

Metropolização e normatização institucional: O caso da região metropolitana de Goiânia entre 1980 E 2013

Diego Pinheiro Alencar

Da Universidade Estadual de Goiás, Porangatu, Goiás - Brasil
diegopinheiroalencar@yahoo.com.br

Resumo: No presente artigo buscamos desenvolver uma análise crítica sobre a gestão e institucionalização de ambientes metropolitanos, com base nos decretos e leis referentes à organização da Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Observa-se que o principal paradigma na gestão nesses ambientes é a integração de funções públicas de interesse comum, proposta que na RMG só se aplica ao transporte coletivo.

Palavras-chave: Metropolização. Região Metropolitana de Goiânia. Planejamento. Transporte coletivo.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o processo de integração metropolitana, a partir dos atos normativos referentes ao Aglomerado Urbano de Goiânia e da Região Metropolitana de Goiânia. Inicialmente, são abordados alguns elementos teóricos referentes ao processo de metropolização. Em seguida, a análise se verticaliza em torno dos aspectos legais/institucionais metropolitanos, desde a instituição das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras em 1973, os diferentes paradigmas advindos da Constituição Federativa de 1988 e as propostas de ações presentes nas leis que regulam as políticas metropolitanas na RMG. O transporte coletivo aparece como o principal meio de integração socioespacial entre os municípios, o que nos leva a apresentar questões desse serviço em específico.

AMBIENTES METROPOLITANOS: BREVES CONSIDERAÇÕES

O processo de metropolização se relaciona à expansão das atividades socioeconômicas da metrópole em relação aos municípios de sua região de influência, sendo caracterizada pela polarização econômica, centralização de serviços e mobilidade cotidiana. A problemática metropolitana no Brasil ganha evidência em todo o território nacional, haja visto a institucionalização desses ambientes por todo o território nacional. Em 2013, foram contabilizados 56 ambientes metropolitanos (53 Regiões

Metropolitanas – RMs e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE), conforme apresentado na figura 1.

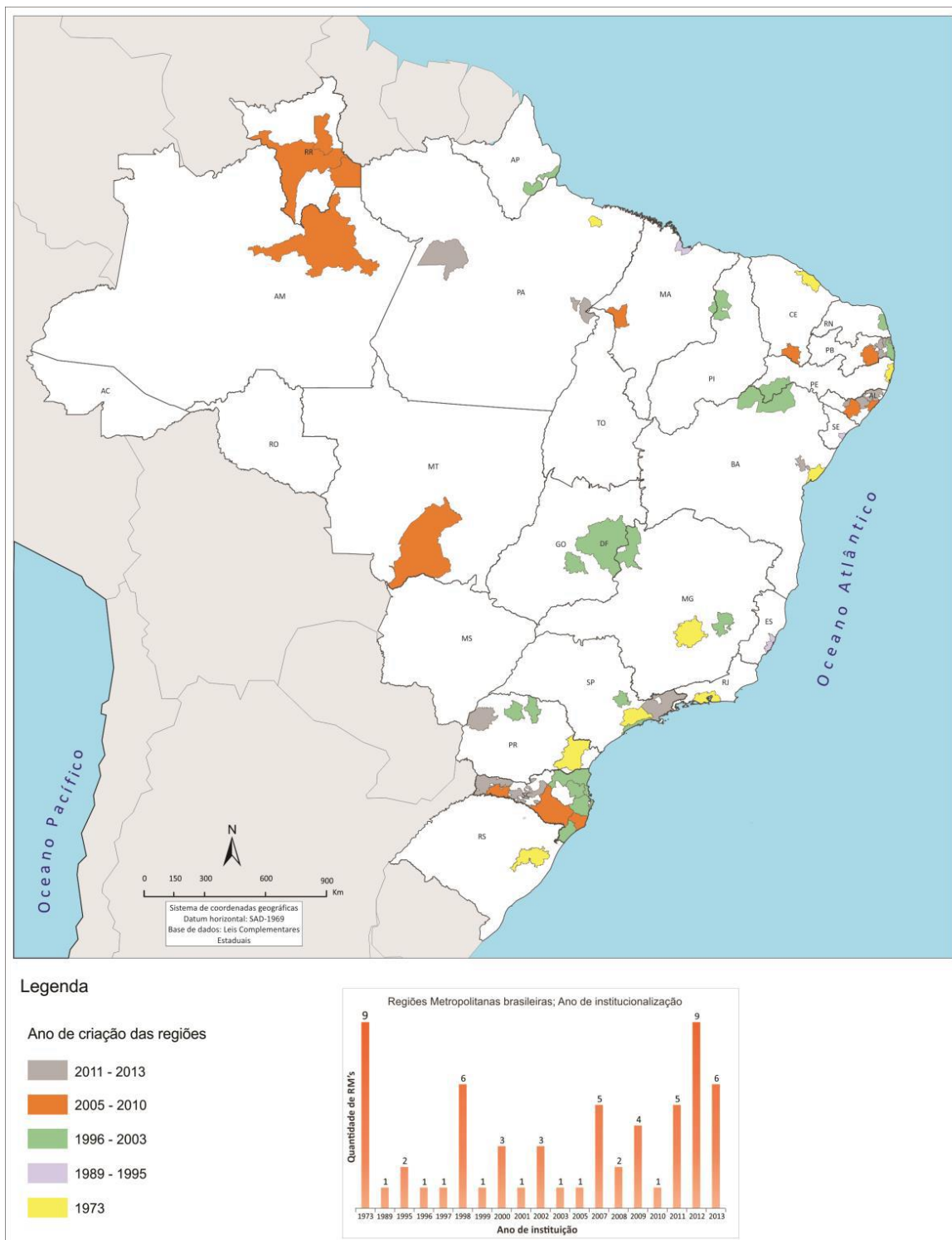


Figura 1. Mapa das RMs brasileiras por ano de instituição.

A disseminação de RMs pelo território nacional ocorre, predominantemente entre 2011 e 2013, em que foram instituídas 20 RMs. Em comum entre essas regiões, destacam-se a pouca polarização de serviços e recursos por parte do núcleo metropolitano e baixos índices de integração das funções públicas de interesse comum. Os impasses de gestão dos ambientes metropolitanos ocorrem por fatores heterogêneos, entretanto, destacam-se, a grande quantidade de municipalidades como um indutor à integração metropolitana, a exemplo da Região Metropolitana do Extremo Oeste (SC) que é composta por 47 municípios. O baixo potencial de polarização por parte dos núcleos metropolitanos também deve ser enfatizado, como nos casos da Região Metropolitana do Sul de Roraima (RR) e da Região Metropolitana Central (RR) que são compostas apenas por dois municípios. Os processos em questão estão vinculados a estratégias políticas para concessão de créditos, o caso mais sintomático é o programa Minha Casa Minha Vida, que concede valores superiores aos municípios que compõem RMs.

Embora a questão metropolitana no Brasil venha sendo abordada de forma ampla na literatura acadêmica, a exemplo dos estudos de Ribeiro (2004), Souza (2005), Gouvêa (2005), Garson (2009), Machado (2009), Alves (2012) e Arrais et al (2012) algumas reflexões clássicas ainda podem contribuir para a discussão, como nos casos de Castells (1983) e Lefebvre (2009). O último, ao analisar equívocos na comparação entre as sociedades urbanas colaborou para a análise metropolitana atual dizendo que:

Numa extrema confusão, esquece-se ou se coloca entre parênteses as relações sociais (as relações de produção) das quais cada tipo urbano é solidário. Compara-se entre si “sociedades urbanas” que nada têm de comparáveis.(...) Um importante aspecto do problema teórico é o de conseguir situar as discontinuidades em relação às continuidades, e inversamente. (Lefebvre, 2009, p.13)

Essa reflexão colabora para abordagens sobre espaços metropolitanos contemporâneos, uma vez que as disparidades socioeconômicas se acentuam em determinadas regiões do território nacional, sendo assim, as análises comparativas entre as RM's no Brasil devem levar em consideração tais padrões. Outra importante contribuição está presente na obra de Castells (1983, p.57) que expôs a funcionalidade da Região Metropolitana no desenvolvimento das atividades do modo de produção capitalista, assim como as transformações espaciais proporcionadas pelo mesmo. Sobre essa dinâmica o autor coloca que:

A região metropolitana, enquanto forma central de organização do espaço do capitalismo avançado, diminui a importância do ambiente físico da determinação do sistema de relações funcionais e sociais,

anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade, a conjuntura histórica das relações sociais que constituem a sua base.

A análise dos ambientes metropolitanos pode tornar-se equivocada caso o recorte seja concebido a partir apenas do processo institucional, negligenciando a história das relações regionais, assim como as redes de relações presentes anteriormente à ação institucional. Estudos sobre o poder de polarização que a metrópole exerce na região foi bastante elucidada na geografia brasileira, a exemplo das análises de Santos (2009) e Alves (2012). Os autores destacam as discontinuidades sociais presentes nesses ambientes, em que concomitantemente ao processo de desenvolvimento econômico, também ocorrem o processo de precarização do trabalho e da vida. Outros elementos que contribuem para a compreensão das discontinuidades espaciais nas RM's são a formação aglomerados subnormais, centralização de equipamentos de serviços e valorização fundiária.

Em decorrência das características presentes nas RM's (Concentração demográfica, mobilidade cotidiana, gestão compartilhada de serviços, dentre outras) torna-se fundamental o desenvolvimento do debate referente à governança metropolitana. Essa espécie de política institucional foi abordado por Ribeiro (2004) e Pinto (2007) e em que mencionaram a necessidade de um planejamento coletivo entre as autoridades públicas metropolitanas, no intuito de atender as demandas populacionais. Os autores apontam que o desenvolvimento da governança metropolitana é necessário o envolvimento de diferentes níveis de governo. Souza (2005, p. 232-233), trabalha com o termo de (in)governabilidade metropolitana, buscando apresentar que o impasse central da governança metropolitana do Rio de Janeiro não é apenas tráfico de drogas, como é difundido pelos veículos de comunicação, nesse sentido o autor diz que:

A ingovernabilidade, a rigor, diz respeito, por conseguinte, a muito mais do que criminosos operando a partir de espaços residenciais pobres: trata-se de algo bem mais amplo, que envolve muitos pobres, mas também muitos ricos, que engloba setores (ou integrantes de setores) da economia legal formal ou informal e elementos integrantes do próprio aparelho de Estado(...) Por fim, é preciso afastar a imagem excessivamente simplificadora segundo a qual a ingovernabilidade tem a ver apenas com o tráfico de drogas, ou com a criminalidade violenta em geral. (Souza, 2005, p. 232-233)

Compreende-se a importância de conceber o fenômeno metropolitano em sua totalidade, neste caso a totalidade capitalista. Os estudos desenvolvidos sobre as RM's no Brasil, apontam alguns elementos em comum entre elas, em que se destacam:

1. A fragmentação do recorte metropolitano, observando as interações socioespaciais dos municípios componentes das RMs a partir da expansão das atividades do núcleo metropolitano. Ribeiro (2004) destaca os processos de coesão e fragmentação dos ambientes metropolitanos, levando em conta as contradições entre a expansão das atividades hegemônicas do capital e o crescimento populacional desigual nas periferias das metrópoles. Alves (2012) compreende essa relação a partir de dois paradoxos. Primeiro o dos espaços com facilidade de conexão com as centralidades metropolitanas, não apenas em função da localidade, mas também através das oportunidades de mobilidade. Também salienta a presença de espaços com precarização das condições de vida, assim como a dificuldade de acesso às estruturas metropolitanas;
2. Garson (2009) e Machado (2009) abordam as estratégias de prestação de serviços públicos para a população metropolitana. Os autores destacam a postura *free rider* (carona), ou seja, em vez dos gestores municipais buscarem saldar as demandas populacionais encaminham a população para consumo dos equipamentos localizados em outros municípios, a exemplo dos serviços de educação e saúde.
3. Pinto (2007) e Arrais et al (2012) analisam a importância da questão fiscal em municípios que compõem ambientes metropolitanos. Percebe-se, em comum nas análises a importância de considerar as especificidades metropolitanas no que diz respeito à distribuição/arrecadação de recursos públicos, principalmente, no que se refere à intensa mobilidade populacional;
4. Ribeiro (2007) e Alves (2012) elucidam a questão da mobilidade urbana nas RM's, fenômeno que afeta com maior impacto as camadas menos abastadas financeiramente. Tal processo, decorre das ações políticas e econômicas, uma vez que, como observado pela última autora ao analisar os investimentos em meios de transporte no município de São Paulo, privilegiou-se a circulação de

mercadorias e capitais, em detrimento da mobilidade populacional, fato essencial para a reprodução da vida cotidiana.

As questões relacionadas aos ambientes metropolitanos ocorrem em diferentes níveis de análise, desde as relações do Estado até os impactos na vida cotidiana, fato que torna ainda mais complexa a compreensão da problemática metropolitana. Neste sentido, se concebe o papel dos diferentes agentes sociais na produção do espaço metropolitano, uma vez que, a funcionalidade de cada um correlaciona-se com a ação dos demais. Ainda se aponta a importância da intervenção do Estado na execução de políticas integradas, no intuito de ofertar acesso com justiça aos serviços ofertados no espaço urbano, Harvey 1980 chamou esse processo de “*Justiça Distributiva Territorial*”¹.

O ESTADO E A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

O debate sobre a institucionalização metropolitana no Brasil deve ser compreendido a partir de dois momentos, anterior e posterior à Constituição Federativa de 1988. A primeira ação que institucionalizou Regiões Metropolitanas no país veio com a Lei Complementar Nº 14, de 8 de Junho de 1973². O artigo 6º da respectiva lei determinava que os municípios que participassem do planejamento integrado teriam prioridade na distribuição de recursos federais e estaduais.³ Nota-se assim, uma espécie de “privilégio” em relação aos demais municípios.

Com o discurso da descentralização de poder entre os demais entes federados foi repassado às Unidades Federativas o direito de instituir RM's por intermédio de leis

¹ O autor alerta para a subjetividade do conceito de necessidade enfatizando que o mesmo varia de acordo com cada indivíduo. Entretanto são apontadas nove necessidades que permanecem constantes nas sociedades urbanas que são: 1. Alimento; 2. Habitação; 3. Cuidados Médicos; 4. Educação; 5. Serviço Social e Ambiental; 6. Bens de Consumo; 7. Oportunidades de Lazer; 8. Amenidades de vizinhança; 9. Facilidades de Transporte Harvey (1980, p. 86)

²**Lei Complementar Nº 14, de 8 de Junho de 1973** Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

³**Lei Complementar Nº 14, de 8 de Junho de 1973** Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

complementares.⁴ Esse é o ponto fundamental da questão. Em um território com presença de desigualdades socioeconômicas entre as regiões, unidades federativas e municípios, a possibilidade de concessão de recursos oriundos da União vem se caracterizando enquanto principal indutor da instituição de RMs por todo o território nacional.

A RMG foi instituída pela Lei Complementar N° 27, de 30 de Dezembro de 1999, com o intuito de integrar as funções públicas de interesse comum entre os municípios componentes.⁵ Modificação importante a ser considerada na trajetória institucional da mesma foi a inclusão de sete municípios pela Lei Complementar N° 78, de 25 de Março de 2010, passando a ser composta por vinte municípios. Entretanto, a história institucional de Aglomerados urbanos em torno de Goiânia ocorre desde a instituição do Aglomerado Urbano de Goiânia (Aglur – Goiânia), por meio da Lei Complementar N° 8.956 de 27 de Novembro de 1980, que buscava diminuir os desequilíbrios regionais dos municípios componentes, através de um planejamento integrado.⁶

O desenvolvimento das ações institucionais que dispunham sobre o Aglurb – Goiânia voltaram-se predominantemente para aspectos institucionais e prestação de serviços vinculados ao transporte coletivo, como se observa na figura 2.

⁴**Constituição Federativa 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.

⁵ **GOIÁS. Lei Complementar N° 27, de 30 de Dezembro de 1999.** A Região Metropolitana de Goiânia tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios dela integrantes.

⁶ **GOIÁS. Lei Complementar N° 8.956 de 27 de Novembro de 1980** Art. 1º - O Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG tem por objetivo o desenvolvimento integrado dos municípios que o compõem, visando minimizar os desequilíbrios regionais, através de uma ação articulada, com vistas à solução dos problemas comuns. Art. 2º - Consideram-se de interesse do AGLUG as seguintes ações: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico e ambiental, notadamente o abastecimento de água, rede de esgoto e controle da poluição; III - transporte e sistema viário; IV - regulamentação de uso do solo regional; V - utilização dos recursos hídricos; VI - promoção de ações que visem a geração de empregos e melhoria do nível de renda da população; VII - habitação popular; VIII - desenvolvimento social (educação, saúde, segurança e outros); IX - outras obras, atividades e serviços de interesse do AGLUG, a critério do CODIAG.

DATA	Número	Lei	Decreto	Disposição da Lei	Serviço Destinado				
					Institucionalização	Transporte Coletivo	Regulação do Solo	Tributário ou	Outros
27/11/1980	8.956			Cria o Aglomerado Urbano de Goiânia					
21/10/1983	9.369			Alteração nos municípios componentes					
12/06/1987	2.755			Estrutura organizacional do Transporte Coletivo					
06/10/1987	2.836			Objetivos do Aglomerado Urbano					
21/06/1989	10.845			Alteração nos municípios componentes					
05/06/1990	3.443			Subsídio para o Transporte Coletivo					
27/12/1991	9			Alteração nos municípios componentes					
10/07/1992	10			Alteração nos municípios componentes					
28/03/1994	12.313			Subsídio para o Transporte Coletivo					
20/05/1994	4.253			Subsídio para o Transporte Coletivo					
02/12/1994	12.842			Organização Político Administrativa do Transporte Coletivo					
24/02/1995	4.407			Fundo do Transporte Coletivo					
18/07/1995	16			Alteração nos municípios componentes					
25/11/1997	4.486			Regulamenta a ação da TRANSURB					
09/01/1998	23			Alteração nos municípios componentes					
23/11/1999	5.144			expediente nas repartições públicas					

Figura 2- Síntese das Leis e Decretos direcionadas ao Aglomerado Urbano de Goiânia

Fonte: Gabinete Civil do Estado de Goiás

As ações governamentais no Aglurb – Goiânia se concentrou em duas vertentes: primeiro na definição de um recorte metropolitano, como se fosse necessário institucionalizar um recorte, para dispor sobre as relações socioeconômicas dos municípios. O transporte coletivo foi o principal indutor de integração para a região, em que através de subsídios ou gratuidade de passagens buscou-se ofertar maior acessibilidade e mobilidade a determinados grupos sociais, o que de certa forma, possibilitaria o acesso da população dos municípios aos serviços de interesse comum. Importante destacar a ausência de políticas de regulação do solo, que teriam sido fundamentais para o desenvolvimento da justiça espacial como salientou Santos ao afirmar que:

A importância de um indivíduo enquanto produtor e consumidor também depende de sua posição e varia em função das oportunidades na estrutura espacial (...) O nível de renda de cada um é função de sua localização espacial, a qual, por sua vez, determina a possibilidade de produzir e de consumir de cada um. (Santos, 2007, p.169-171)

Partindo do objetivo geral de tal recorte institucional, se observa a ineficiência da política espacial, uma vez que, apenas ações voltadas ao transporte coletivo não são suficientes para a redução dos desequilíbrios regionais, como proposto na lei de institucionalização. A ausência de política fundiária se apresenta enquanto “lacuna” nas propostas de gestão, haja visto que a valorização fundiária se caracteriza em um processo de intensa especulação imobiliária, como observado na perspectiva “espaço-mercadoria”, conforme destacado por Carlos (2011).

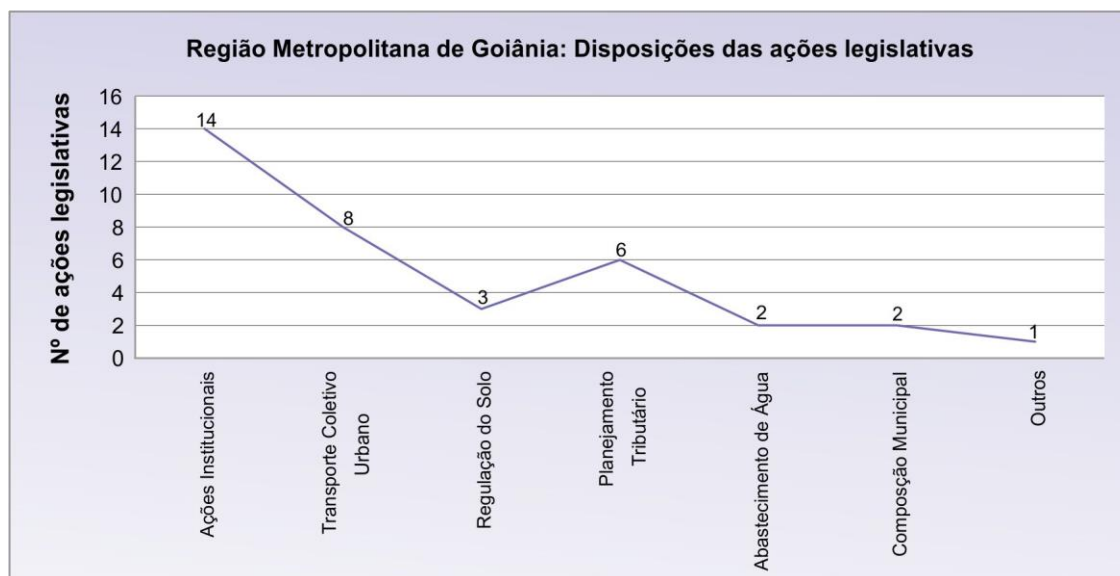


Figura 3 – RMG: Disposição das Leis e Decretos

Fonte: Gabinete Civil do Estado de Goiás.

No quadro 3, podemos perceber semelhanças entre as ações legislativas da RMG e do Aglurb – Goiânia, como nos casos de ações de organização institucional e políticas voltadas para o transporte coletivo, que foram os dois seguimentos com maior disposição de ação por parte do Estado. Dentre as ações referentes à organização institucional se destacam a institucionalização do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CODEMETRO), da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC), Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC) e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FUDEMETRO).

No caso do Transporte Coletivo, as ações variam desde concessão de subsídios aos usuários do Eixo Anhanguera, desapropriação de áreas para projeto do Metrô da RMG e a autorização para desenvolvimento de estudos referentes à implementação do Metrô Leve Sobre Trilhos no Eixo Anhanguera. Em relação ao planejamento tributário a política mais sintomática foi a institucionalização do FUDEMETRO. Os recursos do fundo são vinculados ao orçamento do Estado de Goiás e através dessas transferências objetiva-se proporcionar a execução de projetos integrados na RMG.

Entretanto, não foi registrada no Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás nenhuma transferência dessa espécie de recurso, o que representa claramente que nem todas as ações legislativas são aplicadas. As demais políticas de planejamento tributário, referem-se ao parcelamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, para grupos de comerciantes e para regulamentar a cobertura de despesas dos contratos celebrados entre o governo do Estado de Goiás e a União. O uso e ocupação do solo na RMG foram influenciados de forma discreta pela legislação. Considerando que os ambientes metropolitanos são marcados por estratégias de produção e organização do espaço, denota-se, que pouco o Estado fez para que houvesse uma distribuição equitativa entre os diferentes agentes sociais que atuam no espaço metropolitano. As ações de regulação do solo consistiram em desapropriação de áreas para execução de projetos de interesse comum, como o desenvolvimento do projeto Ribeirão João Leite.

Assim como no Aglurb – Goiânia, as leis e decretos voltados para a regulação socioeconômica na RMG se direcionaram para a organização político-administrativa e para políticas de transporte coletivo. Entretanto, a diferença principal está no fato de que o primeiro recorte institucional buscou definir os limites regionais, na RMG a principal preocupação, do ponto de vista legislativo foi delimitar a organização administrativa, definindo câmaras deliberativas, redes de serviços e conselhos de desenvolvimento, no intuito de planejar e organizar a ação integrada para proporcionar o acesso à serviços de interesse comum, da forma como se apresenta a figura 4.

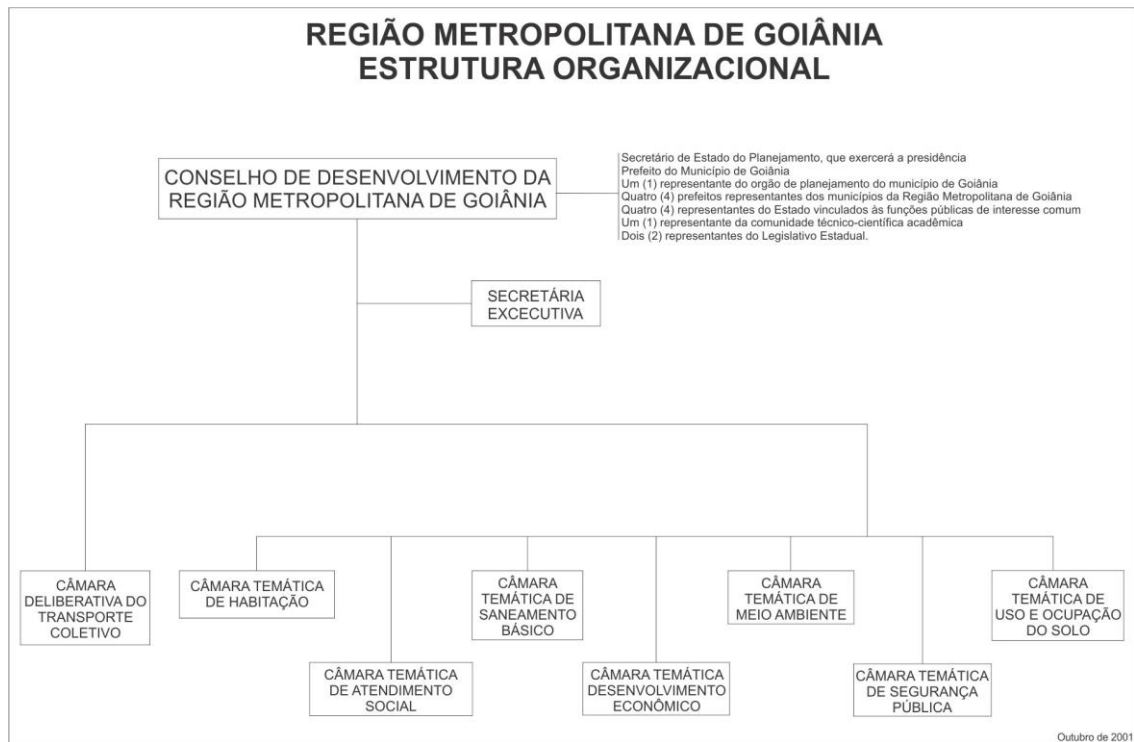


Figura 4. Organização Administrativa da RMG

Fonte: Gabinete Civil do Estado de Goiás

O CODEMETRO tem função de administrar questões relacionadas ao planejamento metropolitano, assim como a supervisão da execução de serviços de interesse comum. Através da composição do mesmo é possível observar que as relações socioeconômicas na RMG não ocorrem de forma homogênea. Todos os municípios são representados no conselho apenas pelos seus respectivos prefeitos, exceto os municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, que também são representados por seus secretários de planejamento (GOIÁS, 1999). A composição da RMTC – Goiânia apresenta de forma mais clara os diferentes níveis de influência dos agentes sociais de cada município na organização do transporte coletivo. A entidade é composta pelo prefeito de Goiânia e Aparecida de Goiânia, os outros municípios são representados por um prefeito eleito (GOIÁS, 1999).

Desenvolvendo a comparação entre as leis e decretos dos dois recortes institucionais, observa-se que o transporte coletivo é a função pública de interesse comum que mais recebeu “atenção” nas ações legislativas, fato que nos leva a observar a organização e gestão do serviço.

TRANSPORTE COLETIVO E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA

A integração de serviços de interesse comum é um objetivo presente em diferentes momentos da legislação metropolitana brasileira e da RMG, a exemplo das primeiras RMs do Brasil, do Aglurb – Goiânia, ou da RMG. Esse processo poderia ocorrer por diferentes vias, como distribuição de recursos, descentralização de equipamentos e integração de funções públicas de interesse comum. Na RMG, o Estado teve como principal foco de ação o transporte coletivo. Essa tentativa deve ser compreendida em decorrência da importância que o serviço exerce na integração metropolitana.

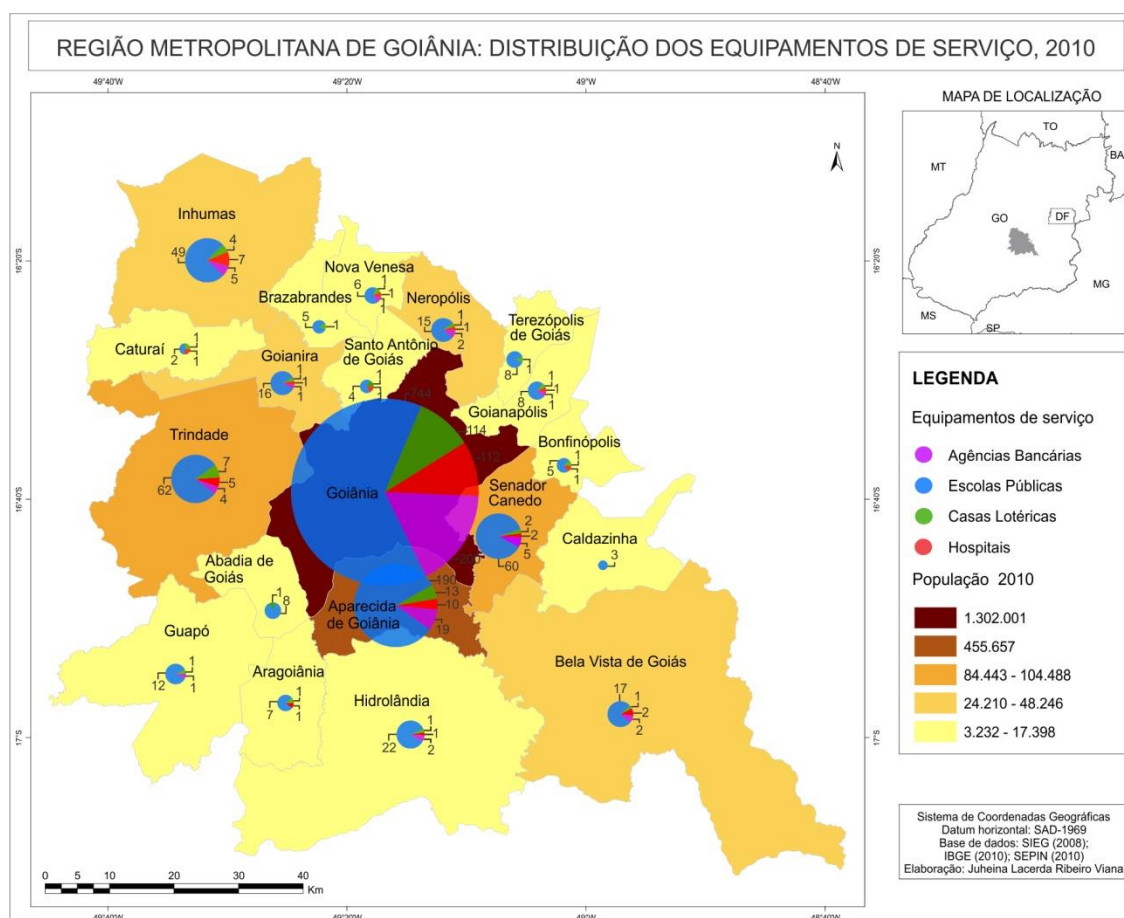


Figura 5. RMG: centralização dos equipamentos de consumo coletivo, 2010.

Na figura 5 está representada a centralização das estruturas socioeconômicas da RMG. Fica evidente a importância do núcleo metropolitano para a governança metropolitana, uma vez que, 65,47% dos equipamentos selecionados estavam centralizados no mesmo (DATASUS, INEP, CAIXA Econômica Federal e ABEG, 2010). Em um ambiente com condições propícias para mobilidade cotidiana é comum que a população utilize os equipamentos materializados em Goiânia. Observa-se também, a necessidade de locomoção da população de alguns municípios para acesso de

determinados serviços, como no caso de Brazabrantes que não possui registro de nenhuma agência bancária, casas lotéricas e hospitais.

As condições de transporte são fundamentais para o acesso da população à esses equipamentos, assim, apresenta-se a importante funcionalidade que a RMTC-Goiânia desenvolve para a gestão metropolitana. A figura 6 apresenta as condições de acesso dos demais municípios que compõem a RMG à Goiânia.

MUNICÍPIO	Distância para a capital (Km)	Horário de Rota		Estação de integração	Valor (R\$)
		1ª rota	Última rota		
Abadia de Goiás	27	5h24	23h58	Terminal Parque Oeste	2,80
Aparecida de Goiânia	21	5h	23h20	Terminal Praça da Bíblia	2,80
Aragoiânia	42	5h18	00h	Terminal Maranata	2,80
Bela Vista de Goiás	50	6h14	22h	Terminal Praça da Bíblia	2,80
Bonfinópolis	33	4h45	23h25	Terminal Novo Mundo	2,80
Brazabrantes	47	5h35	23h20	Terminal Padre Pelágio	2,80
Caldazinha	27	6h	23h38	Terminal de Senador Canedo – Terminal Praça da Bíblia	2,80
Caturai	51	10h30	17h30	Rodoviária de Campinas	9,00
Goianápolis	33	6h25	19h35	Terminal Novo Mundo	2,80
Goiânia	-	-	-	-	2,80
Goianira	37	4h30	0h30	Terminal Padre Pelágio	2,80
Guapó	41	6h	23h20	Terminal do Dergo	2,80
Hidrolândia	36	6h40	22h45	Terminal Praça da Bíblia	2,80
Inhumas	54	6h	23h15	Rodoviária de Campinas	5,50
Nerópolis	42	5h57	23h	Terminal Praça da Bíblia	2,80
Nova Veneza	51	7h30	19h35	Terminal do Dergo	2,80
Santo Antônio de Goiás	38	5h50	23h20	Terminal do Dergo	2,80
Senador Canedo	16	5h05	0h35	Novo Mundo e Praça da Bíblia	2,80
Terezópolis de Goiás	28	6h25	19h35	Terminal Novo Mundo	2,80
Trindade	30	4h30	0h30	Terminal Padre Pelágio	2,80

Figura 6 - Condições de acesso à Goiânia através de transporte coletivo

Fonte: GOIÁS, 2003, RMTC – Goiânia, Viação Araguaína e Viação Goianésia, 2012

A RMTC – Goiânia exerce função central na organização do transporte coletivo metropolitano, pois dezoito dos vinte municípios são integrados à Goiânia por meio da entidade. Por outro lado, aponta-se algumas limitações do serviço organizado por tal instituição:

1. Os horários da última rota dos municípios de Goianápolis, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás que ocorrem às 19h35. Tal fato, impossibilita que o usuário do transporte coletivo tenha acesso a equipamentos e serviços ofertados no núcleo metropolitano no período noturno, a exemplo do instituições de ensino básico e superior, estabelecimentos de saúde, ou mesmo, estabelecimentos comerciais;

2. A inoperância do serviço em Caturai e Inhumas, que reduz ou mesmo impossibilita a participação nos equipamentos e serviços metropolitanos por parte da população, tendo em vista a quantidade limitada de viagens e o valor das passagens;
3. A ausência da integração entre os demais municípios da região, exceto nos casos de Brazabrantes/Goianira, Goianópolis/Terezópolis de Goiás e Caldazinha/Senador Canedo. Tal fato evidencia o planejamento centralizador da região, tendo em mente a dificuldade de acesso da população para consumo de serviços nos demais municípios.
4. Os terminais de integração desenvolvem funcionalidade de pontos de conexão entre os municípios e Goiânia. dezesseis dos dezoito municípios que são integrados pela RMTC se conectam através dos Terminais Padre Pelágio, Praça da Bíblia, Dergo e Novo Mundo. Em comum entre esses terminais é a integração por meio da linha eixo anhuaguera, que possui corredor exclusivo, reduzindo o tempo médio de deslocamento, quando comparado às demais linhas. Para uma política de iguais oportunidades de mobilidades entre os municípios seria importante que esses fossem integrados a Goiânia por meio desses terminais. Por exemplo, os municípios de Abadia de Goiás e Aragoiânia são conectados a Goiânia, por meio dos terminais Parque Oeste e Maranata respectivamente. Esses terminais se localizam em áreas distantes dos centros, o que eleva o tempo de viagem e o desgaste de locomoção em parte significativa dos usuários.

Os apontamentos realizados contribuem para a compreensão da heterogeneidade das relações socioeconômicas presentes na RMG. A oferta limitada de transporte coletivo em determinados municípios se assemelha ao que alguns autores chamaram de imobilidade urbana, a exemplo de Ribeiro (2007) e Alves (2011). Entretanto, nesse caso a imobilidade não ocorre na área urbana do próprio município, mas sim, nas condições de acesso da população ao núcleo metropolitano.

Tendo em vista que o transporte coletivo foi o principal foco de ações legislativas no desenvolvimento metropolitano de Goiânia seria resultado comum que

os municípios da RMG tivessem as melhores oportunidades de acesso por meio desse serviço à Goiânia, entretanto essa tendência não foi representada na realidade, como apontado na figura 7.

MUNICÍPIO	Distância rodoviária para Goiânia (Km)	Região de Planejamento	Quantidade de viagens por dia útil	Horário de Rota	
				1ª rota	Última rota
Anápolis	55	Centro Goiano	36	6h	23h
Caturai	51	RMG	2	10h30	17h30
Goianápolis	33	RMG	6	6h25	19h35
Nova Veneza	51	RMG	5	7h30	19h35
São Luiz dos Montes Belos	129	Oeste Goiano	12	6h50	19h
Terezópolis de Goiás	28	RMG	6	6h25	19h35
Uruaçu	287	Norte Goiano	8	6h	23h59

Figura 7 - Distribuição do transporte coletivo e Goiás e RMG, municípios selecionados, 2012

Fonte: RMTTC – Goiânia, Viação Aragarina e Expresso Maia (Informações coletadas em 04/06/2012)

A dinâmica apresentada no quadro 3 mostra claramente que as interações espaciais entre os municípios não estão relacionadas estritamente à proximidade das localizações, mas também em função das oportunidades de mobilidade e da funcionalidade socioeconômica desempenhada pelos mesmos, basta comparar as oportunidades de mobilidade entre os municípios de Anápolis/Goiânia e Terezópolis/Goiânia. Essa questão, já foi mencionada por Santos (2002), ao propor que a região é constituída pela coerência funcional dos entes, independente se os entes são vizinhos ou não.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática metropolitana não deve ser compreendida apenas a partir das ações institucionais, negligenciando a trajetória espacial da região. Seria possível negligenciar, por exemplo, a história das interações sócio espaciais desenvolvidas entre Goiânia e Aparecida de Goiânia desde o final da década de 1930? Certamente que não. Pinto (2009) apresentou o impacto que a implantação da nova capital na funcionalidade do antigo povoado de Aparecida (que em 1963 seria efetivado o município de Aparecida de Goiânia). Os espaços metropolitanos devem ser vistos como ambientes de constantes conflitos entre os diferentes agentes sociais, que disputam localizações espaciais, condições de mobilidade, ou mesmo políticas de incentivos para atração de investimentos, o que evidencia a importância do papel do Estado na mediação do uso e ocupação do solo. A análise dos atos normativos (leis e decretos) se apresenta enquanto

possibilidade de compreensão da ação do Estado diante das relações entre os diferentes agentes sociais.

Na RMG os atos normativos tiveram como principal foco a delimitação de um espaço regional, enquanto no Aglurb – Goiânia direcionou-se para a organização político administrativa da região. Em comum entre elas está o intuito de promover a integração metropolitana através da disposição de mobilidade populacional por meio do transporte coletivo. Interessante ressaltar alguns pontos negligenciados pelo Estado, como regulação fundiária e políticas fiscais.

Nota-se que uma efetiva política metropolitana na RMG esbarra-se em alguns elementos constitucionais e econômicos, dentre eles estão:

1. A representatividade dos municípios nas entidades gestoras das funções públicas de interesse comum, demonstrando que apesar do recorte institucional relacionar vinte municípios componentes nem todos estão integrados ao planejamento metropolitano;
2. O pensamento centralizador na metrópole refletida na organização do transporte coletivo, em que se nota a pequena quantidade de conexão entre os demais municípios, exceto nos casos de Caldazinha/Senador Canedo e Brazabrantes/Goianira, contribuindo para a polarização dos equipamentos, indivíduos e recursos no núcleo metropolitano;
3. A limitação da política metropolitana em torno do transporte coletivo, haja visto a pequena presença de leis ou decretos referentes à regulação do solo urbano, ou mesmo de efetivas políticas de planejamento tributário.

Enfim, o foco central da análise metropolitana não consiste em desenvolver uma agenda de pesquisa voltada para elementos institucionalizados, mas sim em promover abordagens que se estruturam nas relações políticas, econômicas e sociais, pois é a partir dos agentes representantes desses níveis sociais que ocorre a organização do espaço metropolitano.

Metropolização Y La Regulación Institucional: El Caso De La Región Metropolitana De Goiânia, 2013

Resumen: En este artículo se pretende desarrollar un análisis crítico sobre la gestión y la institucionalización de los entornos metropolitanos, con base en las leyes y decretos relativos a la organización de la Región Metropolitana de Goiânia (RMG). Se observa que el paradigma principal en la gestión de estos entornos es la integración de las funciones públicas de interés común, propuesta que en la RMG sólo se aplica al transporte público.

Palabras Clave: Megalopolización. Región metropolitana de Goiânia. Planificación. Transporte público.

REFERÊNCIAS

ALVES, Glória da Anunciação. A Metropolização do Espaço. In: : ALMEIDA, Maria Geralda de; TEIXEIRA, Karla Annielly; ALENCAR, Tadeu Arrais (Orgs). **Metrópoles: teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana**. Goiânia: Canone Editorial, 2012, p. 21 – 31;

_____. A Mobilidade/Imobilidade na Produção do Espaço Metropolitano. In: CARLOS, A.F.A. Souza, M.L. SPOSITO, M.E.B. **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios**. São Paulo: Contexto, 2010, p. 109 – 122;

ARRAIS, Tadeu Alencar; SILVA, Cristiano Martins; VIANA. Juheina Lacerda Ribeiro; ALENCAR, Diego Pinheiro. Economia Metropolitana pela ótica das receitas municipais: o caso da Região Metropolitana de Goiânia. In: ALMEIDA, Maria Geralda de; TEIXEIRA, Karla Annielly; ALENCAR, Tadeu Arrais (Orgs). **Metrópoles: teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana**. Goiânia: Canone Editorial, 2012, p. 129 – 146;

BRASIL. **Constituição Federativa de 1988**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm;

_____. **Lei Complementar Nº 14, de 8 de Junho de 1973**. Diário Oficial da União, 06 jun 1973. Acesso em 30 de maio 2012 In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm;

_____. Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). Portal do Cidadão. Brasília: TCM, 2010. Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/portaldocidadao/index.jsf>. Acesso em: 06/08/2012;

CARLOS. Ana Fani Alessandri. Da “Organização” à “Produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. In: CARLOS, A.F.A. Souza, M.L. SPOSITO, M.E.B. **A Produção do Espaço Urbano: Agentes e Processos, Escalas e Desafios**. São Paulo: Contexto, 2010, p. 53 – 73;

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, v. 48, p. 590;

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?**. Belo horizonte: Letra Capital, 2009, p. 247;

GOIÁS. **Lei Complementar Nº 8.956, de 27 de Novembro de 1980**. Diário Oficial do Estado de Goiás 3 dez 1980. Acesso em 30 de maio 2012 http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1980/lei_8956.htm;

_____. **Complementar Nº 27, de 30 de Dezembro de 1999**. Diário Oficial do Estado de Goiás 20 jan 2000. Acesso em 30 de maio 2012. In: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7066;

_____. **Lei Nº 34 de 3 de outubro de 2001**. Diário Oficial do Estado de Goiás 08 out 2001. Acesso em 30 de maio 2012. In: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/2001/lei_complementar_n34.htm

_____. **Lei complementar Nº 78, de 25 de março de 2010**, Diário Oficial do Estado de Goiás 3 abril de 2010. In: http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=9457

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 324;

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Paulo: Hucitec, 1980, p. 291;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010;

LEFEBREV, Henri. **A Revolução Urbana**; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 176;

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal: Dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2009. p. 174.

PINTO, Sol Garson Braule. Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas. . In: RIBEIRO, L.C.Q.; Santos Jr. O.A. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 201 - 231;

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A metrópole entre a coesão e a fragmentação a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org). **Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004. V. 1, p. 17-41.

_____. Metrôpoles, Reforma Urbana e Desenvolvimento Nacional. In: RIBEIRO, L.C.Q.; Santos Jr. O.A. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 21 -50;

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço. São Paulo. Edusp, 2002.

_____. Economia Espacial. São Paulo: Edusp, 2007, p. 384

_____. Por **uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: Edusp, 2009, p.144;

_____. **Metrópole Corporativa Fragmentada**. São Paulo: Edusp, 2009, p.129;

SOUZA, Marcelo Lopes. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 368.

SOBRE O AUTOR

DIEGO PINHEIRO ALENCAR. Mestre em geografia pela Universidade Federal de Goiás. Professor celetista na Universidade Estadual de Goiás.

Recebido para avaliação em Abril de 2014

Aceito para publicação em Junho de 2014