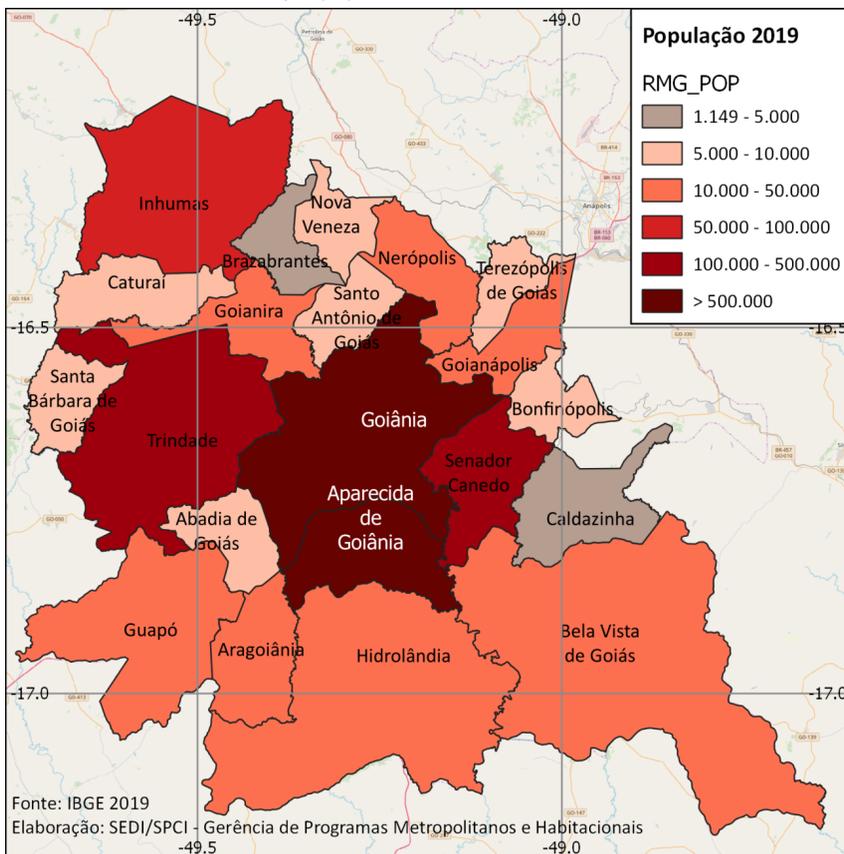
Mesmo mantendo suas características rurais de produção, o município possui relações geográfico-ambientais com o território metropolitano, e sua dinâmica própria não impede a manutenção das relações existentes entre a rede urbana estabelecida na estrutura da RM de Goiânia. Assim, nesse contexto de conflito territorial, em 2019 foi implementada uma nova alteração na composição do

8. Um conflito evidente durante o processo de elaboração do PDUI da RM de Goiânia, sob a responsabilidade da Fundação de Apoio à Pesquisa (Funape) da UFG, foi a divergência política com o prefeito municipal daquela gestão (2015-2018) e a gestão estadual de então, único município que não aderiu à elaboração do PDUI da RM de Goiânia. Nas discussões internas realizadas pela equipe técnica do plano, aventou-se a possibilidade de inclusão do município de Santa Bárbara de Goiás, por proximidade territorial; fortes relações pendulares, especialmente com o município de Trindade; além de possuir pequena declividade, o que favoreceria seu processo de ocupação, logo a dispersão urbana/expansão urbana do território metropolitano.

território da RM de Goiânia: reincluiu-se o município de Inhumas, mantendo-se de Santa Bárbara de Goiás (LCE nº 149, de 15 de maio de 2019), totalizando, na atualidade, 21 municípios no aglomerado metropolitano.

Em termos demográficos, a população da RM de Goiânia vem experimentando vigoroso crescimento: em duas décadas de existência, viu seu contingente populacional crescer em cerca de 1 milhão de pessoas: passando de 1,743 milhão para 2,613 milhões de habitantes (estimativa da população de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), distribuídos em um território de 7.315,1 km² (densidade demográfica aproximada de 297,07 habitantes/km²) e taxa de urbanização de 98%. A figura 1, a seguir, apresenta o mapa com a composição territorial atual e distribuição populacional da RM de Goiânia.

FIGURA 1
RM de Goiânia: distribuição populacional



Fonte: IBGE, 2019.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A distribuição dessa população no território da RM de Goiânia evidencia grande concentração no polo metropolitano e seu entorno imediato: somente o polo concentra 59% da população da região e, juntamente com Aparecida de Goiânia, soma 80% da população. Estendendo esse somatório aos quatro maiores municípios da RM, tem-se uma proporção de 90% da população regional (Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade).

Em outra vertente, nove municípios metropolitanos possuem menos de 10 mil habitantes. Destes, dois municípios possuem menos de 5 mil habitantes (Brazabrantes e Caldazinha) e seriam extintos, caso efetivada a proposta do Plano Mais Brasil (2019).⁹ Nas classificações da rede urbana brasileira e em estudos de planejamento urbano e regional, Goiânia recebe o título de “metrópole regional” (IBGE, 2008; Ribeiro *et al.*, 2012), tratada por alguns autores como “metrópole emergente” (Souza, 2005), acumulando problemas sociais urbanos diversos e crescentes. A ocupação desordenada e o inchaço populacional evidente na RM de Goiânia, assim como nas RMs em todo o país, evidenciam, também, os inúmeros problemas, formas de exclusão e diferenciação social, que se reproduzem e se aprofundam com os processos de conurbação entre municípios limítrofes, demandando fortemente os instrumentos de política urbana existentes.

Os estudos urbanos metropolitanos têm sido unânimes em apontar que as dinâmicas decorrentes da expansão urbana e do crescimento econômico dessas aglomerações trazem consigo problemas comuns que atingem diretamente as capacidades administrativas das instituições públicas, que, por sua vez, se veem desprovidas de mecanismos eficientes para o enfrentamento das diversas situações. O conjunto de leis e mecanismos de ação em nível municipal se revela ineficaz ou rapidamente superado pelos processos de conurbação, acarretando um sentimento de impotência aos agentes políticos no que se refere às soluções dos problemas metropolitanos.

Não raro evidenciam-se conflitos de autoridades e indefinições de competências e responsabilidades, instituindo uma tônica de fragilidade na institucionalização das RMs. Das pesquisas realizadas nas principais RMs do país, Costa e Tsukumo (2013) sintetizaram que o processo de metropolização no Brasil avançou em termos de formalização de novas regiões. Contudo, esse processo conforma um quadro de metropolização institucional que não se traduz na efetivação de sistemas de gestão e governança metropolitanas.

Na RM de Goiânia, essa realidade não é diferente. Embora existam diferenciações e especificações locais próprias, os problemas comuns aos municípios metropolitanos

9. Conjunto de medidas apresentadas por Paulo Guedes, ministro da Economia do governo Jair Bolsonaro, que entre as propostas propõe a extinção de municípios, obedecendo a critério de capacidade de arrecadação de receitas, grau de dependência financeira da União e tamanho da população.

crecem continuamente, enquanto os mecanismos institucionais para enfrentá-los, de níveis estadual e municipal, mostram-se ineficientes e/ou ausentes.

Em meio ao processo de elaboração do PDUI da RM de Goiânia, tal qual ensejado pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), foi proposta uma atualização na legislação que regulamenta e disciplina o funcionamento dessa RM, visando reestruturar o arranjo institucional de gestão metropolitana e implementar a governança interfederativa (Projeto de Lei nº 3.725/2016, de iniciativa do Executivo estadual) na RM de Goiânia. Por meio da LCE nº 139/2018, ficou estabelecido, em seu art. 3º, que a RM de Goiânia “estrutura-se mediante governança interfederativa, fundada no compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federados, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Goiás, 2018), propondo a cogestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, respeitando a autonomia municipal e a prevalência do interesse comum sobre o local, entre outros princípios (art. 4º).

A mesma LCE nº 139/2018 propôs a reestruturação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) (regulamentado pelo Decreto nº 5.193/2000 e alterado pelas leis nºs 41/2003, 53/2005 e 87/2011). O Codemetro é o órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo no âmbito do qual o estado de Goiás e os municípios integrantes da RM de Goiânia “deverão deliberar acerca da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum” (Goiás, 2018). Sua composição foi alterada para 29 membros titulares e 29 suplentes, sendo:

- o governador do estado e os prefeitos dos municípios que integram a RM de Goiânia;
- quatro representantes dos poderes legislativos (estadual e municipal); e
- quatro representantes de segmentos da sociedade civil (setor produtivo, instituições de ensino superior, conselhos profissionais e organização ou movimento social indicados pelo Conselho de Política Urbana de Goiânia – Compur).

Assim, a lei previu, em seu art. 5º, que a instituição da governança interfederativa na RM de Goiânia estaria assegurada pela integração da seguinte estrutura institucional:

- Codemetro;
- câmaras técnicas setoriais (mobilidade e transporte público, saneamento básico, gestão integrada de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano integrado e serviços ambientais);
- conselhos consultivos setoriais setoriais – Conselho de Saneamento (Cesam), Conselho das Cidades (ConCidades), Conselho de Meio

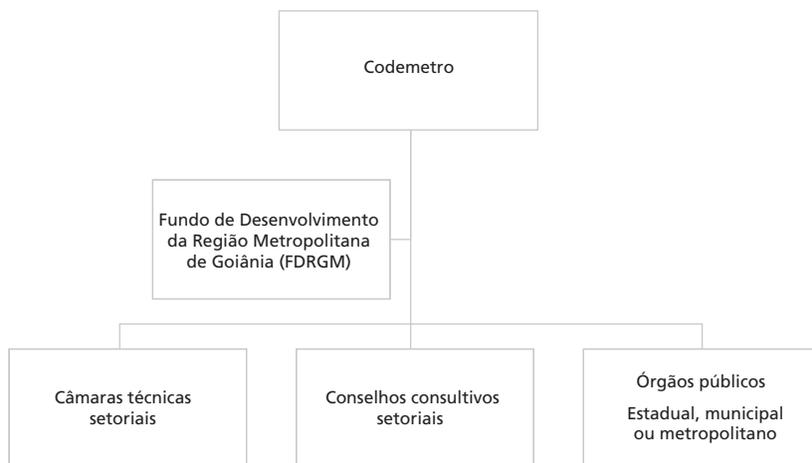
Ambiente (Cemam), Conselho de Recursos Hídricos (CERH) e Conselho de Mobilidade;

- órgãos públicos e entidades públicas estaduais, municipais ou metropolitanas, às quais o Codemetro delega atribuições que lhes são próprias; e
- o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A figura 2 ilustra o arranjo institucional ensejado para a RM de Goiânia.

FIGURA 2

RM de Goiânia: estrutura de governança interfederativa



Fonte: Goiás (2018).

Desde 2019, com a nova gestão estadual, foi nomeada a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, Cidades, Infraestrutura e Comercio Exterior, vinculada à Sedi (Lei Estadual nº 20.491/2019), como órgão administrativo responsável pela gestão metropolitana e pelo assessoramento técnico ao Codemetro,¹⁰ bem como pelo apoio institucional a todos os municípios integrantes da RM de Goiânia.

Cabe referir, todavia, que, durante o intervalo de tempo entre a organização do relatório da RM de Goiânia, para fins de integrar o banco de dados do projeto Governança Metropolitana no Brasil (Ipea), e a realização de ajustes necessários neste artigo, para fins da publicação no quinto livro da série Governança Metropolitana

10. Ao longo de vinte anos de existência, o órgão gestor da RM de Goiânia foi alterado seis vezes: Secretaria de Planejamento (LC nº 27/1999); Secretaria das Cidades (LC nº 53/2005); Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRMG) (LC nº 87/2011); Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Sicam) (LCE nº 111/2014); Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima) (Lei Estadual nº 18.687/2014); e Secretaria de Desenvolvimento e Inovação (Sedi) (Lei Estadual nº 20.491/2019).

no Brasil, fomos surpreendidos com a publicação da LCE nº 154/2020, alterando a estrutura de governança interfederativa proposta para a RM, com a extinção do FDRMG, o qual tinha a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes às FPICs. Automaticamente, as obrigações financeiras do fundo extinto, bem como seus programas, ações, dotações orçamentárias e, porventura, receitas, foram transferidas para a Sedi, à conta do Tesouro estadual.

Ou seja, o ato não somente altera, mas também desmonta a estrutura de governança anterior, excluindo o FDRMG, um instrumento articulador e estratégico para a gestão e o financiamento da política metropolitana. Isso permite, entre outras ações, aplicar recursos em programas e projetos para ações prioritárias e comuns da região, concretizando propostas do PDUI (não finalizado).¹¹ Com a extinção do fundo, sem previsão de recursos e/ou fontes de financiamento, a elaboração e a implementação do PDUI, para além de uma mera formalidade a ser cumprida por exigência legal, ficam totalmente dependentes de disponibilidade financeira do Tesouro estadual e contemplação em seu Plano Plurianual (PPA).

É possível afirmar que a justificativa mais plausível para a iniciativa de extinção desse fundo é a sua inoperância histórica, que, apesar de previsto desde a lei de criação da RM de Goiânia (LCE nº 27/1999), tendo como área de abrangência todos os municípios que a compõem (Decreto nº 5.192/2000), e desde então inserido no orçamento público e planejamento estadual, teve rubricas e recursos financeiros apenas simbólicos, pois chegou-se a 2020 sem que houvesse registro de qualquer movimentação de recursos financeiros em conta específica desse fundo.

Observa-se, portanto, que, apesar do detalhamento para constituição de receitas inserido na legislação que disciplina o FDRMG (Goiás, 2018), não houve registro de aporte de recursos feitos pelos entes federados integrantes da RM de Goiânia e demais entidades previstas e/ou de recursos externos. Em síntese, a engenharia lançada para a implementação da governança interfederativa nunca foi efetivada de fato. Isso coincidiu, assim, com constatações anteriores de que, embora haja na RM de Goiânia um bom arranjo institucional, na prática esse arranjo não funciona efetivamente (Ipea, 2015a; 2015b; Cunha, 2016).

Fica patente que o funcionamento do arranjo institucional que vem sendo criado desde a constituição da RM de Goiânia demanda fortalecimento, seja de instrumentos, ferramentas orçamentárias, operacional, seja dos organismos e instituições previstos para o arranjo, sobretudo de interesses de articulação entre os entes federados. Não é o desmonte da estrutura arregimentada que trará as

11. O Contrato nº 014/2014 (valor: R\$ 1.882.285,71) entre o governo de Goiás e a Funape/UFG, responsável pela elaboração do PDUI da RM de Goiânia, foi interrompido em 2018, sob a alegação de indisponibilidade orçamentária: os produtos da terceira etapa do plano, entregues ao órgão gestor, chegaram a ser empenhados, mas não foram pagos; a lei do PDUI da RM de Goiânia não chegou a ser minutada para o encaminhamento à casa legislativa; e o processo ainda não foi retomado pela nova gestão estadual que assumiu em 2019.

soluções para os gigantescos problemas que se acumulam, na mesma velocidade do crescimento demográfico dessa região, que é, de longe, a mais populosa de Goiás.

Complementarmente, a análise da capacidade institucional dos municípios da RM de Goiânia impõe, ainda, que sejam revisados os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic).¹² Permite-se, assim, verificar vários aspectos da realidade dos municípios da região – desde o arcabouço jurídico institucional do planejamento e desenvolvimento urbano à existência, ou não, dos instrumentos de planejamento urbano requeridos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Com relação aos dois instrumentos principais efetivados no contexto do planejamento urbano nas duas últimas décadas – o Plano Diretor Democrático (PDD) (Estatuto da Cidade) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Lei nº 11.124/2005) –, os dados da Munic mostram que:

- três municípios chegam a 2018 sem haver elaborado o plano diretor (Brazabranes, Nova Veneza e Santa Bárbara de Goiás); e
- mais da metade dos municípios não elaboraram seus planos habitacionais (onze não possuem plano habitacional).

As informações de municípios que elaboraram seus planos diretores e o PLHIS estão ilustradas na figura 3.

Em relação ao plano habitacional, é importante mencionar que a checagem local dos dados mostra que vários municípios que participaram do processo de elaboração dos PLHIS conduzido pela Agência Estadual de Habitação (Agehab) elaboraram até a última etapa do plano, porém a informação não consta na Munic (IBGE, 2018). Isso pode evidenciar duas situações: ou concluíram o plano e não conseguiram aprová-lo pelo respectivo conselho gestor do FHIS; ou as discontinuidades das administrações locais levaram os novos gestores a ignorar o trabalho elaborado pela gestão anterior. De todo modo, essas situações precisariam ser mais bem investigadas.

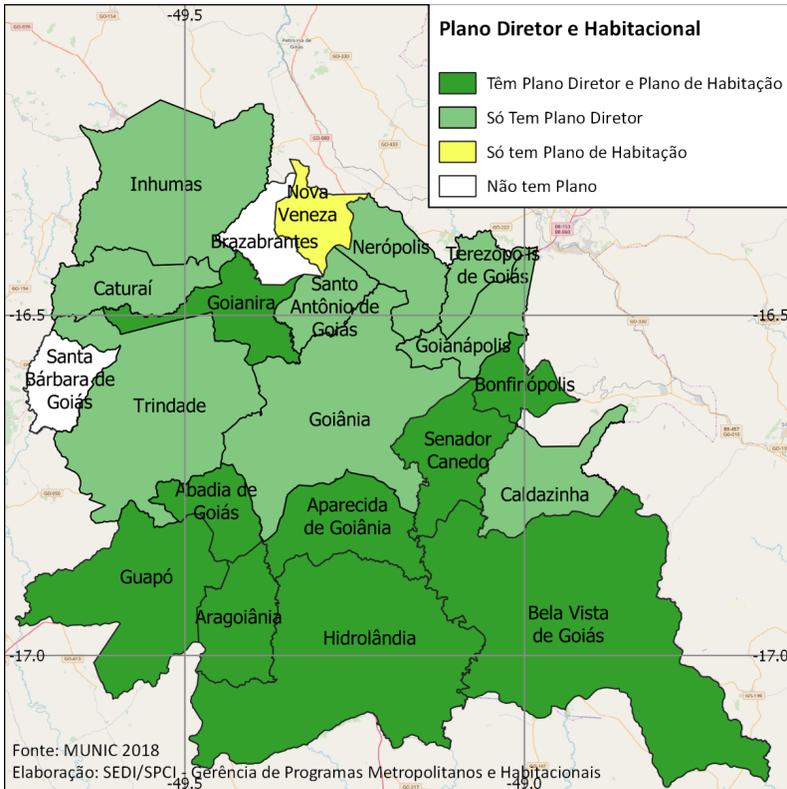
Em relação ao enquadramento dos municípios da RM Goiânia aos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, pode-se afirmar que existem estruturas administrativas com vastas lacunas jurídicas e desaparelhamento técnico. Essa realidade compromete a implementação de políticas urbanas voltadas à função social da propriedade e ao direito à cidade, assim como também o adequado ordenamento territorial dos municípios.

Os dados da Munic que mais evidenciam lacunas no aparato de planejamento das gestões municipais na RM de Goiânia remetem à inexistência de lei para a regularização fundiária em doze municípios, seguida da inexistência de normas sobre

12. Os dados foram apurados na base do IBGE, a partir da Munic, alternando informações das pesquisas realizadas entre 2015 e 2018 (conforme o tema).

outorga onerosa do direito de construir, de estudo prévio de impacto ambiental e de zoneamento ecológico-econômico (ZEE). Esses três mecanismos de ordenação urbana inexistem em onze municípios, o último deles inclusive na capital. Sobre a existência ou não de legislação sobre parcelamento do solo, chama atenção que três municípios da RM de Goiânia não possuem esse instrumento: Aragoiânia, Brazabrantes e Santa Bárbara de Goiás.

FIGURA 3
RM de Goiânia: municípios que possuem plano diretor e/ou plano habitacional



Fonte: IBGE (2018).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na leitura inversa, Abadia de Goiás, Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Nerópolis, Senador Canedo e Trindade lideram no provimento das legislações de planejamento urbano, com resposta positiva para todas as leis colocadas à pesquisa.

As informações apresentadas no quadro 1 foram organizadas por dois critérios: se o município possui ou não legislação para cada tópico; e, em caso de existência da legislação, se ela consta no plano diretor, ou se trata de legislação específica do município.

QUADRO 1
RM de Goiânia: legislação e instrumentos de planejamento nos municípios (existência)

Municípios	Atos e/ou Zéis	Perímetro urbano	Parcelamento do solo	Zoneamento ou Luos	Solo criado ou outorga onerosa	Operação urbana consorciada	Estudo de impacto de vizinhança	Código de obras	ZEE	Concessão especial para moradia	Regularização fundiária	Estudo de impacto ambiental
Abadia de Goiás ¹	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)
Aparecida de Goiânia	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não
Aragoiânia	Sim (PD)	Sim (LE)	Não	Sim (PD)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Não	Não
Bela Vista de Goiás	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)
Bonfínópolis	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Não
Brazabrantes	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Caldazinha ¹	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)
Caturai	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)
Goianápolis	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não
Goiânia	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Não
Goiâniaira	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Sim (LE)	Sim (LE)
Guapó	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não
Hidrolândia	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Não	Não	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Não	Não
Inhumas	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Não	Sim (PD)	Não	Sim (PD)	Sim (PD)	Não	Não	Não
Nerópolis	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)
Nova Veneza	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não	Não	Sim (LE)	Não
Santa Bárbara de Goiás	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não
Santo Antônio de Goiás ¹	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Sim (PD)	Sim (LE)
Senador Caneido	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)
Terezópolis de Goiás ¹	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Não	Não	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)
Trindade	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)

Fonte: IBGE (2018).

Elaboração dos autores.

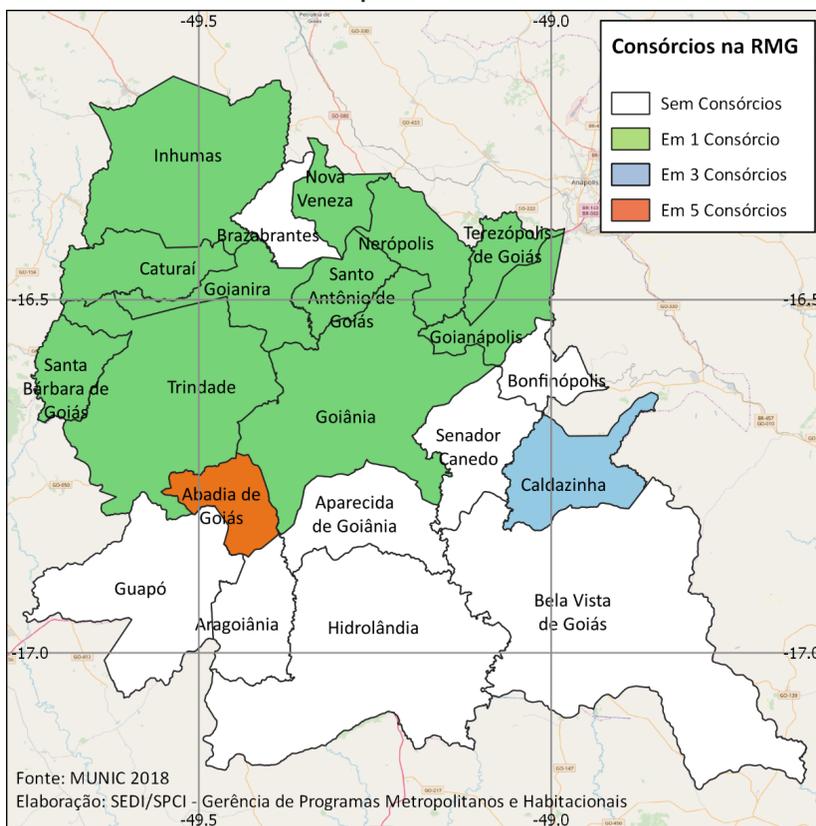
Nota: ¹ Município criado após 1991.

Obs.: PD – plano diretor; LE – legislação específica; Aes – área especial de interesse social; Zéis – zona especial de interesse social; Luos – Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Contudo, seguindo sentimento expressado por Borges *et al.* (2016, p. 18), ainda se referindo à análise da Munic (IBGE, 2015), os resultados gerais do estudo “causam perplexidades e estranhamentos”, em razão de contrariar expectativas e discursos dominantes e não coincidir com as informações checadas localmente junto aos municípios. O exemplo mais marcante encontra-se na ausência de legislação para ZEE e o estudo prévio de impacto ambiental em Goiânia – instrumento existente e contemplado com lei específica.

Com relação aos consórcios municipais, a primeira leitura do quadro formado a partir da Munic (IBGE, 2017) registra a fragilidade de uma cultura de ações consorciadas entre as administrações municipais da RM de Goiânia: 8 entre os 21 municípios integrantes vivem um panorama institucional de completa ausência de atividades cooperativadas com os vizinhos (figura 4).

FIGURA 4
RM de Goiânia: consórcios municipais existentes



Fonte: IBGE (2018).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O sentimento de estranhamento perante os resultados encontrados pela Munic novamente vem à tona, pois não se sustentam ante as informações checadas no âmbito das legislações e dos órgãos correspondentes nos municípios. Um exemplo nesse aspecto é: há apenas um consórcio intermunicipal em Goiânia (com Abadia de Goiás, sobre transporte); os demais municípios não celebram consórcios sobre transporte coletivo, nem mesmo com Goiânia.

Cabe referir, no entanto, que, apesar das divergências, os indicadores da Munic têm grande propagação nacional como ferramenta especializada para aferição das dinâmicas urbanas e metropolitanas, especialmente no que diz respeito à governança interfederativa. Permite-se, assim, observar como se encontram as estruturas institucionais formais que estabelecem esses vínculos intermunicipais. No caso da RM de Goiânia, escolhemos analisar dois tipos de estruturas: os consórcios e conselhos, que passamos a apresentar na seção seguinte.

3 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DE/DAS FPICs

Ao observar os dados dos consórcios, separados por temáticas entre os municípios integrantes da RM de Goiânia, pode-se afirmar que há poucos municípios com tais estruturas institucionais de governança interfederativa. Vale destacar que, na RM de Goiânia, apenas cinco dos doze setores de gestão auscultados pela Munic (IBGE, 2015), os de maior relevância na estrutura orgânica da administração pública, são objeto de consórcios intermunicipais.

No universo de 21 municípios, 13 deles apresentam um único tipo de convênio, considerando doze temáticas que envolvem o contexto metropolitano. Importante destacar, ainda, que, enquanto algumas temáticas de consórcio foram contempladas por alguns municípios, há temáticas que não apresentam qualquer consórcio municipal e não se integram nem à governança interfederativa, nem a outro aspecto.

Na maioria dos municípios, os convênios envolvem a temática saneamento ambiental – especificamente, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos e resíduos sólidos –, sendo eles: Abadia de Goiás, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Terezópolis de Goiás e Trindade. Os dados podem ser consultados no quadro 2.

QUADRO 2
RM de Goiânia: consórcios públicos segundo a área de atuação nos municípios (existência)

Municípios	Educação	Saúde	Assistência social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento urbano	Saneamento	Gestão de águas	Manejo de resíduos sólidos
Abadia de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Aparecida de Goiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Aragoiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Bela Vista de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Borfnópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Brazabrantes	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Caldasinha	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim
Caturai	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Goianápolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Goiania	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Goiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Goiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Guapó	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Hidrolândia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Inhumas	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Nerópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Nova Veneza	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Santa Bárbara de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Santo Antônio de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Senador Carnedo	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Terezópolis de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Trindade	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: IBGE (2017; 2018).

Outra temática contemplada, nesse mesmo universo variado, foi o transporte coletivo, que possui dois únicos representantes: Abadia de Goiás e Goiânia. Contudo, chama atenção o caso de Aparecida de Goiânia. Município com população acima de meio milhão de habitantes, apresentando grande crescimento demográfico nas últimas décadas e fazendo fronteira com cinco municípios da RM de Goiânia, incluindo o polo, com quem mantém intensa conurbação, consta na Munic sem registrar um único consórcio intermunicipal.

O município de Aparecida de Goiânia é o único que possui estrutura institucional formal nessa FPIC, estando vinculada à governança interfederativa, materializada na relação de mobilidade entre o município e a região metropolitana.

No levantamento de dados locais, outras situações concretas não captadas pela Munic são reveladas: o Consórcio da Associação dos Municípios do Alto Meia Ponte e Adjacentes (Amampa), composto por municípios da RM de Goiânia e outros adjacentes à Grande Goiânia; e o Consórcio Intermunicipal Brasil Central, composto por um total de 36 municípios, incluindo Aparecida de Goiânia, com objetivos e competências relacionadas às FPICs de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.¹³

A FPIC de recursos hídricos é contemplada em outras duas iniciativas consorciadas na RM de Goiânia: o Consórcio Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Ribeirão João Leite (Decreto nº 5.704, de 27 de dezembro de 2002), que teve aporte de recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fema) e previa o uso de recursos de compensação ambiental da Ferrovia Norte-Sul (EF-151) (não efetivado); e o Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte (Lei Municipal de Goiânia nº 8.078, de 27 de dezembro de 2001).

Na temática relacionada ao meio ambiente, considerou-se o Coletivo Educador uma estrutura institucional que vincula e integra os municípios de Goiânia e Hidrolândia à RM, logo à governança interfederativa (quadro 3).

13. As informações sobre o Consórcio Amampa, inclusive seu estatuto popular, estão disponíveis em: <<http://amampa.org.br/consorcio-amampa>>.

QUADRO 3
RM de Goiânia: conselhos nos municípios (existência)

Municípios	Conselho Municipal de Habitação	Conselho Gestor do Fundo de Transporte	Coletivo Educador – meio ambiente
Abadia de Goiás	Sim	-	Não
Aparecida de Goiânia	Sim	Conselho gestor próprio	Não
Aragoiânia	Sim	-	Não
Bela Vista de Goiás	Sim	-	Não
Bonfinópolis	Sim	-	Não
Brazabrantes	Não	-	Não
Caldazinha	Sim	-	Não
Caturai	Não	-	Não
Goianópolis	Não	-	Não
Goiânia	Sim	-	Sim
Goianira	Sim	-	Não
Guapó	Não	-	Não
Hidrolândia	Não	-	Sim
Inhumas	Não	-	Não
Nerópolis	Sim	-	Não
Nova Veneza	Não	-	Não
Santa Bárbara de Goiás	Não	-	Não
Santo Antônio de Goiás	Não	-	Não
Senador Canedo	Não	-	Não
Terezópolis de Goiás	Não	-	Não
Trindade	Não	-	Não

Fonte: IBGE (2017).

No caso de conselhos e associações, pouquíssimos municípios apresentaram relação com estrutura institucional formal ligada à governança interfederativa. Cerca de 50% dos municípios possuem conselho municipal de habitação – pela ordem estratégica, uma relação mantida via estado, já que a maioria dos recursos para o desenvolvimento dessa política urbana advém desse ente federado.

De modo geral, a realidade observada, com base nos dados da Munic, mostra uma incipiente atuação consorciada na RM de Goiânia, em prejuízo ao desenvolvimento e à gestão de políticas públicas de interesse comum. Os conselhos são instâncias políticas importantes para a governança metropolitana, que fazem com que os demais poderes constituídos, Legislativo e Executivo, justifiquem publicamente suas ações e decisões, ou a ausência delas. Contudo, assim como

nos outros aspectos, a análise do quadro apurado pela Munic causa alguns estranhamentos, vislumbrando lacunas importantes: caso da ausência do Compur de Goiânia, com atuação bastante proativa.

4 AS LACUNAS E DESCONEXÕES

Os processos de construção de instrumentos de planejamento envolvem uma hierarquização, exemplo do Estatuto da Cidade, revelando nuances, divergências e, em menores proporções, convergências entre interesses que contemplam a coletividade – conflitos esses que foram solucionados com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). Tais divergências continuam sendo postergadas e apresentam aparentes resoluções, pois não foi, de fato, consumado um novo pacto federativo após advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), capaz de redefinir papéis para a União, os estados e os municípios, incluindo regiões. Não raro, evidenciam-se conflitos de autoridades e indefinições de competências e responsabilidades, instituindo uma tônica de fragilidade na institucionalização das RMs.

No caso das políticas públicas metropolitanas, é possível observar que as demandas de planejamento urbano específicas de municípios, como a obrigatoriedade na elaboração de planos diretores e demais legislações urbanísticas específicas, responsabilizam o município pela organização espacial de seu território e vinculam o repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento urbano do próprio município. A questão do financiamento para o desenvolvimento metropolitano não foi solucionada com as possibilidades criadas pelo Estatuto da Metrópole, como bem demonstrou Costa (2018) em sua análise – uma vez que, na sua maioria, os instrumentos de financiamentos previstos remetem às modalidades que dependem de projetos de investimentos específicos a serem propostos pelos municípios metropolitanos, para execução por meio de parcerias público-privadas (PPPs), operação urbana consorciada, consórcios públicos, compensação por serviços ambientais, entre outros.

A demanda por articulação intermunicipal e implementação de uma estrutura de governança compartilhada é crescente na RM de Goiânia, em vista dos problemas comuns evidenciados pelos seus municípios integrantes, em especial aqueles em processos intensos de conurbação, pois apresentam dinâmicas que extrapolam os limites territoriais.

Conforme Borges *et al.* (2016), em relatório sobre o estado da arte da gestão, que compôs o diagnóstico elaborado no âmbito do PDUI da RM de Goiânia, a relação de temas e problemas na região, englobados na ordem de questões metropolitanas, faz-se rapidamente extensa: conflitos por demarcação de territórios a entaves estruturais à vida nos bairros pobres, como os frequentes e

previsíveis ciclos de desabastecimento de água tratada; aumento da criminalidade e da violência, que impõe rotinas de insegurança e medo nas cidades; crescentes *deficit* de moradia e infraestrutura urbana; devastação de áreas verdes e agressões aos recursos hídricos; transtornos com o trânsito, mobilidade e precariedade do transporte público; carências na rede de saúde pública, com sobrecarga no atendimento disponibilizado no polo metropolitano; entre outros.

No entanto, as informações apresentadas com base nos dados da Munic e checagem local, evidenciam que as lacunas administrativas na RM de Goiânia, tal qual no quadro nacional, limitam a governança interfederativa e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano.

De modo geral, observa-se baixa execução dos mecanismos propostos para assegurar a implementação da governança interfederativa nessa RM. Embora a LCE nº 139/2018 tenha previsto uma arrojada estrutura institucional, essa estrutura não foi implementada e/ou vem sendo desmontada – a exemplo da extinção do FDRMG pela LCE nº 154/2020. Ou seja, fica evidente que a edição de normas gerais não é suficiente para assegurar a implementação de uma governança compartilhada na RM de Goiânia, como determina o ordenamento legal.

Apesar de alguns estranhamentos nas informações apuradas pela Munic, em vista de situações não confirmadas na checagem local de informações, como observaram Borges *et al.* (2016), os dados evidenciam incipiente capacidade institucional dos municípios da RM de Goiânia.

Especialmente quanto à existência, ou não, dos instrumentos de planejamento urbano requeridos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), destacam-se algumas situações que revelam grandes lacunas no aparato de política urbana das gestões municipais: três municípios chegaram a 2018 sem haver elaborado seu plano diretor (Brazabranes, Nova Veneza e Santa Bárbara de Goiás); mais da metade dos municípios não elaboraram seus planos habitacionais (onze não têm plano habitacional); não existe lei para a regularização fundiária em doze municípios; outros onze municípios não contam com normas sobre outorga onerosa do direito de construir, de estudo prévio de impacto ambiental e de ZEE; e três municípios não têm legislação sobre parcelamento do solo (Aragoiânia, Brazabranes e Santa Bárbara de Goiás).

Com relação aos consórcios intermunicipais na RM de Goiânia, 8 entre os 21 municípios integrantes vivem um panorama institucional de completa ausência de atividades cooperativadas com os vizinhos; de um universo de 21 municípios, 13 apresentam um único tipo de convênio, considerando doze temáticas que envolvem o contexto metropolitano. Ou seja, há temáticas que não são contempladas com nenhum consórcio municipal e não se inserem na governança interfederativa em nenhum outro aspecto.

Na maioria dos municípios, os convênios envolvem as temáticas saneamento ambiental e transporte coletivo (embora a Munic aponte a existência de dois únicos representantes: Abadia de Goiás e Goiânia). Contudo, na checagem local de informações, verifica-se a existência de outros consórcios, como: Amampa; Consórcio Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Ribeirão João Leite (Decreto nº 5.704/2002); e Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte (Lei Municipal de Goiânia nº 8.078/2001).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transbordamento entre municípios metropolitanos trouxe consigo novas dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, exigindo novas formas de planejar e gerir essas regiões. Vale ressaltar que o sentido da governança interfederativa tem nas FPICs a ferramenta essencial para a articulação de todos esses aspectos, pois guarda em si o potencial de compartilhar responsabilidades, resoluções e ações entre os entes federados sob a condição de RM.

Todavia, no caso da RM de Goiânia, o aparato normativo, lançado com a LCE nº 139/2018, objetivando a criação de uma estrutura de governança interfederativa na região, lançando mão de novos instrumentos e propondo integrar aqueles já existentes, teve baixa implementação. Além disso, em anos recentes, vem sendo desmantelado, a exemplo da extinção do FDRMG, com a publicação da LCE nº 154/2020.

Fica patente que o funcionamento do arranjo institucional que vem sendo criado desde a constituição da RM de Goiânia demanda fortalecimento, seja de instrumentos, ferramentas orçamentárias, operacional, seja de organismos e instituições previstas, sobretudo de interesses de articulação entre os entes federados. Não é o desmonte da estrutura arregimentada que trará as soluções para os gigantescos problemas que se acumulam na mesma velocidade do crescimento demográfico desta região, que é, de longe, a mais populosa de Goiás.

Além disso, é possível observar que as lacunas administrativas na RM de Goiânia, consequência do pacto federativo, tal qual no quadro nacional, limitam a governança interfederativa e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano. É evidente a existência de demandas, temores e desafios a serem vencidos, tais como: a autonomia municipal, a compensação ambiental, a penúria econômica, o controle social, a desistência social, a descrença política e o uso do solo/expansão urbana.

No entanto, vislumbra-se que as limitações, evidenciadas na análise das condições da governança interfederativa na RM de Goiânia, podem ser vencidas com o fortalecimento da gestão compartilhada, com a divisão de

ações e a cooperação de iniciativas para a resolução dos problemas comuns aos municípios, pactos setoriais, e com a articulação entre legislativos municipais e estadual.

É imperativo que o gestor responsável pela formulação e execução de políticas públicas, seja ele municipal ou estadual, tenha a visão de gestão integrada de tais políticas como a grande mola impulsora para solucionar os problemas existentes dentro do território metropolitano. É fundamental que o Codemetro, o órgão colegiado responsável pela formulação e execução das políticas metropolitanas, seja ativo e fortalecido para que tenha um resultado eficiente e eficaz, buscando assegurar o aporte financeiro necessário para a implementação das políticas públicas e a manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Enfim, a necessidade do momento está posta, o desafio está lançado nas mãos dos gestores governamentais, técnicos e pesquisadores da área, e são necessários imperiosos esforços teóricos, empíricos, conceituais e metodológicos, para compreender a lógica e não lógica que regula as RMs, pois existem paradoxos profundos que envolvem o território, os agentes e os atores sociais que produzem o espaço metropolitano.

REFERÊNCIAS

BORGES, P. C. *et al.* **Relatório Estado da Arte da Gestão: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana de Goiânia.** Goiânia: Funape/UFG, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole.** Brasília: Ipea, 2018.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, D. F. Institucionalização metropolitana e ausência de ação política para governança na região metropolitana de Goiânia. **GeoTextos**, v. 12, n. 2, p. 87-106, dez. 2016.

GOIÁS. Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a região metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. **Diário Oficial**, 22 jan. 2018. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101126/lei-complementar-139>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades (Regic) 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1). Região metropolitana de Goiânia. Ipea: Rio de Janeiro, 2015a. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (componente 2). Região metropolitana de Goiânia. Ipea: Rio de Janeiro 2015b. (Relatório de Pesquisa).

MENESES, M. R.; SCHAVARSBERG, B. Limites e desafios na construção da política urbana na região metropolitana de Goiânia. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., Natal, 2019. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al.* **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial das metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TEIXEIRA, R. A. **Município de Inhumas**: com eira e sem beira no descompasso da metrópole. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORGES, E. M. O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMG. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2019.

_____. **Dinâmicas do mercado imobiliário e metropolização de Goiânia**: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Curitiba: Editora Appris, 2020.

BORGES, E. M.; MENESES, M. R.; BARREIRA, C. C. A. M. A experiência de elaboração do PDUI da região metropolitana de Goiânia: desafios da implementação do estatuto da metrópole. *In*: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 2018, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

CUNHA, D. F. **Instituição da região metropolitana de Goiânia – Goiás (1980-2010): configuração e interações espaciais entre os municípios**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

GOIÁS. Gabinete Civil da Governadoria. Superintendência de Legislação. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a região metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial**, 20 jan. 2000. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1999/lei_complementar_n27.htm>.

_____. Lei Complementar nº 154, de 30 de janeiro de 2020. Revoga os dispositivos legais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101141/lei-complementar-154>.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Regiões de planejamento do estado de Goiás**. Goiás: Segplan, 2013.