

The background features a complex network of interconnected nodes and lines. The nodes are represented by circles of various colors, including red, pink, white, black, and blue. The lines are thin and connect the nodes, creating a web-like structure. The overall aesthetic is modern and digital.

Caderno de Leitura Institucional e Perceptiva

fevereiro/2024

FICHA TÉCNICA

PROJETO: EXPORIDE – Programa de desenvolvimento regional e integração das cadeias produtivas dos municípios da RIDE-DF

AÇÃO 2: Levantar dados demográficos, infraestrutura e urbanização para análise das necessidades e potencialidades dos Municípios

PRODUTO 2.3 Caderno de Leitura Institucional e Perceptiva.

EQUIPE TÉCNICA

Coordenadoria

Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva

Consultoria

Eliana Klarmann Porto



LISTA DE FIGURAS

NUMERAÇÃO DAS FIGURAS	DESCRIÇÃO
Figura 1	Conjunto de Cadernos da Ação 2 do Projeto EXPORIDE
Figura 2	Mapa População da AMB – 2022
Figura 3	Mapa sobre o processo de revisão dos planos diretores dos integrantes da AMB
Figura 4	Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Águas Lindas de Goiás
Figura 5	Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Alexânia
Figura 6	Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Cocalzinho de Goiás
Figura 7	Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Luziânia
Figura 8	Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Novo Gama
Figura 9	Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Santo Antônio do Descoberto
Figura 10	Mapa Estratégias de Estruturação Viária
Figura 11	Mapa das Unidades de Conservação de Proteção Integral
Figura 12	Mapa RIDE DF e Entorno
Figura 13	Governança e Gestão. Referencial Básico de Governança Organizacional. Tribunal de Contas da União.

LISTA DE TABELAS

NUMERAÇÃO DAS TABELAS	DESCRIÇÃO
Tabela 1	População
Tabela 2	Planos Diretores
Tabela 3	Legislação Urbanística
Tabela 4	Legislação ambiental e de mobilidade
Tabela 5	Planos diretores e ordenamento territorial – Regularização Fundiária, Gestão do Território e Habitação
Tabela 6	Planos diretores e ordenamento territorial - Atividade econômica, Turismo e Agronegócio
Tabela 7	Planos diretores e Meio Ambiente e Saneamento Básico
Tabela 8	Planos diretores e Transporte e Mobilidade
Tabela 9	Comparativo entre a Lei Complementar nº 94/98 e a Lei Complementar GO nº 181/2023
Tabela 10	Realização de reuniões do COARIDE
Tabela 11	Estrutura organizacional dos municípios

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
AMAB	Associação de Municípios Adjacentes a Brasília
AMB	Área Metropolitana de Brasília. Compreende a PMB + Distrito Federal
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CNM	Confederação Nacional de Municípios
DF	Distrito Federal
GO	Estado de Goiás
IPEDF	Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada do Distrito Federal - IPEDF, antiga CODEPLAN
PMB	Periferia Metropolitana de Brasília.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	8
Metodologia de Abordagem.....	13
1. A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO	15
Breve Contextualização	16
Planejamento Urbano	17
A importância dos planos diretores e planos setoriais e as dificuldades de implementação	20
Planos Setoriais de Desenvolvimento Urbano	23
<i>Mobilidade Urbana</i>	<i>23</i>
<i>Saneamento Básico</i>	<i>24</i>
<i>Resíduos Sólidos</i>	<i>24</i>
Considerações	25
2. PANORAMA DA AMB.....	28
Legislação urbanística e planos setoriais.....	29
<i>Plano Diretor e planos setoriais - AMB</i>	<i>30</i>
<i>AMB e planos diretores.....</i>	<i>31</i>
<i>FPICs de Ordenamento Territorial.....</i>	<i>50</i>
<i>FPICs de Desenvolvimento Econômico.....</i>	<i>55</i>
<i>FPICs de Meio Ambiente e Saneamento Básico.....</i>	<i>59</i>

<i>FPICs de Transporte e Mobilidade</i>	61
3. CONSÓRCIOS E OUTRAS AÇÕES ELABORADAS EM CONJUNTO PELOS MUNICÍPIOS E DF	64
Gestão Integrada	65
Relações Interfederativas na RIDE DF e Entorno	71
<i>Consórcio Águas Lindas</i>	71
<i>Consórcio Corumbá IV</i>	72
<i>Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – Corsap - DF/GO</i>	73
<i>Acordo de Cooperação técnica – Programa Produtor de Água na Bacia do Descoberto</i>	73
Mobilidade Urbana	75
Considerações	76
4. ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS PREFEITURAS	83
Considerações	90
5. CONCLUSÃO	92
Bibliografia Consultada	97

INTRODUÇÃO

A cidade é um organismo a ser concebido, e, tal qual o homem, deve ter as necessidades colocadas e resolvidas.

Le Corbusier

O programa Exporide tem como principal objetivo impulsionar o desenvolvimento sustentável da Região compreendida pelo DF e os 12 municípios que formam uma área metropolitana, por meio da inovação e da capacitação dos agentes públicos. Utiliza o conceito de cidades inteligentes onde as cidades devem estar comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital que garanta um trabalho em rede articulada, onde se promova a redução das desigualdades sociais e econômicas, o acesso a oportunidades e equipamentos urbanos básico e a melhoria da vida das pessoas.

Um dos elementos essenciais dessa equação é a elaboração dos planos diretores de nossos municípios, respeitando-se as suas diversidades e os anseios de sua população. São instrumentos de promoção da sustentabilidade e do desenvolvimento urbano e deve ser construído em conjunto com a população afetada. Aliás, mereceu destaque na Constituição de 1988 e na Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Transcreve-se parte de tais normativos a seguir.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

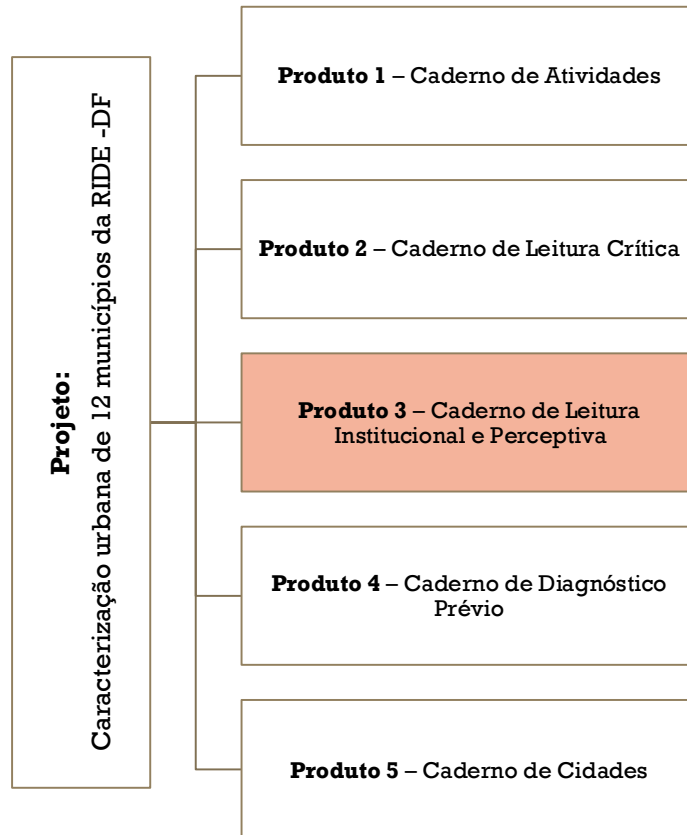
a) plano diretor;

O presente trabalho denominado Caderno de Leitura Institucional e Perceptiva tem por objetos:

- a) levantar os instrumentos de regulação urbana como planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, planos de mobilidade urbana, planos de saneamento, questões ambientais relevantes, dentre outros, dos 12 municípios abrangidos pela chamada Área Metropolitana de Brasília - AMB;
- b) identificar e analisar a eficácia dos instrumentos de regulação urbana;
- c) levantar e conhecer a estrutura institucional das respectivas prefeituras que lidam com a questão relacionada à ocupação do solo;
e
- d) a percepção da população residente nesses municípios no que tange ao conhecimento dos referidos instrumentos de regulação urbana, assim como a sua participação na elaboração deles.

Este Caderno de Leitura Institucional e Perceptiva faz parte de um conjunto de 5 (cinco) produtos e dá sequência aos cadernos anteriores: o Caderno de Atividades e o Caderno de Leitura Crítica. Observa-se a disposição dos Cadernos no gráfico abaixo.

Produtos



Descrição: Pesquisa de legislação pertinente e bibliografia e estudos sobre o assunto.

Promover o processamento e análise dos dados e informações coletadas relativos a:

- Planos setoriais vigentes ou em andamento;
- Organização institucional de cada Município, seu organograma, em especial no que se refere à estrutura de planejamento urbano;
- Legislação urbanística pertinente ao uso e ocupação do solo.



Figura 1 - Conjunto de Cadernos da Ação 2 do Projeto EXPORIDE

Considerando que planos diretores são elaborados com a função precípua de assegurar o bem-estar geral, de modo a preservar o meio ambiente, promover qualidade de vida para a população e garantir desenvolvimento urbano sustentável para a cidade, bem como que a participação da população na elaboração do plano diretor é de extrema relevância, visando a identificação, os estudos e as melhorias para os diversos pontos, pretendemos focar nos seguintes questionamentos:

Os planos diretores municipais têm atuado como ferramenta de desenvolvimento no crescimento dos municípios?

O Plano Diretor tem orientado as ações do poder público com vistas a compatibilizar os interesses da população e garantir de forma justa os benefícios da urbanização, o direito à cidade e à cidadania e à gestão democrática da cidade?

Quais os principais desafios das prefeituras municipais para elaboração e monitoramento de Planos Diretores?

O Plano Diretor é compreensível à população? Ela tem consciência de sua importância como instrumento para resolver seus problemas cotidianos, de curto, médio e longo prazo? Ela participou de sua elaboração?

Metodologia de Abordagem

A abordagem metodológica adotada engloba uma pesquisa de planos e legislação pertinentes ao desenvolvimento urbano nos 12 municípios objeto desse estudo; conhecer o organograma das respectivas prefeituras no que concerne ao tema desenvolvimento urbano; conduzir entrevistas com a comunidade local e verificar quais ações de integração entre os municípios e o DF têm ocorrido a partir da criação da RIDE DF e Entorno.

Esses dados e informações serão organizados e examinados com o propósito de aferir a sua efetividade, a percepção das pessoas em relação ao assunto e o efeito consequente dos objetivos da RIDE.

A análise e levantamento da estrutura institucional das prefeituras dos municípios em questão, especificamente naquilo que diz respeito à gestão e regulamentação da ocupação do solo, permitirá a identificação de departamentos, secretarias ou órgãos responsáveis pela formulação, implementação e fiscalização dos instrumentos de regulação urbana, como planos diretores e leis de uso do solo. O objetivo principal é conhecer a dinâmica cotidiana e a capacidade administrativa relacionadas à gestão do território bem como suas possíveis carências de pessoal, financeiras, entre outras.

A interação com os atores institucionais, como as prefeituras municipais, será estabelecida por meio de visitas in loco e/ou remotas. Além disso, serão conduzidas entrevistas e aplicados questionários, com o intuito de identificar a eficácia dos instrumentos de regulação urbana, abrangendo elementos como Planos Diretores, Leis de Uso do Solo, e demais dispositivos fundamentais para o desenvolvimento e sustentabilidade do território. Esses questionários serão essenciais para obter insights valiosos sobre a implementação prática desses instrumentos e suas contribuições efetivas.

A verificação da percepção da população vem sendo feita por meio de questionários, entrevistas e das oficinas do Hackatow, e o objetivo é compreender como a comunidade percebe a gestão do território e suas expectativas. Isso envolve avaliar o conhecimento da população sobre os instrumentos de regulação urbana e se percebem oportunidades reais de participação nas decisões.

Também são úteis para verificar a disponibilidade e a facilidade de acesso às informações relativas às questões abordadas neste estudo, por parte das prefeituras, sendo a transparência fundamental no processo de planejamento

1.A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO



Breve Contextualização

Na introdução do Caderno de Atividades, abordamos a significativa inauguração de Brasília, um marco que assinalou uma nova fase na ocupação da região Centro-Oeste do Brasil. Ao contextualizar o objeto de estudo, realizamos uma análise histórica dos planos de desenvolvimento nacionais concebidos com o propósito de impulsionar o crescimento econômico da área, além de servirem como instrumentos para a ordenação urbana do território. Essa análise se estende até a criação da RIDE DF e Entorno em 1998, e culmina na formação da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal em 2023. Conclui-se pela necessidade de uma gestão mais eficiente que promova a integração entre os planos e programas para a região do entorno de Brasília e DF.

No Caderno de Leitura Crítica colocamos a importância de dados organizados para permitirem a decisão dos gestores a respeito dos principais problemas e desafios de seus municípios. É ressaltada a importância do planejamento e da necessidade de se conhecer a realidade da região, suas potencialidades e fragilidades, a partir de dados técnicos oriundos de fontes reconhecidas. São esses dados que irão gerar indicadores que nortearão a formulação e o monitoramento de políticas públicas. Discorre-se também, sobre a evolução urbana da Região, o impacto de Brasília e como surgiram os municípios. Em sua conclusão, são elencadas algumas constatações relativas à Área Metropolitana de Brasília, a saber:

- a. altas taxas de crescimento demográfico, superiores às do Brasil;
- b. aumento da mancha urbana de todos os municípios e em alguns casos superiores ao crescimento populacional e do número de domicílios para o município;
- c. empobrecimento dos municípios dos municípios em estudo nos últimos 3 anos;
- d. o DF ainda se configura como centro de empregos;

e. déficit habitacional que representa uma precariedade muito grande de domicílios e o ônus excessivo de aluguel, estando como os municípios que possuem as piores condições dentre os municípios goianos;

Dando sequência na compreensão dos fatos, chegamos aos tempos atuais e nos perguntamos como esses municípios e o DF têm se organizado para enfrentar os desafios constatados.

Planejamento Urbano

Um dos mais importantes desafios da atualidade é a ocupação das cidades e suas dinâmicas. Nelas se concentram a maioria das pessoas, bem como os principais problemas oriundos do seu crescimento populacional e urbanização intensos. Nesse processo, entende-se que faltou aos municípios estrutura administrativa, planejamento e instrumentos jurídicos para lidar com os desafios.

O planejamento urbano no Brasil teve suas origens no início do século XX, mas sua formalização e consolidação ocorreram ao longo das décadas seguintes.

Alguns marcos importantes anteriores à Constituição Federal de 1988 são apresentados a seguir:

1. **Primeiras Iniciativas (início do século XX):** As primeiras iniciativas de planejamento urbano no Brasil começaram nas primeiras décadas do século XX, especialmente nas grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo. A industrialização e o crescimento populacional impulsionaram a necessidade de organizar o espaço urbano.

2. **Plano Agache (1930):** O Plano Agache, elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, foi um marco significativo. Apresentado em 1930, o plano tinha como objetivo organizar e modernizar as cidades brasileiras, especialmente o Rio de Janeiro. No entanto, o plano enfrentou desafios na implementação.
3. **O Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937:** Primeira lei brasileira que tratou, mesmo que indiretamente, da regulamentação do parcelamento do solo para fins urbanos, apesar de focar na questão tributária relacionada aos terrenos existentes no então Distrito Federal¹.
4. **Plano Piloto de Brasília (1957):** A construção de Brasília, a capital federal, sob a orientação do urbanista Lúcio Costa e do arquiteto Oscar Niemeyer, foi um evento significativo. O Plano Piloto de Brasília, com sua abordagem modernista e funcionalista, influenciou as práticas de planejamento urbano no país.
5. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional (CTN):** O CTN inclui disposições sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e, por meio dele, estabelece critérios relacionados ao zoneamento urbano².
6. **Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979 e alterações³:** Também conhecida como Lei Lehmann, definiu regras para o parcelamento do solo urbano.

A Constituição de 1988 promoveu avanços ao incluir a função social da propriedade e estabeleceu os planos diretores como instrumentos capazes de assegurar o bem-estar geral, de modo a preservar o meio ambiente, promover qualidade de vida para a população e garantir desenvolvimento urbano sustentável.

¹ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-58-10-dezembro-1937-354194-publicacaooriginal-75211-pe.html>

² <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=5172&ano=1966&ato=d1dcXRE1UMZRVTadb, art.32>

³ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=122911&filename=LegislacaoCitada%20PL%20550/2003

Após uma década de tramitação e extensos debates, o Projeto de Lei que regulamentou os artigos 182 e 183 foi promulgado, resultando na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Com base no sólido arcabouço legal estabelecido por essa legislação, as administrações municipais passaram a dispor de ferramentas e mecanismos que possibilitam uma gestão mais eficaz do território. O objetivo principal é assegurar o interesse coletivo sobre o privado e, mediante a participação ativa da população, promover a construção de cidades planejadas e sustentáveis.

Essa Lei proporciona uma abordagem inovadora, destacando a importância da participação social nas decisões, promovendo a cooperação entre os setores público e privado no processo de urbanização. Ademais, enfatiza o planejamento cuidadoso, o controle do uso do solo para evitar especulação imobiliária, a consideração dos impactos ambientais e a implementação de mecanismos que permitam ao Estado recuperar investimentos em infraestrutura.

Além disso, o Estatuto da Cidade demonstra uma preocupação clara com a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Essa abordagem integral visa não apenas a ordenação do espaço urbano, mas também a promoção da equidade social e a melhoria da qualidade de vida para todos os cidadãos.

“planejar é definir o que queremos alcançar, verificar a que distância, na prática, estamos do ideal e decidir o que se vai fazer para encurtar essa distância.”

Danilo Gandin

Por sua vez, o plano diretor é uma das ferramentas essenciais do desenvolvimento urbano, é o instrumento estratégico para aplicação dos mecanismos propostos no Estatuto da Cidade. Sua elaboração deve considerar a realidade territorial local, identificando áreas suscetíveis às intervenções previstas no Estatuto.

A importância dos planos diretores e planos setoriais e as dificuldades de implementação

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme reza o supracitado parágrafo 1º do art.182 de nossa Constituição.

O principal objetivo de um plano diretor é, de fato, orientar o desenvolvimento futuro da cidade de maneira integrada e sustentável. Essa ferramenta de planejamento urbano busca promover um crescimento equilibrado e ordenado, considerando diversas funções exercidas no território, tais como trabalho, moradia, lazer e infraestrutura.

Os Plano Diretores são elaborados com base em um diagnóstico da realidade urbana, levando em conta aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais. A partir desse entendimento, são estabelecidas as diretrizes e políticas que visam garantir o adequado uso do solo, a disponibilização áreas para a construção de moradias adequadas, a preservação ambiental, a oferta de serviços públicos, a mobilidade urbana, entre outros aspectos que contribuem para a qualidade de vida da população.

A participação da comunidade no processo de elaboração do plano diretor é fundamental, buscando garantir que as necessidades e expectativas da população sejam consideradas nas decisões sobre o desenvolvimento urbano. A eficácia desses planos está intimamente ligada à percepção dos moradores como protagonistas e parte das futuras decisões.

Em resumo, o plano diretor é uma ferramenta estratégica para promover o crescimento urbano sustentável e equitativo, alinhado com as características e demandas específicas de cada localidade.

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios - CNM⁴, 51,3% dos 5.568 municípios brasileiros têm plano diretor, o que corresponde a 2960 municípios.

Dados coletados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) por meio do Portal da Transparência apontam que no período de 2009 a 2023 **apenas 14 prefeituras** foram contempladas com recursos federais para apoiar a elaboração de planos diretores no âmbito dos programas Fortalecimento da Gestão Urbana e Planejamento Urbano, o que representa **menos de 1%** das prefeituras do Brasil. O montante destinado pela União chega a aproximadamente R\$ 1,5 milhão, **valor considerado insuficiente para fortalecer a gestão urbana.**

⁴ <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/menos-de-1-dos-municipios-recebeu-apoio-financeiro-da-uniao-para-elaborar-ou-revisar-o-plano-diretor-nos-ultimos-14-anos>

Uma das dificuldades por eles apontada são os poucos recursos no âmbito dos programas de fortalecimento da gestão urbana e planejamento urbano do Governo Federal, disponibilizados aos municípios. Consequentemente, municípios com menor capacidade institucional e financeira têm dificuldades para elaborar ou revisar seus planos diretores.

A não existência de planos diretores ou mesmo a sua desatualização acarretam a impossibilidade de utilizar os instrumentos da política urbana preconizadas no Estatuto da Cidade. São instrumentos como por exemplo, o IPTU- progressivo, que possibilitam a ocupação de vazios urbanos, por vezes fruto de especulação imobiliária, e assim otimizar a infraestrutura já existente, além de requalificar uma área ociosa.

Todavia, o que assistimos na maioria das vezes, é a incompreensão da função estratégica dos instrumentos de planejamento, preconizados no Estatuto da Cidade. É necessário que se avance no entendimento de que os planos diretores municipais precisam contemplar aqueles que efetivamente responderão aos desafios e à visão de futuro desejada para aquela realidade específica. Caso contrário, teremos planos ineficazes guardados em gavetas.

Não obstante, o planejamento para atender e solucionar os problemas do município compreende igualmente, planos setoriais, como Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Saneamento e de Resíduos Sólidos que conjuntamente aos Planos Plurianuais⁵ - PPAs vão apontar ações prioritárias da prefeitura.

⁵ Instrumento de planejamento orçamentário com vigência de 4 anos. Deve conter as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública.

Planos Setoriais de Desenvolvimento Urbano

Mobilidade Urbana

A Lei 12.587/12, de 03 de janeiro de 2012, conhecida como Lei da Política Nacional Mobilidade Urbana, determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana. A Política Nacional de Mobilidade Urbana - PMU passou a exigir que os municípios com população acima de 20 mil habitantes elaborem e apresentem plano de mobilidade urbana, com a intenção de planejar o crescimento das cidades de forma ordenada. A Lei determina que esses planos priorizem o modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo, bem como que as cidades com mais de 20 mil moradores tenham PMUs em vigor como **condição para ter acesso a verbas federais para obras nessa área**.

As cidades que ainda não conseguiram estruturar planos de mobilidade urbana (PMUs) obtiveram tempo adicional para fazer o planejamento, conforme a Lei nº 14.748 promulgada no dia 5 de dezembro de 2023 transcrita em parte, a seguir:

"Art. 24. (...)

§ 4º (...)

I - até 12 de abril de 2024, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes; e

II - até 12 de abril de 2025, para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes.

Saneamento Básico

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, denominada Lei de Saneamento Básico, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Dentre as normas que a alteraram destaca-se a Lei nº 14.026 de 2020, conhecida como Marco Legal do Saneamento.

Conforme estabelecido no art. 7º do Marco Legal de Saneamento, os planos municipais de saneamento básico – PMSB devem contemplar: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Os PMSB são também obrigatórios para a contratação ou concessão de serviços, bem como para o acesso a recursos financeiros da União, quando destinados a serviços de saneamento básico⁶.

Resíduos Sólidos

De relevante importância é a Lei nº 12.305⁷, de 02 de agosto de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ela integra a Política Nacional de Meio Ambiente e se articula com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999⁸), bem como a Política Federal de Saneamento.

⁶ <https://legis.senado.leg.br/norma/32462863>

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm#art55

⁸

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm#:~:text=LEI%20No%209.795%2C%20DE%2027%20DE%20ABRIL%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20so%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20ambiental,Ambiental%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs

Em seu art. 18 consta:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (o grifo é nosso).

É determinado prazo para o DF e municípios apresentem seus planos.

A lei igualmente sugere alternativas como rezam, em especial, os parágrafos do artigo 19:

Art. 19.

*§ 1º O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto (o grifo é nosso) no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do **caput** e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo.*

*§ 9º Nos termos do regulamento, o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do **caput** deste artigo, pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos. (o grifo é nosso)*

Considerações

Elencamos os principais normativos que no nosso entender, estão mais afetos ao estudo em pauta. São instrumentos que desempenham papel de destaque na questão urbana, na dinâmica das nossas cidades estudadas e influenciam no seu desenvolvimento sustentável, econômico, social e físico. A forma da participação da sociedade, exigida em todas as legislações, é fator preponderante para a eficácia

de suas aplicações. A população precisa entender o que está sendo proposto e ter a percepção de que o instrumento legal trará benefícios ao seu cotidiano. Infelizmente não é o que temos percebido nas entrevistas que estão sendo feitas.

Tanto o DF como os 12 municípios estudados possuem mais de 20.000 habitantes, conforme demonstrado no mapa abaixo. Portanto, devem possuir seus Planos Diretores, assim como os Planos de Mobilidade e de Saneamento Básico. Nos próximos capítulos iremos nos aprofundar no tema.

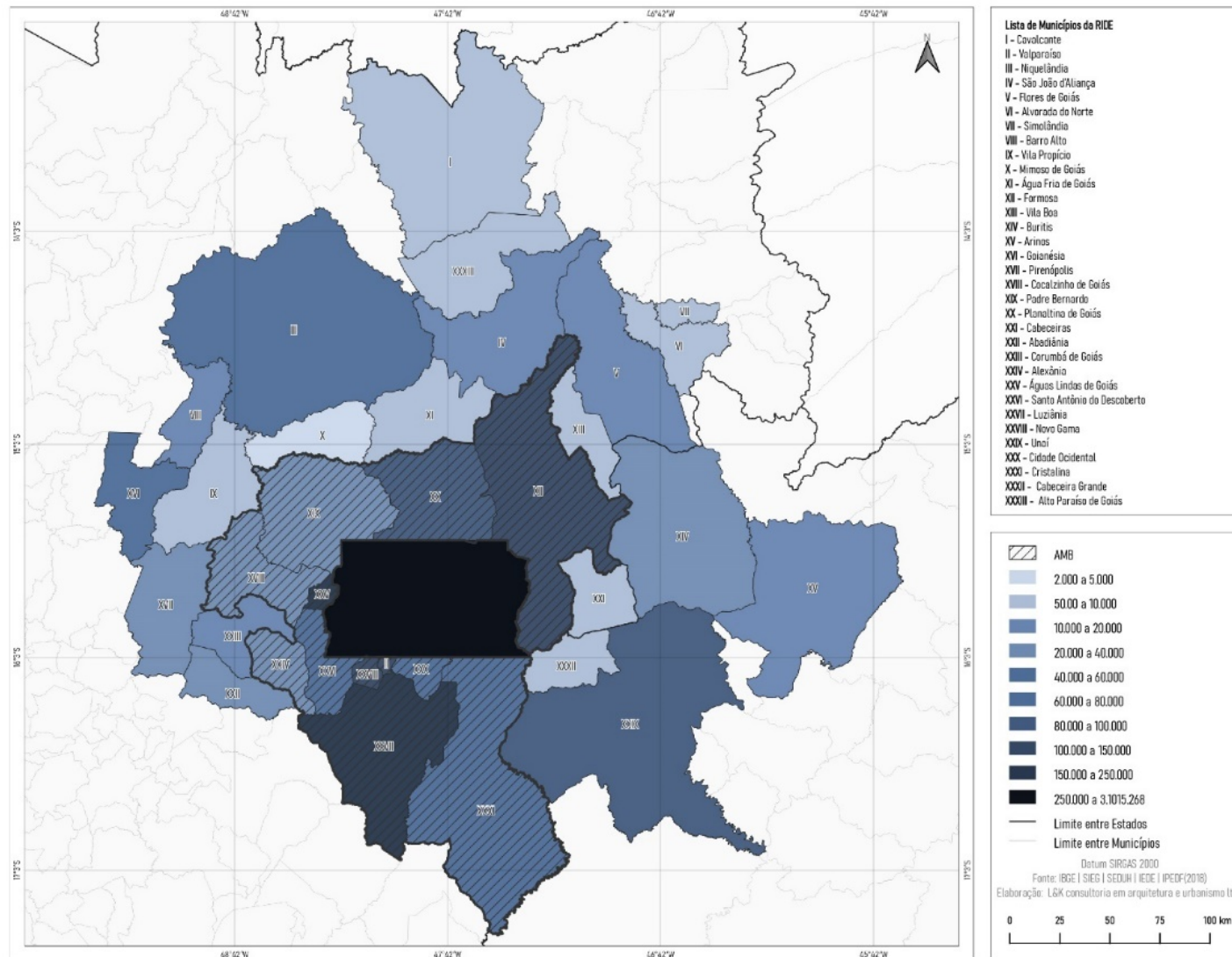


Figura 2 – Mapa População da AMB – 2022 (elaboração L&K consultoria. Fonte: IBGE)

2.PANORAMA DA AMB



Legislação urbanística e planos setoriais

A partir da reflexão sobre a realidade do Distrito Federal e dos 12 municípios que o cercam e integram a PMB, com foco nos instrumentos de ordenamento territorial e de política urbana, procurou-se aqui verificar a disponibilidade e a efetividade destes instrumentos, além de estabelecer pontos de interesses comuns entre eles.

Inicialmente, é senso comum que as cidades continuam a ser atrativas para a maioria que as procura em busca de melhores oportunidades de emprego, saúde e educação. O crescimento urbano tem sido bem mais expressivo que o rural, que acaba sendo engolido por ocupações urbanas nem sempre regulares. Em contraste com as lentas transformações do campo, as cidades estão em constante evolução. O aumento populacional demanda mais espaços construídos, além de áreas livres para a circulação.

Nas cidades da AMB já se percebem problemas com a destinação inadequada de resíduos sólidos, carência e precariedade de habitações, falta de infraestrutura de saneamento, transporte público precário e ineficiente, aumento excessivo da impermeabilidade do solo, ocasionando o aumento da temperatura e a ocorrência, cada vez mais frequente e intensa, de enchentes e inundações nas áreas urbanas.

Neste contexto, devem ser destacados os instrumentos de planejamento municipal, que aliados à uma boa gestão administrativa e à participação efetiva da comunidade, são fatores essenciais para almejar a qualidade e a sustentabilidade urbana. A gestão urbana constitui um grande desafio, sendo responsabilidade da administração pública ações efetivas de planejamento municipal, sua implementação, monitoramento e avaliação do resultado final. Também deve ser destacada a transparência, a disponibilização das informações dessas ações e seus resultados, que devem ser de fácil acesso e fácil compreensão a toda população.

Plano Diretor e planos setoriais - AMB

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 institui que a competência para legislar sobre direito urbanístico cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal concorrentemente. Também, estabelece que é competência dos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30).

Conforme mencionado na Introdução deste Caderno, o plano diretor foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, Artigo 182, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, assim como para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal. Foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que em seu art. 2º dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Compete à política urbana induzir o desenvolvimento inclusivo, sustentável e equilibrado, de modo a corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos.

Além dos aspectos físicos e territoriais, o planejamento urbano deve considerar o ordenamento do território como meio para garantir o direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, além da oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população.

De acordo com os artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. É atribuição do município e deve promover a integração entre os aspectos físicos/territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais das cidades, cabendo a ele distribuir os riscos e benefícios da urbanização, de modo a induzir um desenvolvimento mais equilibrado. Percebe-se, assim, o plano diretor como ferramenta central do planejamento das cidades brasileiras.

Temos, então, que o plano diretor é uma lei municipal, elaborada pelo Poder Executivo (prefeitura) e aprovada pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores), que estabelece regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento da cidade. O Ministério

das Cidades publicou um guia para a elaboração dos planos diretores, que estabelece as etapas para sua elaboração e prioriza a gestão democrática, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

AMB e planos diretores

O Distrito Federal, como polo de atração, absorve continuamente um intenso fluxo de migrantes desde a construção de Brasília. Como consequência, em seu redor surgiram vários municípios, de acelerado crescimento, sem oferta de qualidade dos serviços e equipamentos públicos de saúde, educação, esporte e lazer, entre outros, ocasionando forte pressão no DF. Visando compreender e avaliar a complexidade deste processo de ocupação e expansão urbana e ordenamento do território deve-se analisá-lo a luz dos planos de ordenamento territorial, constantes dos planos diretores.

Inicialmente, o Distrito Federal e os 12 municípios que integram a AMB estão acima do limiar estabelecido pela legislação federal com obrigatoriedade de elaborar seus planos diretores, possuem mais de vinte mil habitantes (Tabela abaixo) e, também, por integrarem aglomeração urbana, no caso a Ride-DF. Todos já possuem planos diretores aprovados nas respectivas casas legislativas.

Municípios PMB, DF e Goiás	POPULAÇÃO		
	População	% em relação PMB	Taxa cresc anual (%)
Águas Lindas de Goiás	225.693	17,75	2,94
Alexânia	27.008	2,12	1,05
Cidade Ocidental	91.767	7,22	4,21
Cristalina	62.337	4,9	2,46
Cocalzinho da Goiás	25.016	1,97	3,06
Formosa	115.901	9,11	1,23
Luziânia	209.129	16,45	1,52
Novo Gama	103.804	8,16	0,74
Padre Bernardo	34.967	2,75	1,97
Planaltina de Goiás	105.031	8,26	2,13
S Antônio do Descoberto	72.127	5,67	1,1
Valparaíso de Goiás	198.861	15,64	3,53
TOTAL PMB	1.271.641	100	
Distrito Federal	2.817.381		0,76
Goiás	7.056.495		1,36

Tabela 1 - População (Fonte: Censo 2022 - IBGE) Elaboração L&K

No intuito de rever a legislação relativa aos planos diretores de ordenamento territorial do DF e também de relacioná-los à temática deste capítulo, torna-se necessário dispor, de maneira resumida, as principais determinações de cada um dos PDOTs aprovados no DF. O **Distrito Federal**, em termos do estabelecido na Constituição Federal de 1988 relativo ao planejamento urbano, foi aprovado o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, por meio da Lei nº 353/1992. Este documento, ratificou a ideia dos

planos anteriores de polinucleamento do DF e reconheceu a existência de duas centralidades: uma formada pelo Plano Piloto e outra por Taguatinga e Ceilândia. No contexto deste estudo, destacam-se as diretrizes: busca da redução das discontinuidades espaciais da ocupação urbana do solo, no eixo Brasília-Taguatinga-Gama; definição de um aglomerado urbano de características metropolitanas, constituindo-se um novo núcleo central complementar a Brasília; a integração com os municípios da Região Geoeconômica de Brasília.

Em 1997 foi aprovado o segundo PDOT (Lei Complementar nº 17/1997), que entre suas diretrizes reforça: a busca por um equilíbrio entre as duas centralidades principais, estabelecendo um centro regional em Taguatinga, Ceilândia e Samambaia; ocupar e adensar as áreas já urbanizadas dentro do Distrito Federal; maior integração com os municípios limítrofes ao DF.

A Lei Complementar nº 803/2009 aprovou o último PDOT, que reitera a descentralização da economia, dos postos de trabalho e do acesso a equipamentos urbanos concentrados no Plano Piloto. Assim, buscando reduzir a dependência das centralidades já existentes e promover a dinamização da economia, propõe como estratégia a estruturação e o fortalecimento de polos multifuncionais em diversas regiões administrativas do DF.

Na escala metropolitana, o PDOT novamente estabelece a necessária integração com os municípios limítrofes de Goiás, porém no campo das diretrizes, relativas a instrumentos de gestão urbana, mecanismos de gestão compartilhada e consórcios intermunicipais, sem definir o uma política metropolitana efetiva para tanto.

É importante lembrar que **não compete a tais instrumentos planejar políticas de escala regional**. Entretanto, considerando o caráter metropolitano e a quantidade de problemas enfrentados isoladamente pelos municípios e o DF, que teriam melhor resultado socioeconômico e político se compartilhados, seria de se esperar a definição do instrumento efetivo para o planejamento articulado e metropolitano entre os municípios goianos e o DF.

Nos **municípios da PMB**, a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade apresenta enormes dificuldades, do ponto de vista de capacidade técnica das prefeituras. Também, não existe um orçamento específico para auxiliar os municípios na elaboração, revisão e implementação do plano diretor e dos instrumentos urbanísticos.

Apesar dos desafios, os municípios da AMB produziram seus instrumentos de planejamento e ordenamento de seu território, notadamente os planos diretores. Estes foram elaborados no âmbito do convênio de cooperação técnica, firmado entre o Governo do Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento – Seplan e o Ministério da Integração Nacional – MI, em 2003.

O convênio foi executado em duas etapas. A primeira, concluída em 2004, contemplou nove municípios e a segunda contemplou mais seis municípios. Foram realizadas inúmeras audiências públicas, reuniões e oficinas técnicas. A elaboração dos Planos Diretores Municipais envolveu basicamente três etapas: (1) diagnóstico situacional dos municípios; (2) objetivos e diretrizes, proposições e recomendações para o desenvolvimento nos diversos setores municipais; (3) minutas dos instrumentos legais necessários à viabilização do Plano Diretor (Lei do Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Edificações, Código de Posturas, Lei do Perímetro Urbano). Em quatro municípios foram incluídos os Códigos Ambientais.

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Planos Diretores	
Primeira etapa	Segunda etapa
Cristalina	Abadiânia
Cidade Ocidental	Água Fria de Goiás
Corumbá de Goiás	Alexânia
Formosa	Cabeceiras
Luziânia	Cocalzinho da Goiás
Novo Gama	Mimoso de Goiás
Padre Bernardo	
S Antônio do Descoberto	
Valparaíso de Goiás	

Tabela 2 - Planos Diretores (Fonte: IPEA) Elaboração L&K

De modo geral, os planos diretores dos municípios da AMB apresentam poucas referências ao Distrito Federal, no entanto, grande parte deles faz referência à RIDE-DF, com ênfase na gestão integrada de recursos hídricos e de resíduos sólidos. A maior parte destes planos diretores funciona como instrumento de indução do desenvolvimento individual do próprio município, com foco no fomento das suas próprias atividades econômicas.

Todos os integrantes da Área Metropolitana de Brasília possuem Plano Diretor.

O mapa ao lado demonstra a situação daqueles planos que estão em processo de revisão.

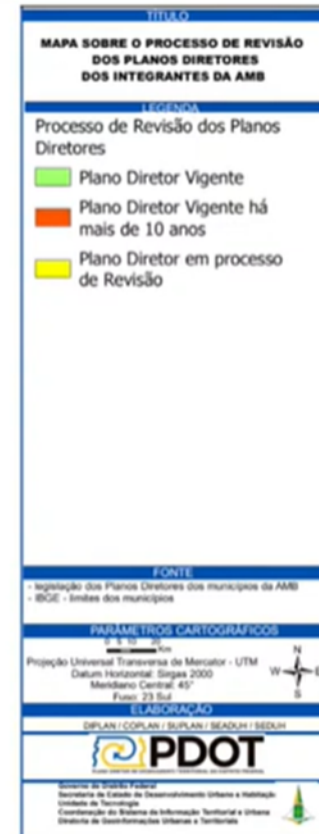


Figura 3 - Mapa sobre o processo de revisão dos planos diretores dos integrantes da AMB (Fonte: SEDUH)

MUNICÍPIOS	Legislação Urbanística				
	Plano Diretor	Uso e ocupação do solo	Parcelamento do solo	Perímetro urbano	Participação popular institucional
Águas Lindas de Goiás	Lei nº1184/2019 (1º Lei 341/2002)	Anexo Plano Diretor	PD define regras para novos loteamentos	PD remete a Lei específica	PD cria o Conselho da Cidade
Alexânia	LC nº 892/2006	LC nº 892/2006 LC nº 893/2006	LC nº 893/2006	Lei nº 915/2007	LC nº 892/2006 criou o Conselho Municipal de Desenv e Política Urbana
Cidade Ocidental	Lei nº 993/2016 (sem mapas)	Lei nº 1027/2016 (sem mapas)	Lei nº 1026/2016		
Cristalina	LC nº 23/2011 LC nº 51/20021 cria ZUE e ZIT	Anexo à LC nº23/2011 - Plano Diretor	Lei nº 1866/2007, complementada pela Lei nº 1986/2009		
Cocalzinho da Goiás	Plano Diretor nº 006/2006	LEI Nº. 434/2007			
Formosa	LC nº 22/2017			LC nº 35/2020 LC nº 40/2022 LC nº 41/2022 LC nº 42/2022	
Luziânia	Lei 2987/2006 em revisão	Lei nº 2991/2006, Lei nº3219/2008		Lei nº 3878/2016	
Novo Gama	Lei nº 629/2006 em revisão	Lei nº 633/2006		Lei nº 634/2006	
Padre Bernardo	Lei 647/2004		Lei 1.216/2021		
Planaltina de Goiás	Lei nº 008/2006	LC nº 683/2006			
S Antônio do Descoberto	Lei nº 1060/2017 (*)				
Valparaíso de Goiás	LC nº 63/2012	LC nº 44/2008			

Tabela 3 - Legislação Urbanística Elaboração L&K

Apesar de cumprirem o preceito legal de possuir plano diretor, um número reduzido de municípios da PMB implementa os instrumentos urbanísticos para melhor ordenar o uso e a ocupação do solo. Em geral, esses planos apresentam diretrizes condizentes com o que preconiza o Estatuto da Cidade, no entanto a efetividade dessas diretrizes fica prejudicada pela falta de elementos no plano diretor para sua implementação. O mesmo acontece com os instrumentos de política fundiária que, na maioria dos planos diretores dos municípios, são apenas elencados, fazendo com que a falta de elementos para sua aplicação inviabilize sua utilização. Muitos planos diretores remetem estes instrumentos a regulamentação por meio de leis específicas, que acabam não acontecendo, o que inviabiliza sua utilização. Neste caso, por exemplo, estão as outorgas onerosas que não apresentam no plano diretor equação para o cálculo de seu valor.

Quanto à política habitacional, observa-se a ausência de instrumentos e fontes de recursos para viabilizar as diretrizes propostas, a falta de conexão com as espacializações propostas nos zoneamentos, assim como a falta de articulação entre programas, ações e recursos públicos. As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, são áreas, em geral, já incorporadas ao tecido urbano e ocupadas, sem previsão de novas áreas para atendimento da demanda futura.

Comparando os PDOT e os PD's da PMB pode-se perceber diferentes perspectivas de macrozoneamento. Enquanto o PDOT apresenta uma concepção de abordagem mais tradicional, de caráter urbanístico regulatório de uso e ocupação do solo, os PD's dos municípios da PMB agregam conteúdos de indução ao desenvolvimento de atividades e funções econômicas. Dessa maneira, o Plano Diretor assume um caráter mais forte de instrumento de desenvolvimento do que de regulação, controle e ordenamento territorial nos municípios.

MUNICÍPIOS	Legislação ambiental e de mobilidade					
	Plano de mobilidade urbana	Plano Municipal de Saneamento	Meio Ambiente	Participação popular	Código de obras	Código de posturas
Águas Lindas de Goiás			Lei nº 493/2005- Código Ambiental	Lei nº 1.098/2013 cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente	Lei nº 195/1999	Lei nº 76/1997
Alexânia	LC nº 48/2021					
Cidade Ocidental					Lei nº 1025/2016	
Cristalina	LC nº 60/2023	Lei nº 2343/2017	Lei Complementar nº 26/2014	Lei nº2.195/2013 cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente	Lei nº 963/1990	LC nº 2/2007
Cocalzinho da Goiás		Lei nº 662/2014	LC nº 34/2014			
Formosa			Lei nº 442/2017		LC nº 27/2018	LC nº 45/2023
Luziânia		Decreto nº 75/2023	Lei nº 3.021/2006		Lei N° 2.988/2006	Lei nº 2.990/2006
Novo Gama						
Padre Bernardo		em elaboração	Lei nº 563/2001			
Planaltina de Goiás						
S Antônio do Descoberto			Lei nº 690/2006			
Valparaíso de Goiás			LC nº 103/2017			

Tabela 4 - Legislação ambiental e de mobilidade Elaboração L&K

Ocupação urbana e planos diretores

Uma das preocupações desse trabalho foi a avaliação da efetividade dos planos diretores. Nesse sentido foram elaborados mapas com a delimitação das zonas urbanas e de expansão constantes dos anexos dos planos diretores aprovados confrontada com a realidade da evolução da ocupação urbana.

Cabe ressaltar que muitos dos limites do zoneamento urbano apresentados nos anexos das respectivas leis de aprovação (quadro acima) dos planos diretores carecem de precisão cartográfica. Em alguns casos sequer existe a disponibilização dos anexos disponibilizados citados nas leis.

Apresentamos a seguir os mapas referidos, destacando os municípios cujos limites possibilitam uma leitura cartográfica, mesmo que ressalvada a imprecisão de algumas poligonais.

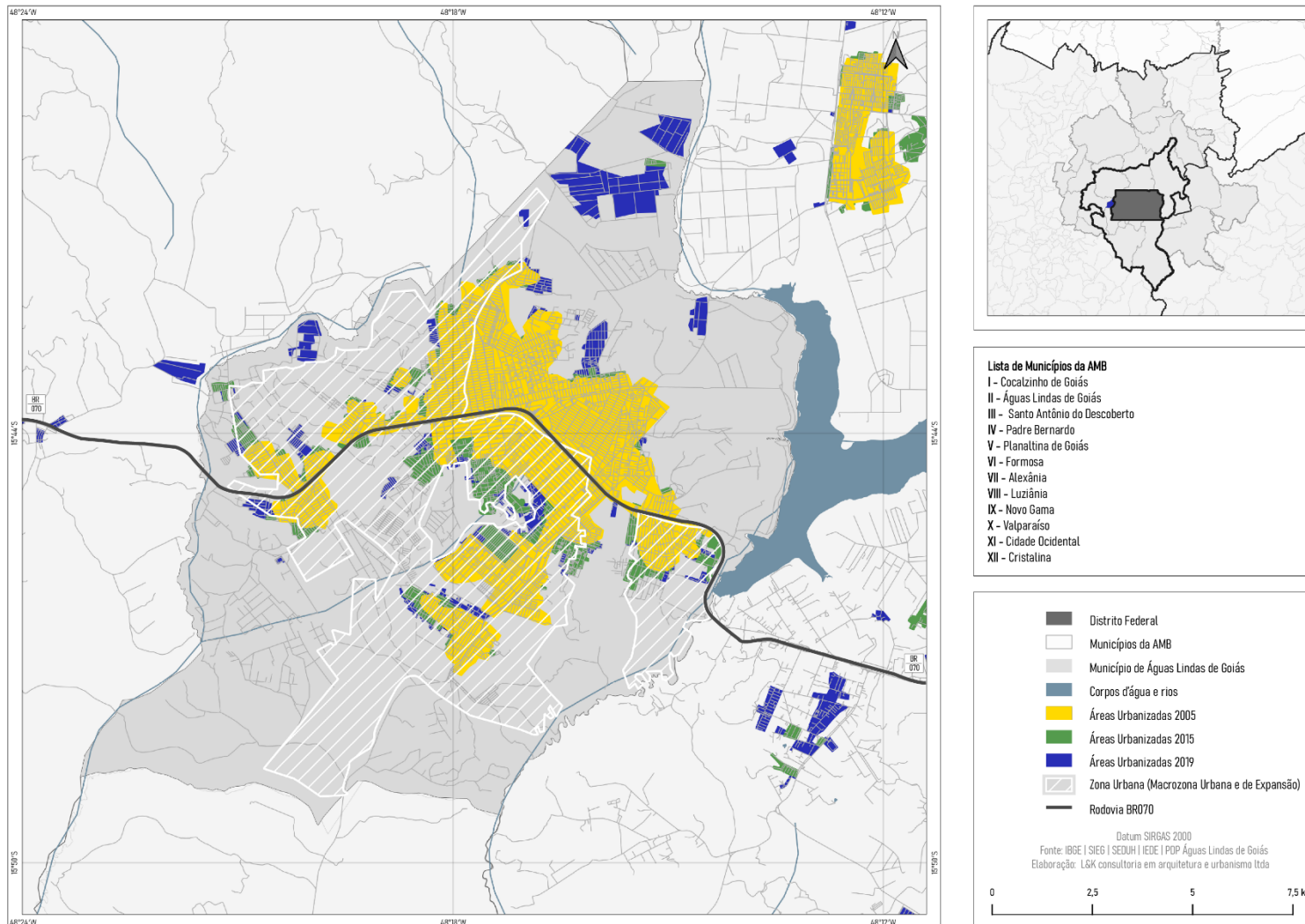


Figura 4 - Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Águas Lindas de Goiás Elaboração L&K

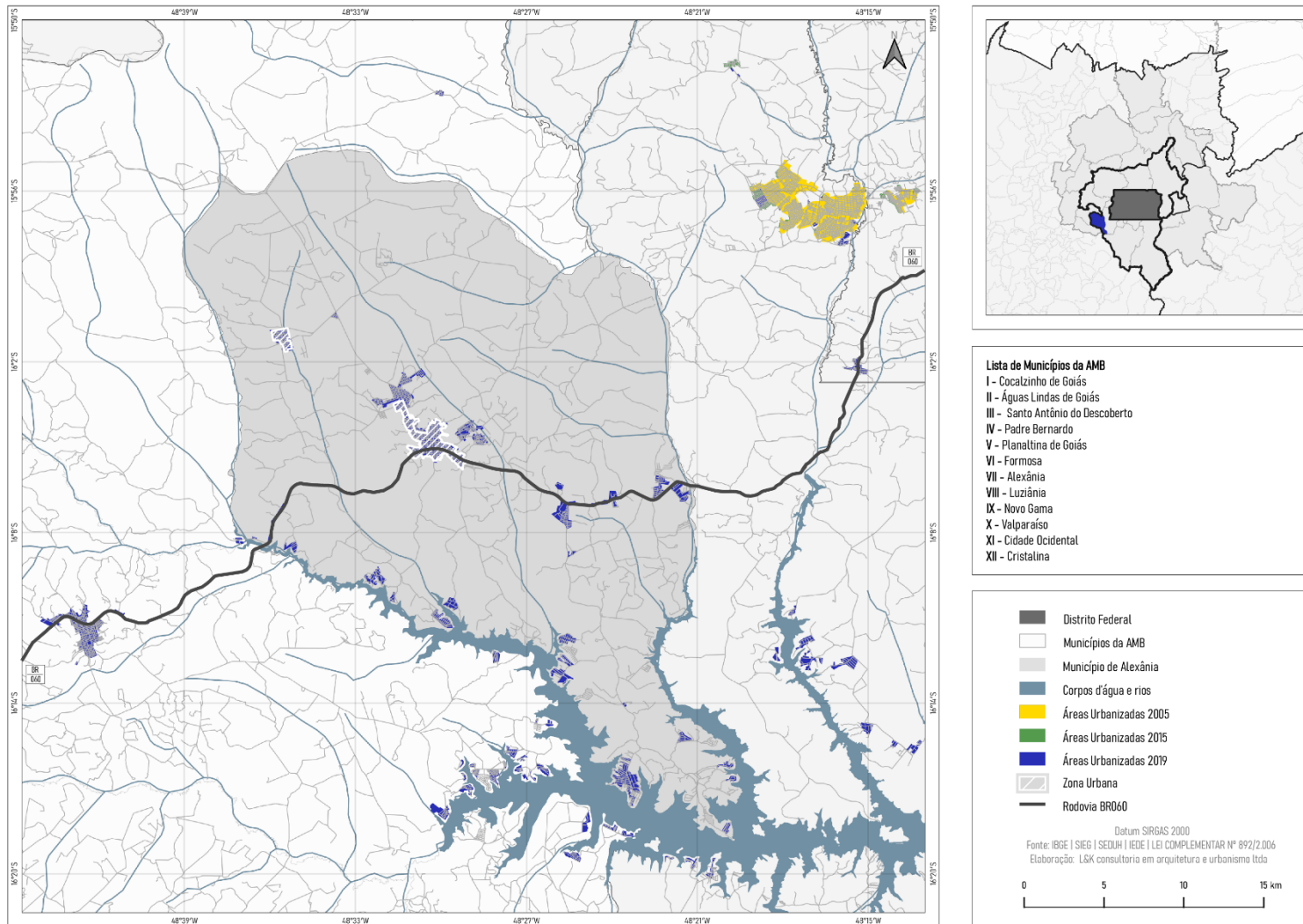


Figura 5 - Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Alexânia Elaboração L&K

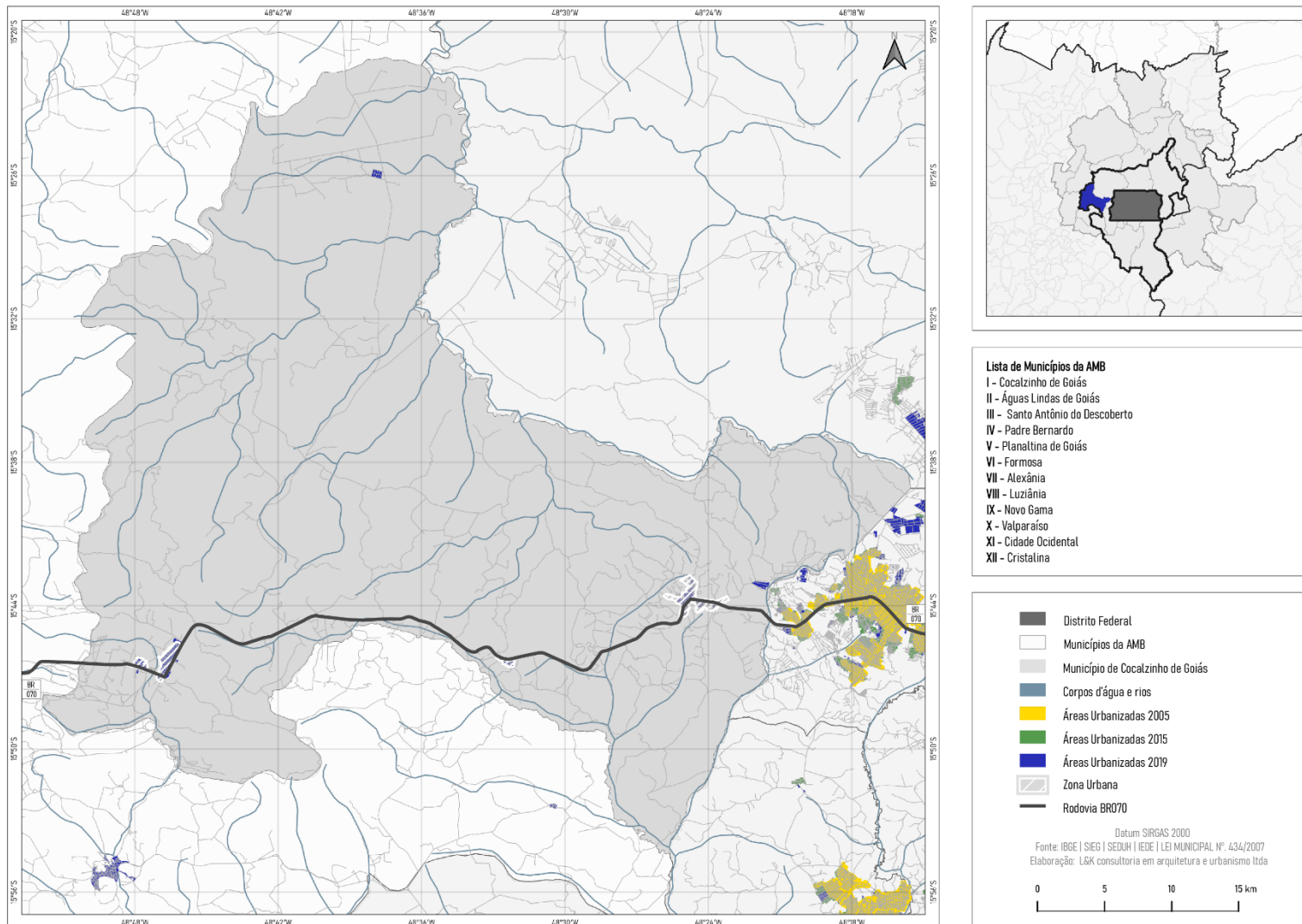


Figura 6 - Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Cocalzinho de Goiás Elaboração L&K

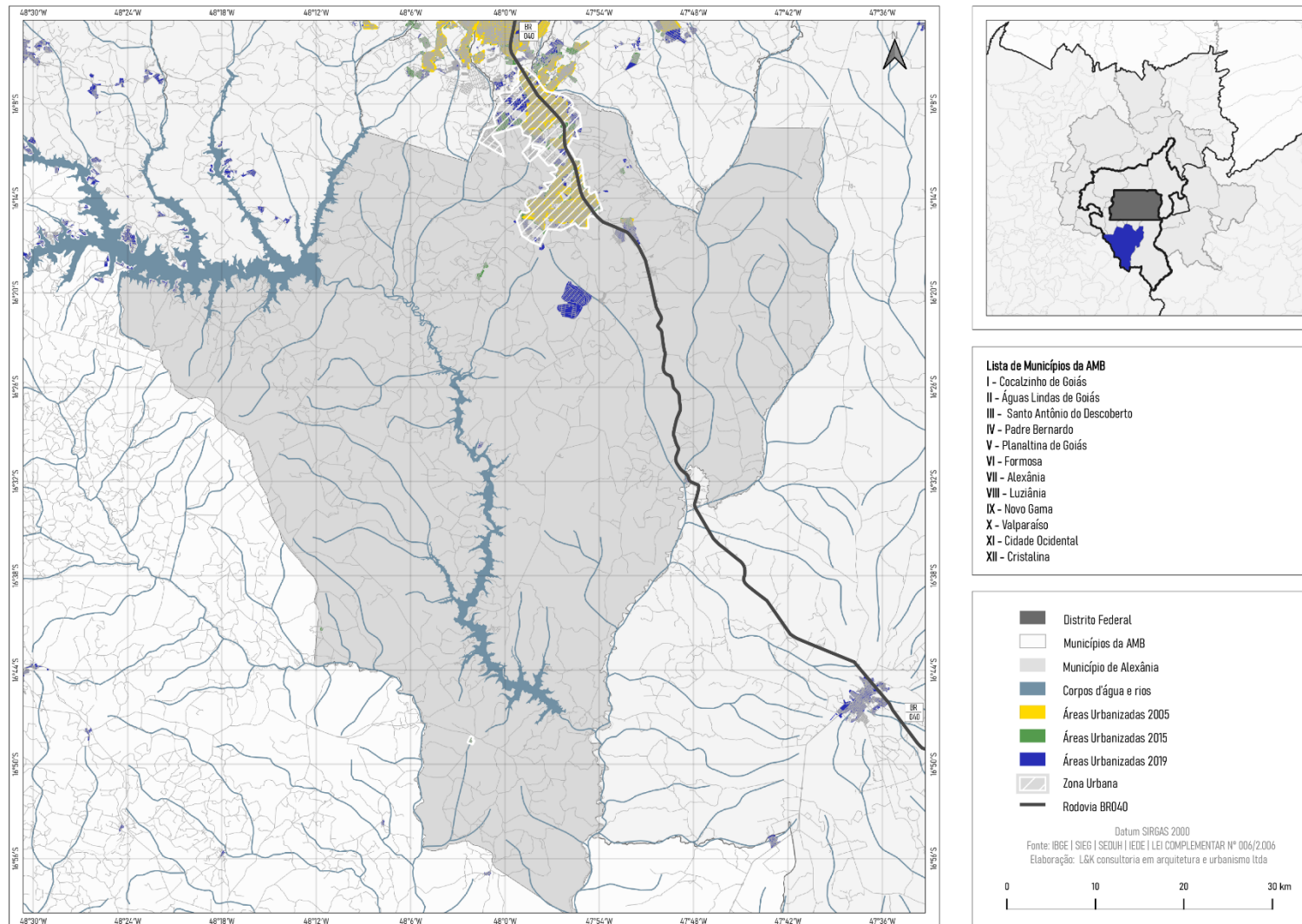


Figura 7 - Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Luziânia. Elaboração L&K

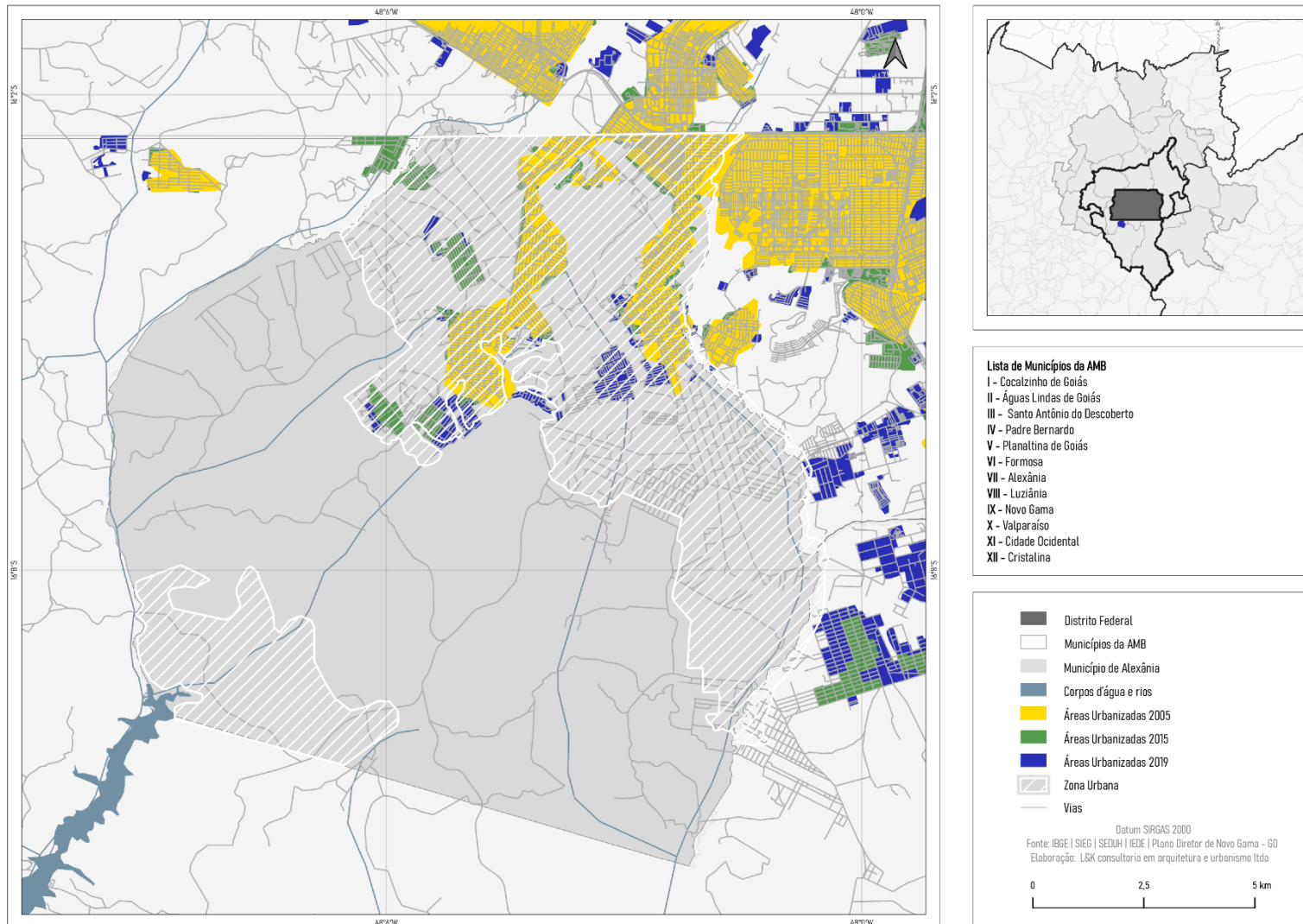


Figura 8 - Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Novo Gama. Elaboração L&K

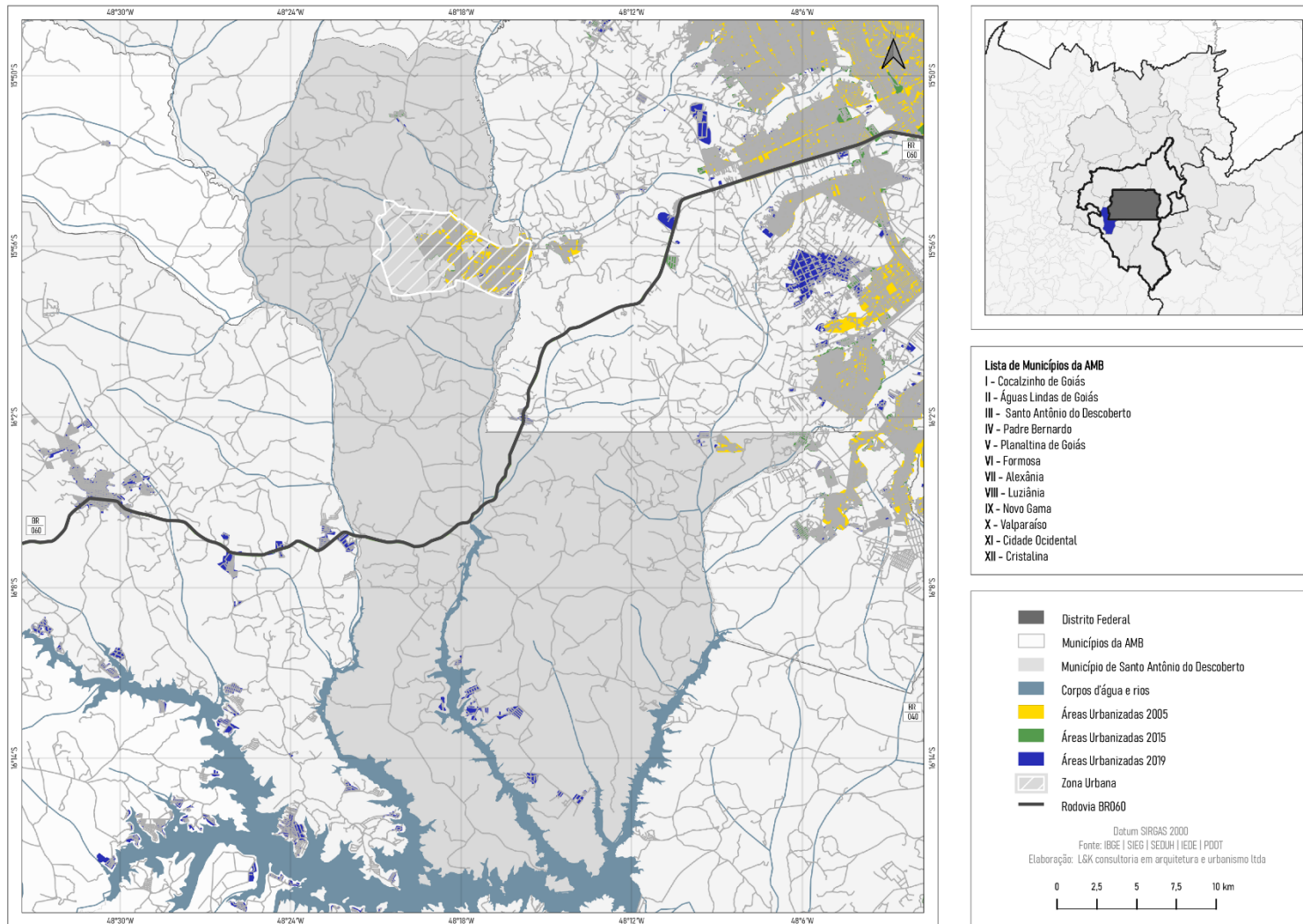


Figura 9 - Mapa de ocupação urbana e planos diretores: Santo Antônio do Descoberto. Elaboração L&K

Figura 4 - Águas Lindas:

Observa-se, já no ano de 2005, uma área considerável ocupada com uso urbano fora dos limites da macrozona urbana e de expansão urbana, conforme plano diretor de 2019. Entretanto, grande parte da área considerada urbana encontra-se desocupada. Percebe-se, também, ocupações urbanas esparsas, em desacordo com o Plano.

Figura 5 – Alexânia

São constatadas ocupações esparsas, em especial ao longo da rodovia e no entorno da sede do município. Ressaltamos a preocupação com o surgimento de ocupação mais recente às margens do Lago Corumbá IV, também em desacordo com o Plano Diretor.

Figura 6 – Cocalzinho de Goiás

Percebe-se a ocupação urbana bem controlada, conforme Plano Diretor aprovado em 2006, apesar da proximidade da ocupação intensa de Águas Lindas de Goiás.

Figura 7 – Luziânia

São observadas algumas ocupações urbanas recentes, em desacordo com o Plano Diretor, porém, a maior parte da ocupação está contida nos limites urbanos oficiais. Também verificamos uma ocupação ainda incipiente às margens do Lago Corumbá IV.

Figura 8 - Novo Gama

A ocupação urbana está contida na delimitação do Plano Diretor para a zona urbana, porém a ocupação efetiva apresenta baixa efetividade em relação à área passível de ocupação urbana. A ocupação tem reforçado a conurbação urbana da região englobando os municípios de Cidade Ocidental e Valparaíso em Goiás e Santa Maria no DF.

Figura 9 – Santo Antônio do Descoberto

A ocupação urbana está contida na zona urbana, tendo ainda área para expansão. Percebe-se também a existência de ocupações esparsas ao sul do município, nas proximidades do rio Descoberto.

Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs na AMB

Ao longo desta etapa, foram apresentadas informações sobre a legislação urbanística, visando embasar e promover análises sobre suas implicações e limitações na região de Brasília e seus municípios limítrofes no Estado de Goiás, tanto em relação à legislação já constituída na AMB quanto à proposta de possíveis sugestões para aperfeiçoamento da gestão urbana e regional. Diante disso, é importante avaliar como esta legislação se coloca no contexto do interesse comum do território da AMB como um todo.

Para tal, vamos utilizar o conceito das funções públicas de interesse comum - FPICs nas metrópoles brasileiras. Estas funções ultrapassam os limites administrativos de um único município. São essenciais para o funcionamento adequado das áreas metropolitanas e envolvem soluções que não podem ser efetivamente gerenciadas por um município isoladamente.

AS FPICs também são observadas na AMB, mesmo ela não constituindo uma área metropolitana em termos legais. O próprio Decreto Federal nº 7.469/2011, que regulamenta a Lei Complementar nº 94/1998, de criação da RIDE-DF, estabelece em seu Art 3º que compete ao COARIDE:

Parágrafo único. Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e de Minas Gerais e aos Municípios que a integram, relacionados com as seguintes áreas: (grifo nosso)

- I - infraestrutura;
- II - geração de empregos e capacitação profissional;
- III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;
- IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;
- V - transportes e sistema viário;
- VI - proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;
- VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;
- VIII - saúde e assistência social;
- IX - educação e cultura;

- X - produção agropecuária e abastecimento alimentar;
- XI - habitação popular;
- XII - serviços de telecomunicação;
- XIII - turismo; e
- XIV - segurança pública.

Neste contexto, foram destacadas quatro FPICs – ordenamento territorial, desenvolvimento econômico, meio ambiente e saneamento básico e transporte e mobilidade- que serão analisadas considerando a escala da AMB, com enfoque nos instrumentos de planejamento urbano e sua utilização na promoção de uma política de planejamento regional.

FPICs de Ordenamento Territorial

O uso do solo na AMB possui grande complexidade, considerando as distintas estruturas urbanas e administrativas que funcionam isoladamente em cada município, mas que, efetivamente, apresentam dependência entre si e, principalmente, com o DF. São observadas ações e estratégias de ordenamento, parcelamento e distribuição das unidades imobiliárias para fins habitacionais, comerciais, institucionais, alguns empreendimentos de grande porte, que trazem impacto para o conjunto da região definida como AMB. Para que este impacto seja minimizado ou mesmo traga benefícios, torna-se necessária a coordenação de ações, planos e políticas urbanas, no sentido de se conduzir o resultado final ao interesse comum e bem-estar da população da região, além de otimizar recursos financeiros sempre escassos.

A temática da **regularização fundiária** tem protagonismo nos planos diretores dos municípios da PMB. Formosa e Santo Antônio do Descoberto incluem a questão em suas metas, relacionando a regularização fundiária à questão ambiental.

Em estudo de Martins (2017) sobre os municípios de Valparaíso de Goiás, Novo Gama e Cidade Ocidental, foram relatados problemas habitacionais e fundiários, identificadas áreas públicas ocupadas irregularmente e domicílios em más condições. Martins constatou,

também, que algumas áreas passíveis de regularização estão em locais limítrofes - como o Jardim ABC, na divisa de Cidade Ocidental com o Distrito Federal, e alguns bairros de Valparaíso de Goiás que apresentam conurbação com Novo Gama e Luziânia.

Já no caso do DF, o PDOT também contempla a questão - e ressalve-se que, na capital federal, a ocupação irregular de terras públicas é um problema não apenas restrito à população de menor renda.

A tabela a seguir apresenta algumas informações destacadas dos planos diretores da AMB relacionadas às FPCs de Ordenamento territorial, com base em estudos do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada elaborados em 2013, e na tese de mestrado em gestão pública de Olavo Soares do Nascimento, de 2019.

PLANOS DIRETORES	ORDENAMENTO TERRITORIAL		
	Regularização fundiária	Gestão do território	Habitação
Brasília/DF - PDOT 2009	Promover a regularização fundiária; priorizar a regularização fundiária de assentamentos de baixa renda consolidados; articular regularização e política habitacional.	Identifica as áreas passíveis de expansão: as margens da rodovia BR-040; margem da rodovia DF-290; eixo Taguatinga/Ceilândia Samambaia.	Atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda.
Águas Lindas de Goiás	Promover a regularização fundiária.	Fortalecimento do planejamento e gestão municipais, a partir do fortalecimento institucional do poder público municipal e de articulações entre o município e diferentes entes da federação.	Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS; garantir a implantação de unidades via programa minha casa minha vida ou equivalente; atendimento prioritário aos seguimentos populacionais socialmente mais vulneráveis.
Alexânia			

Cidade Ocidental	Promover mapeamento de todas as propriedades situadas em terras públicas.		
Cristalina			
Cocalzinho da Goiás			
Formosa	Propõe aplicar os instrumentos previstos para a regularização fundiária.	Otimização dos equipamentos públicos.	Integrar a política habitacional do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.
Luziânia			
Novo Gama			Determinar que a política habitacional não estimule fluxos migratórios indesejáveis e se limite à oferta e melhoria das condições de moradia à população permanente local.
Padre Bernardo			
Planaltina de Goiás		Adensamento adequado.	
S Antônio do Descoberto	Promover mapeamento das propriedades estabelecidas em terras públicas.	Adensamento adequado; otimização dos equipamentos públicos.	Evitar a ocupação em áreas de risco.
Valparaíso de Goiás			

Tabela 5 - Planos diretores e ordenamento territorial – Regularização Fundiária, Gestão do Território e Habitação. Elaboração L&K

Outra FPIC relacionada ao ordenamento territorial é a de **gestão do território**. De maneira geral, os PDs apresentam políticas públicas de ordenamento territorial restrita à área municipal ou ao território do DF. Muitas vezes falta adequação à realidade local e, sobretudo metropolitana, fator que induz à desarticulação entre as políticas setoriais (desenvolvimento econômico, meio ambiente, turismo, transportes, urbanização e saneamento, entre outras), assim como a entre o urbano e o rural no conjunto do território.

Em todos os planos diretores dos municípios da região encontram-se menções a uma melhor distribuição dos espaços urbanos, ao adensamento adequado, ao aproveitamento de centralidades e uma melhor distribuição dos equipamentos públicos.

O plano do DF, por exemplo, identifica as margens da rodovia BR-040 como uma região para expansão da ocupação. A rodovia corta o território de Valparaíso de Goiás e exerce influência na dinâmica de Novo Gama e Cidade Ocidental. Outro eixo de desenvolvimento estabelecido situa-se na confluência de Ceilândia/Taguatinga/Samambaia e vai beneficiar os municípios de Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás. E ainda a definição de Zonas de Expansão e Qualificação nas margens da rodovia DF-290, divisa com o DF, que passa também por Novo Gama e Valparaíso de Goiás.

A meta de adensamento adequado é mencionada nos planos diretores de Santo Antônio do Descoberto, Planaltina de Goiás e Águas Lindas de Goiás. Já a otimização dos equipamentos públicos aparece como meta nos planos de Formosa, Santo Antônio do Descoberto e do Distrito Federal.

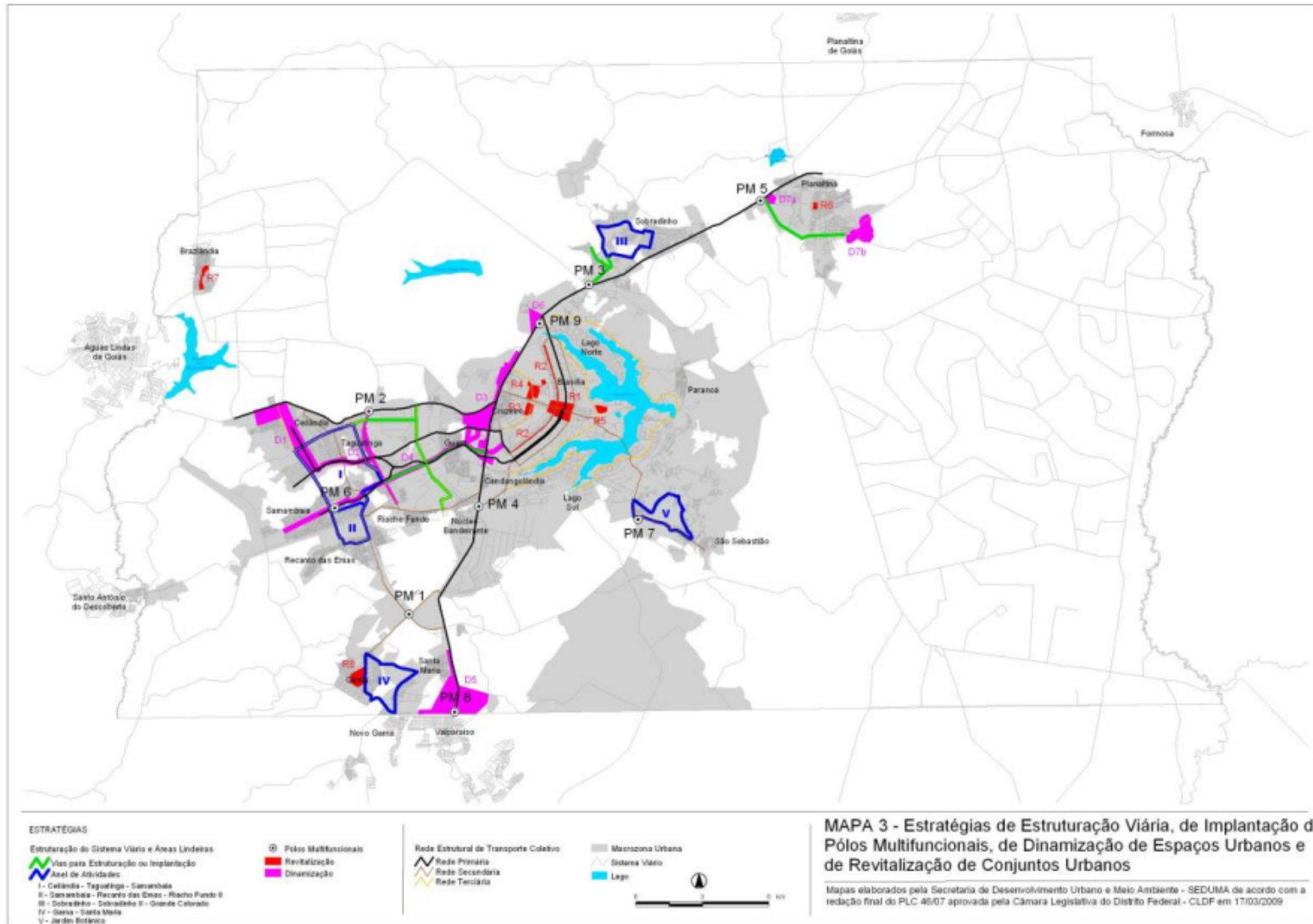


Figura 10 - Mapa Estratégias de Estruturação Viária (Fonte: SEDUH)

Por fim, a terceira FPIC deste tópico é a de **habitação**. O déficit habitacional na AMB é elevado, como visto no item 3.4.1 do Caderno de Leitura Crítica: “O elevado índice do DF é um dos responsáveis pelo incremento do déficit na região estudada, considerando que os altos preços de imóveis fazem com que as famílias migrem para as cidades do Entorno imediato, mesmo que, na maioria das vezes, continuem a trabalhar no DF”.

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

Uma vez que a demanda habitacional é uma constante nos municípios da AMB e que o trabalho em conjunto pode trazer benefícios no fortalecimento das ações que os municípios e o Distrito Federal pleiteiem junto à União, é possível afirmar que a definição da habitação como uma FPIC é de fundamental importância.

FPICs de Desenvolvimento Econômico

A excessiva dependência econômica do Distrito Federal é um dos elementos que mais caracteriza a Área Metropolitana de Brasília, como já exposto neste trabalho. O quadro leva a dificuldades de caráter econômico e social enfrentadas nos municípios da AMB. Diante disso, destacam-se três tipos de FPICs para a área, conforme o exposto a seguir.

O PIB per capita da região, apesar de ser um dos maiores do país, apresenta enormes distorções na sua distribuição, notadamente, entre o DF e os demais municípios da AMB. Conforme *Tabela 7 - Produto Interno Bruto dos municípios da PMB e Figura 14*, constantes do Caderno de Leitura Crítica, observa-se que os municípios que apresentam menores PIB per capita fazem parte da periferia metropolitana de Brasília.

Percebe-se na AMB estratégias de desenvolvimento na escala regional, a partir da instalação de importantes indústrias, em especial no segmento alimentício e agropecuário. São tentativas, embora com frágil articulação entre os governos de Goiás e do Distrito Federal para propiciar oferta de emprego nos próprios municípios, o que a médio e longo prazo poderia propiciar uma descentralização dos postos de emprego no DF.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT aponta o objetivo de estimular a diversificação das atividades econômicas em áreas já consolidadas, para gerar novas oportunidades de emprego e renda. Também destaca o interesse em "promover a instalação de empreendimentos de grande porte nos eixos de articulação e de integração com os municípios limítrofes do Distrito Federal". Percebe-se, portanto, o interesse em promover o desenvolvimento econômico de Brasília de forma integrada com os municípios próximos.

O Plano Diretor de Formosa também estabelece a possibilidade de integração no campo econômico, instituindo a Zona de Interesse Logístico, que é focada no trabalho conjunto com o Distrito Federal. O Plano Diretor de Santo Antônio do Descoberto traz o objetivo de promover o desenvolvimento econômico às margens da BR-060, rodovia que faz ligação com o Distrito Federal. Já o plano de Cidade Ocidental destaca o objetivo de estabelecer parcerias com o governo de Goiás como um dos caminhos para a diversificação da atividade econômica e para atrair empresas ao município.

Os indicativos dos planos diretores mostram, portanto, um encaminhamento para o trabalho conjunto das diferentes cidades no setor econômico.

Os planos diretores do Distrito Federal e dos municípios de Planaltina, Formosa, Santo Antônio do Descoberto e Novo Gama, elencam o turismo entre suas diretrizes. Neste caso, o foco é duplo: tanto no sentido de desenvolvimento econômico quanto de preservação ambiental, já que há uma percepção de que o ecoturismo e o turismo rural são vocações locais que podem ser impulsionadas. O plano de Formosa estabelece o macrozoneamento de interesse turístico e ambiental, rural e de interesse mineral, similar ao verificado em Planaltina, que delimitou uma macrozona de interesse turístico. Em Santo Antônio do Descoberto, o plano prevê parcerias com faculdades de turismo para

impulsionar o setor. Já Novo Gama tem como meta o fortalecimento do turismo em torno do Lago Corumbá IV, que é também um ponto de interesse ambiental compartilhado com outros municípios da região.

Tanto o plano do Distrito Federal quanto o de Santo Antônio do Descoberto mencionam a importância de o poder público prover a qualificação dos trabalhadores rurais, buscando incrementar a produtividade no setor. Santo Antônio do Descoberto reforça também a agricultura familiar. Em Formosa, o plano estabelece uma Zona Agroindustrial, com foco no desenvolvimento econômico, e para a sua efetividade indica que o poder público pode buscar parcerias com o setor privado.

PLANOS DIRETORES	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO		
	Atividade econômica	Turismo	Agronegócio
Brasília/DF - PDOT 2009	Fomentar a implantação de centros de negócios e polos de atividades econômicas que fortaleçam a posição do DF no cenário econômico regional e nacional; Promover a instalação de empreendimentos de grande porte nos eixos de articulação e de integração com os municípios limítrofes do DF.	Consolidar a vocação de cultura, lazer, esporte e turismo do lago Paranoá, mediante criação e promoção de espaços adequados para o cumprimento de suas funções; Apoiar o turismo rural como alternativa de agronegócio, geração de emprego e melhoria da renda familiar.	Prover a qualificação dos trabalhadores rurais, de forma a incrementar a produtividade, a qualidade e a lucratividade no setor; Viabilizar economicamente a pequena propriedade familiar.
Águas Lindas de Goiás			Propõe incentivo à criação de agronegócios para a geração de emprego e renda.
Alexânia			

Cidade Ocidental	Diversificar a atividade econômica e atrair empresas ao município.		
Cristalina			
Cocalzinho da Goiás			
Formosa	Institui uma Zona de Interesse Logístico, que é focada no trabalho conjunto com o Distrito Federal.	Estabelece o macrozoneamento de interesse turístico e ambiental, rural e de interesse mineral.	Estabelece uma Zona Agroindustrial, focada no desenvolvimento econômico.
Luziânia			
Novo Gama		Fortalecer o turismo em torno do Lago Corumbá IV, ponto de interesse ambiental com outras cidades da região.	
Padre Bernardo			
Planaltina de Goiás		Estabelece a macrozona de interesse turístico.	
S Antônio do Descoberto	Promover o desenvolvimento econômico às margens da rodovia BR-060 (região não faz parte do perímetro urbano da cidade e está próxima de Engenho das Lajes/DF).	Estabelecer parcerias com faculdades de turismo para impulsionar o setor de turismo.	Prover a qualificação dos trabalhadores rurais, de forma a incrementar a produtividade no setor.
Valparaíso de Goiás	Diversificar a atividade econômica e atrair empresas ao município.		

Tabela 6 - Planos diretores e ordenamento territorial - Atividade econômica, Turismo e Agronegócio. Elaboração L&K

FPICs de Meio Ambiente e Saneamento Básico

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

O PDOT/DF, em seu zoneamento, prevê áreas de preservação em locais fronteiriços com outros municípios: Novo Gama, Padre Bernardo e Planaltina, represa do Descoberto, Águas Lindas de Goiás.

Outro local de destaque, já mencionado anteriormente, é o Lago Corumbá IV, que passa pelos municípios de Santo Antônio do Descoberto e Novo Gama, além de abastecer as regiões de Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama. Entretanto, o que se observa são ações conjuntas esparsas, principalmente entre o governo de Goiás e o do Distrito Federal. Estas ações decorrem de problemas em grau já bastante elevado enfrentados pela população.

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

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

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

PLANOS DIRETORES	MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO BÁSICO		
	Desenvolvimento sustentável	Corumbá IV	Saneamento e Resíduos sólidos
Brasília/DF - PDOT 2009	O zoneamento do DF define áreas de preservação junto às divisas que fazem fronteira com outros municípios da PMB (Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina e Águas Lindas de Goiás).	Integração com os municípios limítrofes prioritária ação sobre Águas Lindas, Sto Antônio Descoberto, Novo Gama, Valparaíso, Cidade Ocidental e Planaltina e sobre a bacia do ribeirão Alagado, contribuinte do reservatório de Corumbá IV.	Os Planos Diretores de: Água e Esgotos do DF; Drenagem do DF e Resíduos Sólidos do DF, fundamentados no PDOT e na evolução da ocupação urbana, deverão ser elaborados no prazo máximo de 2 anos, e atenderão ao estabelecido no PDOT.
Águas Lindas de Goiás			
Alexânia			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.
Cidade Ocidental			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.
Cristalina			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.
Cocalzinho da Goiás			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.
Formosa			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.
Luziânia			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.

Novo Gama		Formação de comitê para gerenciar a bacia do Rio Corumbá. Estabelecer parcerias com municípios vizinhos e a RIDE-DF para administração das bacias que cortam a cidade.	
Padre Bernardo			
Planaltina de Goiás			
S Antônio do Descoberto		Formação de um comitê para gerenciar a bacia do Rio Corumbá. Ações controlar ocupação desordenada em tomo do Lago Corumbá IV.	Propõe o estabelecimento de um consórcio público.
Valparaíso de Goiás			Propõe o de estabelecimento de um consórcio público.

Tabela 7 - Planos diretores e Meio Ambiente e Saneamento Básico. Elaboração L&K

FPICs de Transporte e Mobilidade

Conforme descrito no Caderno de Leitura Crítica que compõe este estudo, a região geográfica formada pelo Distrito Federal e sua área metropolitana caracteriza-se por intensas relações de deslocamento, devido à grande concentração de postos de trabalho, capital humano, renda, qualidade de vida e oportunidades em Brasília. Toda essa dinâmica produz um cenário para o transporte público coletivo no âmbito da Ride/DF ou de sua área metropolitana - AMB, que se apresenta na forma de transporte rodoviário interestadual de características urbanas ou semiurbanas com volume excepcional. Os entraves institucionais para a gestão de um sistema de transporte integrado com essas características são imensos.

Por sua vez, o Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal – PDTU é o instrumento de planejamento e gestão, voltado para o sistema de transporte apenas do DF, e, apesar de fazer considerações sobre a problemática da metropolização, o plano não avança em propostas de articulação ou sugestão de arranjos para a melhoria do serviço.

O serviço semiurbano não possui nenhum tipo de integração ou ligação com a rede de transportes do DF, apesar de utilizar praticamente o mesmo sistema viário e os mesmos equipamentos urbanos, ocasionando superposição de linhas e de atendimentos.

A FPIC transporte é uma questão tratada isoladamente pelo Distrito Federal, ignorada pelo governo de Goiás e sofrida nos municípios metropolitanos. O que se percebe é que existe gestão de transporte público no DF, limitado ao quadrilátero, com esforços do GDF e da União, com a ampliação do sistema viário e implantação do BRT; existe gestão de transporte público interestadual semiurbano por parte da ANTT que atende 8 (oito) municípios da AMB; o resultado de duas gestões desarticuladas, é ausência de gestão metropolitana.

Planos Diretores	TRANSPORTE E MOBILIDADE
Brasília/DF - PDOT 2009	<p>Promoção da implementação da integração multimodal dos serviços de transporte coletivo e a instituição de processo de planejamento de transporte integrado ao planejamento do desenvolvimento urbano e rural.</p> <p>Capítulo X: para disciplinar a integração do Distrito Federal com os municípios limítrofes, dependente tal ação do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos.</p> <p>Elencou como instrumento de política urbana o Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal - PDTU. Determinou, por fim, que o Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal seja aprovado por lei ordinária, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, em um prazo máximo de 2 (dois) anos após a publicação do PDOT.</p> <p>Aproveitamento maior das centralidades para promover a melhoria na mobilidade.</p> <p>Priorização do transporte coletivo e não-motorizado sobre o individual.</p>
Águas Lindas de Goiás	
Alexânia	
Cidade Ocidental	
Cristalina	
Cocalzinho da Goiás	
Formosa	<p>Integrar as políticas setoriais, em especial as de mobilidade, uso e ocupação do solo e geração de emprego como estratégia de mitigação de emissões de poluentes e gases de efeito estufa.</p> <p>Propõe o sistema de mobilidade.</p>
Luziânia	
Novo Gama	<p>Os planos diretores de Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto expressam a importância de se atuar de forma conjunta.</p>
Padre Bernardo	
Planaltina de Goiás	
S Antônio do Descoberto	<p>Os planos diretores de Novo Gama e Santo Antônio do Descoberto expressam a importância de se atuar de forma conjunta.</p>
Valparaíso de Goiás	

Tabela 8 - Planos diretores e Transporte e Mobilidade. Elaboração L&K

3. CONSÓRCIOS E OUTRAS AÇÕES ELABORADAS EM CONJUNTO PELOS MUNICÍPIOS E DF



Gestão Integrada

O projeto EXPORIDE - Programa Integrado de Desenvolvimento Regional e transformação das Cadeias Produtivas dos municípios da RIDE DF e Entorno visa “promover a convergência e o fortalecimento das ações público-privadas voltadas para o desenvolvimento e a transformação das cadeias produtivas dos municípios da RIDE DF e Entorno”.

Como descrito no Caderno de Atividades, as Regiões Integradas de Desenvolvimento estão previstas na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 21,43 e 48 com o objetivo de permitir que um aglomerado urbano que envolva duas ou mais unidades da federação possa planejar ações conjuntas que visem a melhoria da qualidade de vida para seus habitantes e a redução das disparidades sociais e econômicas.

Os propósitos da RIDE DF e Entorno estão fundamentados na integração de ações colaborativas destinadas a fomentar novos arranjos econômicos. Além disso, busca fortalecer a região e seus municípios, bem como estabelecer novas centralidades que assegurem o desenvolvimento de seus municípios. O objetivo inclui, de maneira equitativa, promover maior empregabilidade local e reduzir os deslocamentos pendulares da população.

A realidade é que, dentro da RIDE DF e Entorno, alguns municípios estabelecem uma conexão mais estreita, uma verdadeira afinidade metropolitana com Brasília. Dentre os diversos aspectos, destaca-se a continuidade urbana existente, mesmo que alguns deles não compartilhem fronteiras geográficas. Observa-se uma integração marcante, refletida na configuração do sistema viário, onde principais eixos e rodovias, como a BR 60, BR 70 e BR 40, desempenham um papel crucial. Além disso, áreas habitacionais, serviços e indústrias estão intrinsecamente interligados.

Outro fator preponderante é a presença de intensos deslocamentos pendulares impulsionados por uma variedade de atividades, incluindo serviços, compras, estudos e, principalmente, empregos. Diante desse cenário, o presente estudo concentra-se na região designada como Área Metropolitana de Brasília, compreendendo não apenas o Distrito Federal, mas também 12 municípios que constituem o que o Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPE-DF) denominada Periferia Urbana de Brasília (PMB).⁹

Como descrito no Caderno de Atividades, em 05 de janeiro de 2023, foi sancionada a Lei Complementar nº 181¹⁰, do Estado de Goiás, criando a Região Metropolitana do Entorno do DF – RME. A região compreende os municípios de: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

Comparam-se, abaixo, alguns artigos da citada lei com a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que “Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.”

9

A Nota Técnica no 01/2014 da Codeplan, atual IPE-DF, que formulou o conceito de Área Metropolitana de Brasília (AMB), delimitada pelo DF + 12 Municípios que conformam o seu colar metropolitano;

¹⁰ <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/106682/pdf>

LEI COMPLEMENTAR Nº 94/1998 E SUAS ALTERAÇÕES	LEI COMPLEMENTAR Nº 181/2023-GO
<p>Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.</p>	<p>Cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – CODERME.</p>
<p>Art. 2º É o Poder Executivo autorizado a criar um Conselho Administrativo para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.</p> <p>Parágrafo único. As atribuições e a composição do Conselho de que trata este artigo serão definidas em regulamento, dele participando representantes dos Estados e Municípios abrangidos pela RIDE.</p>	<p>Art. 5º A estrutura de governança Inter federativa da RME tem o objetivo de viabilizar o compartilhamento de responsabilidades e de ações entre o Estado de Goiás e os municípios da RME, e será composta por: I – Conselho de Desenvolvimento Metropolitano do Entorno do Distrito Federal – CODERME; II – Secretaria Executiva do CODERME; III – Câmaras Técnicas Setoriais; e IV – órgãos e entidades públicos estaduais e municipais às quais o CODERME delegar atribuições que lhes sejam próprias.</p>
<p>Art. 3º Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infraestrutura e de geração de empregos.</p>	<p>Art. 4º Para os fins desta Lei Complementar e do desenvolvimento urbano integrado, consideram-se funções públicas de interesse comum (regulação, serviços públicos e infraestrutura):</p>

LEI COMPLEMENTAR Nº 94/1998 E SUAS ALTERAÇÕES	LEI COMPLEMENTAR Nº 181/2023-GO
<p>Art. 4º É o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.</p> <p>Parágrafo único. O Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, ouvidos os órgãos competentes, estabelecerá, mediante convênio, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos, abrangidos tanto os federais e aqueles de responsabilidade de entes federais, como aqueles de responsabilidade dos entes federados referidos no art. 1º, especialmente em relação a:</p> <p>I - tarifas, fretes e seguros, ouvido o Ministério da Fazenda;</p> <p>II - linhas de crédito especiais para atividades prioritárias;</p> <p>III - isenções e incentivos fiscais, em caráter temporário, de fomento a atividades produtivas em programas de geração de empregos e fixação de mão-de-obra.</p>	<p>Art. 7º São instrumentos a serem adotados no planejamento, na gestão e na execução das funções públicas de interesse comum, com o destaque para:</p> <p>I – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PMDUI;</p> <p>II – planos, programas e projetos setoriais metropolitanos;</p> <p>III – consórcios públicos, nos termos da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005;</p> <p>IV – fundos públicos;</p> <p>V – operações urbanas consorciadas interfederativas; e</p> <p>VI – contratos de concessão e parcerias público– privadas.</p>
	<p>Art. 6º.....</p> <p>Parágrafo único. No que for cabível, a atuação da estrutura de governança interfederativa da RME deverá ser compatibilizada com eventuais normas e planos que tenham sido expedidos pelos órgãos de governança da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, cuja criação foi autorizada pela Lei Complementar federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998</p>

Tabela 9 - Comparativo entre a Lei Complementar nº 94/98 e a Lei Complementar GO nº 181/2023. Elaboração L&K

A necessidade premente de políticas públicas comuns e integradas nos municípios da RIDE DF e Entorno, mais especificamente na AMB, assim como na criação da Região Metropolitana do Entorno de Brasília e no Distrito Federal reforçam a importância de se estabelecer intrínseca interconexão entre essas localidades. Cabe a ressalva de que, nesse estudo, abordamos os 12 municípios considerados como os que têm maiores ligações metropolitanas com o DF, e no caso da RME, o município de Alexânia não está contemplado. Não obstante, a Lei nº 181/2023, em seu §3º do art. 3º, abre a possibilidade de inclusão, caso observados alguns critérios constantes no art.91 da Constituição Estadual de Goiás, os quais julgamos compatíveis aos requisitos dispostos na NT nº1/2014 do IPEDF, já mencionada, a qual definiu a AMB.

As legislações que estabelecem essas regiões especiais geralmente preveem que os municípios envolvidos terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, incluindo financiamentos e garantias para empréstimos, ao participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, tais como desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, transportes, uso do solo, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental. Essa abordagem compartilhada resulta em economia de recursos públicos e benefícios abrangentes para toda a região. Fato inclusive já descrito na seção “Planos Setoriais de Desenvolvimento Urbano” do presente caderno.

Nesse contexto, foram definidas as Funções Públicas de Interesse Comum, as FPICs¹¹, citadas em capítulos anteriores. Elas normalmente estão relacionadas às áreas de infraestrutura, de geração de emprego e capacitação profissional, saneamento básico, em especial água esgoto e limpeza pública, uso, parcelamento e ocupação do solo, o transporte e o sistema viário, proteção do meio ambiente, dentre outros. A gestão administrativa dessas funções públicas cabe ao COARIDE¹² e, atualmente, também pelo CODERME¹³.

¹¹ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7469-4-maio-2011-610598-publicacaooriginal-132390-pe.html>

¹² Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno- COARIDE é o colegiado que tem como finalidade coordenar as atividades a serem desenvolvidas na RIDE. Foi criado pela Lei nº94, de 19/02/98, regulamentado pelo Decreto nº7469/2011 e 11057/

¹³ CODERME, conselho criado pela Lei nº 181/2023.

Como já comentado em Cadernos¹⁴ anteriores, a AMAB-Associação de Municípios Adjacentes a Brasília, também exerce papel importante na função de intermediar decisões políticas que promovam melhorias para os municípios da RIDE.

¹⁴ Caderno de Atividades-Capítulo de Contextualização Histórica.

Relações Interfederativas na RIDE DF e Entorno

No âmbito da cooperação mútua em áreas de interesse comum ou FPICs, constata-se, em especial, a existência de convênios e consórcios entre os entes da RIDE e Entorno no intuito de buscar soluções para desafios, principalmente nas áreas de saneamento, segurança, saúde, produção agropecuária e abastecimento alimentar e mobilidade urbana.

A Lei nº 11.107, de 6/4/2005¹⁵, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. A lei reforça a cooperação entre os entes federados do país e apresenta o arcabouço legal e institucional para sua implementação. É um importante instrumento de promoção regional, que garante a construção de um sistema urbano mais integrado que atenda de forma mais eficiente a prestação de serviços públicos essenciais à população.

Nesse trabalho, optamos em focar aqueles relacionados à saneamento e mobilidade, considerando os dados levantados no Caderno de Leitura Crítica e o objeto desse trabalho da Ação 2 do programa Exporide.

Consórcio Águas Lindas

Em abril de 2003, as Companhias Saneago e CAESB constituíram o Consórcio Águas Lindas¹⁶, aprovado pela Lei Municipal nº 387, de junho de 2003, com o objetivo de traçar as diretrizes para efetivação dos estudos, análises e providências para exploração econômica e

¹⁵ <https://legis.senado.leg.br/norma/570556/publicacao/34620932>

¹⁶ <https://ri.saneago.com.br/Download.aspx?Arquivo=IX3endMmyFufUMDBah6/Ug==>

implementação de infraestrutura de saneamento, em todas as suas fases e processos, incluindo a implantação de sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário no município de Águas Lindas de Goiás-GO. O consórcio tem duração de 31 (trinta e um anos), renováveis por igual período.

As operações iniciaram em 2007. Conforme informações da Saneago e da Caesb, as companhias investiram cerca de R\$470 milhões e construíram 950 mil metros de rede de água e 730 mil metros de rede de esgoto. De acordo com a Agência Brasília, em novembro de 2023 foi concluída a instalação de um reservatório com capacidade de armazenar 6 milhões de litros de água e custou um aporte de R\$7,5 milhões de recursos do próprio Consórcio.

Consórcio Corumbá IV

As Companhias SANEAGO e CAESB constituíram o Consórcio Corumbá em 17 de setembro de 2009. O consórcio tem por objeto o empreendimento denominado Sistema Produtor de Água Corumbá e visa atender as demandas dos serviços públicos de água dos municípios de Luziânia, Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental situados em Goiás e dos núcleos urbanos de Gama e Santa Maria no Distrito Federal. O prazo é de 30 anos, renováveis por iguais e sucessivos períodos.

Conforme a Saneago¹⁷, em abril de 2022, foi inaugurado o sistema produtor Corumbá, que reforça e amplia o abastecimento de água tratada nos municípios goianos de Luziânia, Valparaíso, Cidade Ocidental e Novo Gama, e também a região sul do DF. A implantação é fruto do consórcio entre a SANEAGO e a CAESB.

¹⁷ Informações Contábeis em 31/12/2022, aprovadas pelo conselho de Administração da SANEAGO em 09/03/2022 <https://ri.saneago.com.br/Download.aspx?Arquivo=weZg90qpzGam4fpMlwRowg==>

Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – Corsap - DF/GO

É uma autarquia do tipo associação pública a que alude o art. 41, IV do Código Civil Brasileiro, integrante da Administração Indireta dos Entes Federados que a constituem, com duração por prazo indeterminado, cujas atribuições foram definidas no Protocolo de Intenções, ratificado pelas Leis nº 4.948, de 11/11/2012-DF e Lei nº 17.661, de 11/06/2012-GO.

Sua proposta é de promover a gestão associada e ambientalmente adequada dos resíduos sólidos das águas pluviais na RIDE DF e Entorno, além de viabilizar a coleta seletiva, a reciclagem e a destinação final dos resíduos não reciclados. O CORSAP-DF/GO é formado pelo Distrito Federal, Estado de Goiás e de 19 municípios goianos que compõem a RIDE DF e Entorno.

Acordo de Cooperação técnica – Programa Produtor de Água na Bacia do Descoberto

O Acordo Técnico nº07/2019/ANA oriundo do Programa Produtor de Água na Bacia do Descoberto, é uma parceria entre a CAESB DF, Goiás, DF e União em gestão compartilhada da região do Descoberto. O programa é de adesão voluntária onde são beneficiados produtores rurais e comunidade local. O objetivo do Programa é motivar e implantar práticas sustentáveis, por meio de incentivos financeiros destinados aos agricultores inscritos. Atividades como por exemplo, cercamento de matas ciliares, saneamento rural, educação ambiental, adequação de estradas rurais e estímulo à agroecologia fazem parte do Programa.

É considerado estratégico pois, está interligado ao principal manancial de água em operação. É monitorado por uma Unidade de Gestão do Projeto – UGP, cuja secretaria executiva é a CAESB, que possui como objetivos principais gerenciar e acompanhar as ações do Programa, apoiar a consolidação de políticas públicas e promover a integração de órgãos e entidades regionais na gestão dos recursos naturais da bacia do Descoberto. Foi criado em 2019. O mapa abaixo apresenta o uso do solo da área abrangida pelo Programa.

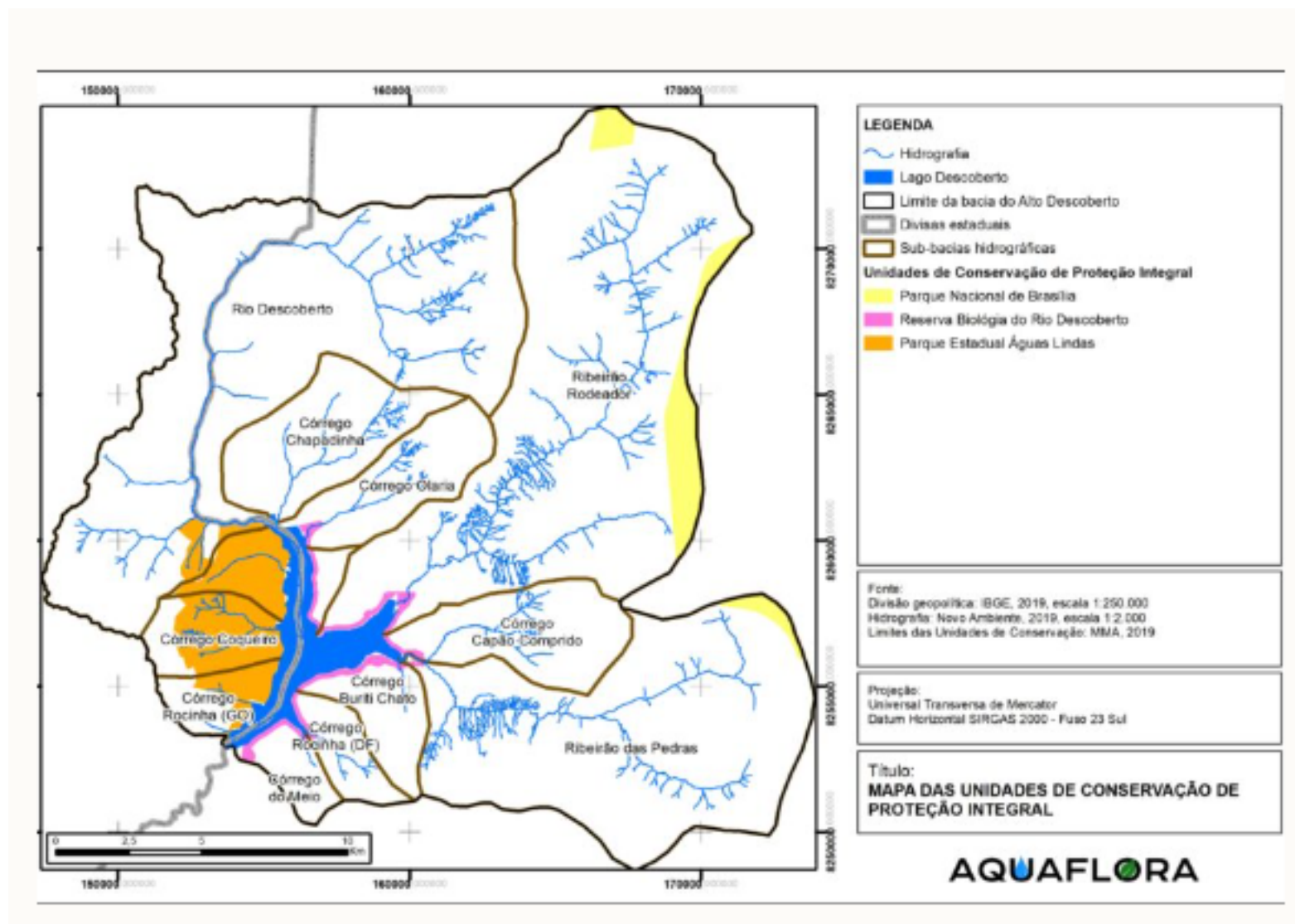


Figura 11 - Mapa das Unidades de Conservação de Proteção Integral (Fonte: ADASA. <https://www.adasa.df.gov.br/> <http://www.produtordeaguadescoberto.df.gov.br/acoes/>)

Mobilidade Urbana

Um dos grandes desafios da RIDE DF e Entorno, e mais especificamente da nossa área de estudo compreendida pelos 12 (doze) municípios) e o DF que formam a denominada pelo IPE DF, Área Metropolitana de Brasília, encontra-se na questão da mobilidade urbana, face os grandes fluxos pendulares entre esses municípios e o DF. Fato comprovado por dados constantes no Caderno de Leitura Crítica.

Vários estudos e propostas já se apresentaram, mas, nada conclusivo até o momento.

Podemos destacar algumas iniciativas, relacionadas a ligações entre o DF e os municípios da RIDE pelo modal ferroviário. Em 2011/12, a SUDECO assinou juntamente com os governos de Goiás e do Distrito Federal, com o Ministério da Integração Nacional, A Agência Nacional de Transportes (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes um acordo técnico para a instalação do trem Brasília-Luziânia e contratação dos estudos de viabilidade técnica. Em 17/09/2015, a ANTT publica no Diário Oficial da União o chamamento público para os estudos de viabilidade do transporte ferroviário de passageiros no corredor Brasília-Luziânia¹⁸. O Ministério dos Transportes, apresentou, em janeiro deste ano (2024), uma minuta de proposta da Política Nacional de Transporte Ferroviário de Passageiros (PNTFP). De acordo com notícias veiculadas na imprensa¹⁹ os estudos para implantação do trecho entre Brasília e Luziânia voltam à pauta.

Fato semelhante tem ocorrido com o trecho ferroviário ligando Brasília-Anápolis -Goiânia. Em julho de 2012 foi assinado um protocolo de intenção entre a União, o DF, o estado de Goiás, a ANTT, o DNIT e a Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A para elaboração do

¹⁸ <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2011/12/15/trem-entre-brasilia-e-luziania/>

¹⁹ <https://anptrilhos.org.br/uniao-quer-trem-com-passageiros-brasilia-luziania-e-outros-5-trechos/>

Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Socioambiental (EVTEA) necessários para a outorga de exploração do serviço público de transporte ferroviário regular de passageiros e de carga no trecho Brasília/DF, Anápolis e Goiânia/GO.

Recentemente, em janeiro deste ano de 2024, foi criado um grupo de trabalho para discutir a criação de um consórcio Inter federativo para gestão do transporte na região. A mencionada criação foi o projeto mais votado nas discussões do Plano Plurianual (PPA) de Goiás, que define as prioridades de investimentos até 2027.

O grupo de trabalho será conduzido pelo Ministério dos Transportes e contará com dois membros de Goiás, dois da Secretaria de Transporte e Mobilidade do DF (SEMOB DF), além da ANTT e INFRA SA.

Considerações

Pelo exposto, podemos elencar, de forma sucinta, algumas constatações que podem dificultar a eficácia de ações de desenvolvimento urbano e socioeconômico, em especial entre os entes que compõem a RIDE DF e Entorno:

- **Arranjo institucional** - A Ride DF e Entorno era originalmente constituída de 21 (vinte e um) municípios, posteriormente foi acrescida de outros 12 (doze) municípios. Recentemente, foi aprovado o Projeto de Lei nº 189/2019 no Senado, atualmente em discussão na Câmara dos Deputados, prevendo a incorporação do município de Uruana- MG (3.282 habitantes -Censo IBGE 2022).

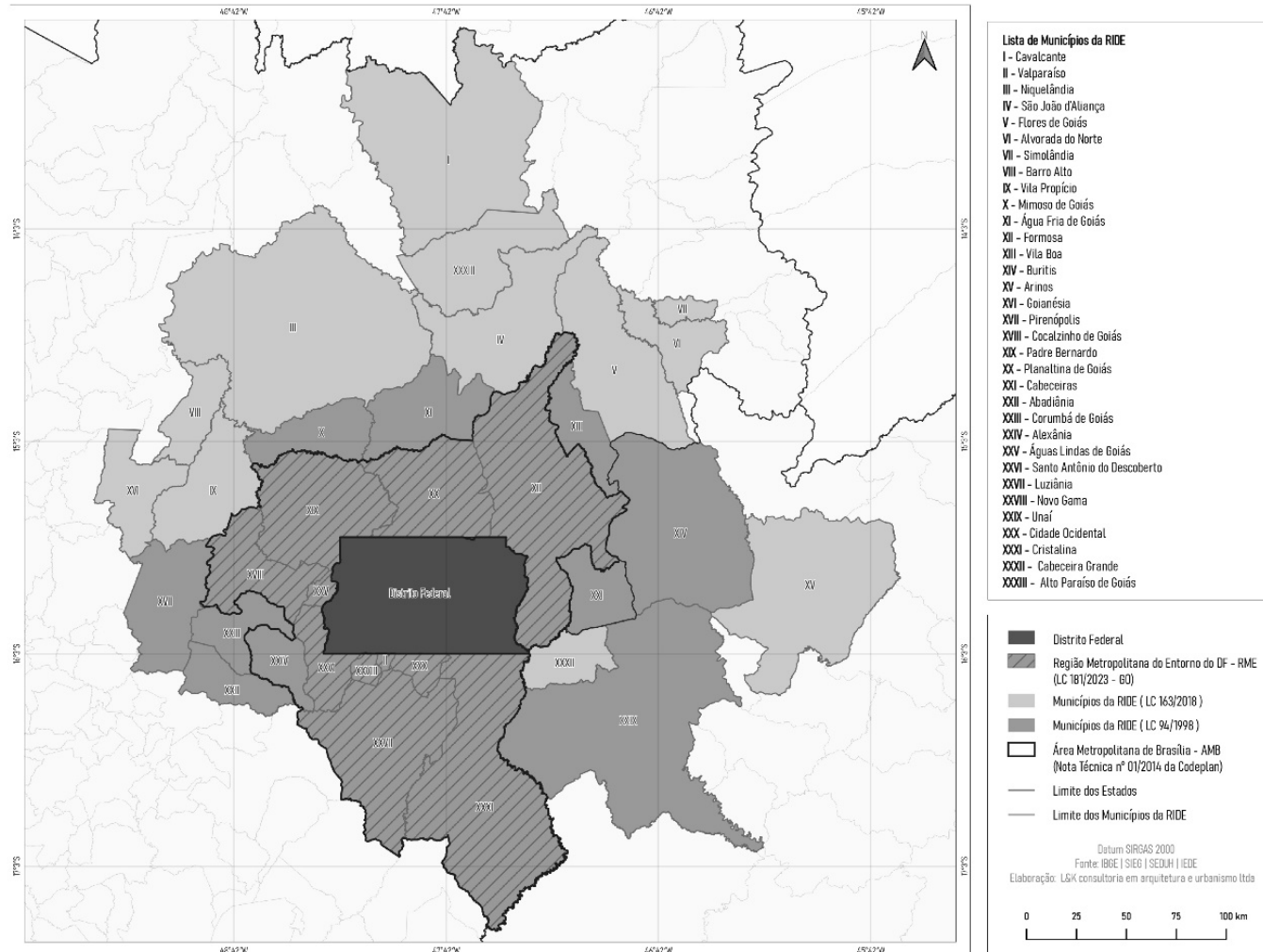


Figura 12 - Mapa RIDE DF e Entorno. Elaboração L&K

No Mapa estão hachurados os municípios que compõe a Área Metropolitana de Brasília - AMB (NT n°1/2014IPEDF, antiga CODEPLAN) que são o objeto deste estudo. São municípios que guardam relações metropolitanas com o DF, conforme definição de área metropolitana pelo Estatuto das Metrôpoles.²⁰ Os demais municípios podemos afirmar que apresentam relações em escalas regionais com o DF, além de não se enquadrarem nos requisitos citados. Também não apresentam relações cotidianas com o DF (emprego, saúde, educação, saneamento e movimentos pendulares de mobilidade urbana, por exemplo).

A AMB não é reconhecida oficialmente, dificultando a implantação de instrumentos constantes no Estatuto das Metrôpoles (PDUI²¹, por exemplo) e gerando certa confusão entre o metropolitano e o regional.

- **Objetivos** - A Região Integrada de Desenvolvimento foi criada tendo como foco principal o desenvolvimento econômico da região com ênfase aos projetos nas áreas de infraestrutura básica e geração de emprego, conforme se apreende nos artigos abaixo da lei de criação da RIDE:

Art. 4º É o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.

Parágrafo único. O Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, ouvidos os órgãos competentes, estabelecerá, mediante convênio, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos,

²⁰ Art.2º, inciso VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; [\(Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018\)](#)

²¹ Art. 2º Inciso VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; [\(Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018\)](#)

abrangidos tanto os federais e aqueles de responsabilidade de entes federais, como aqueles de responsabilidade dos entes federados referidos no art. 1º, especialmente em relação a:

I - tarifas, fretes e seguros, ouvido o Ministério da Fazenda;

II - linhas de crédito especiais para atividades prioritárias;

III - isenções e incentivos fiscais, em caráter temporário, de fomento a atividades produtivas em programas de geração de empregos e fixação de mão-de-obra.

Art. 5º Os programas e projetos prioritários para a região, com especial ênfase para os relativos à infraestrutura básica e geração de empregos, serão financiados com recursos:

I - de natureza orçamentária, que lhe forem destinados pela União, na forma da lei;

II - de natureza orçamentária que lhe forem destinados pelo Distrito Federal, pelos Estados de Goiás e de Minas Gerais, e pelos Municípios abrangidos pela Região Integrada de que trata esta Lei Complementar;

III - de operações de crédito externas e internas.

Cabe a ressalva de que o Programa Especial do Entorno do Distrito Federal (Proride) foi elaborado em 2002, porém não foi implementado. (Souza, 2017)

No caso das áreas metropolitanas o foco é o planejamento integrado das funções de interesse comum e de desenvolvimento urbano, portanto mais abrangente.

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

Este é um dos fatores que dificultam a governança metropolitana, considerando que muitos dos instrumentos do Estatuto das Metrôpoles não pode ser aplicado na RIDE. Portanto, conforme estudos do IPEA em 2014²², pode se deduzir que o fenômeno metropolitano existente não possui arranjo institucional adequado.

- **Governança** - A Lei Complementar n°94/98, em seu art. 2° reza que as atividades a serem desenvolvidas na RIDE serão coordenadas por um Conselho Administrativo a ser criado pela União. O referido Conselho foi regulamentado pelo Decreto n° 2710/98, que foi substituído pelo Decreto n° 7469/2011 e mais recentemente alterado pelo Decreto n° 11911/2024. Estes decretos dispunham, dentre outras coisas, na mudança de vinculação do referido Conselho. Ora na SUDECO, depois ao Ministério do Desenvolvimento Regional e atualmente ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sua composição também vem sofrendo alterações ao longo dos anos. A região não tem sido prioridade e repete a tendencia da política regional brasileira de projetos pontuais em detrimento de um planejamento integrado a médio e longo prazo. (Élisée, 2017)

Acrescente-se a isso a descontinuidade das reuniões do Coaride, com se verifica no quadro abaixo. De acordo com as legislações deveriam ocorrer trimestralmente.

²² IPEA/ Codeplan. Governança metropolitana no Brasil, Relatório de Pesquisa- Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do DF e Entorno. 2014

ANO	NÚMERO REUNIÕES
2000	4
2001	4
2002	4
2003	3
2004	1
2005	1
2006	1
2007 a 2010	0
2012	2
2013	1
2014	2
2015 a 2016	0
2017	1
2018	1
2019 a 2022	0
2023	2

Tabela 10 - Realização de reuniões do COARIDE (Fonte: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/ride-df>)

Há, portanto, um arranjo institucional discreto sem uma iniciativa concreta de promoção de um planejamento integrado que abarque um desenvolvimento urbano, social e econômico.

- **Ações efetivas e pontuais** – Na ausência de um plano integrado que promova uma ocupação mais ordenada da região, o atendimento de demanda de serviços públicos de saneamento e de gestão de resíduos sólidos, assim como os desafios no que tange a um sistema mais adequado de mobilidade urbano Inter federativas, a opção tem sido a formação de consórcios e acordos de cooperação técnica com a finalidade de minimizar os problemas enfrentados pela população da RIDE, em especial da área metropolitana de Brasília, já descritos anteriormente. Conforme se verifica ao examinar os Consórcios de Águas Lindas, Corumbá IV, dentre outros, percebe-se que têm sido, apesar de pontuais, bastante eficazes. A título de exemplo, citamos o caso de Águas Lindas que em 2013 (PMAD 2013- IPEDF) tinha 4,05% dos domicílios atendidos com rede de esgoto, e em 2019 (PMAD-2019 IPEDF) passou a atender 41,59% dos domicílios ocupados.

4. ESTRUTURA DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS PREFEITURAS



Não existe uma função mais transformadora do que a de prefeito

João Carlos Saad

Ao longo desse trabalho temos enfatizado a importância do planejamento como orientador da ocupação do espaço urbano, da otimização de infraestrutura de serviços básicos e dos recursos financeiros, e da necessidade de políticas públicas traduzidas em planos e programas. Ocorre que para colocar em prática os planos e programas é imprescindível uma gestão eficiente e eficaz, acompanhada de uma adequada governança.



Figura 13 - Governança e Gestão. Referencial Básico de Governança Organizacional. Tribunal de Contas da União.

Uma boa gestão pública implica no seguimento de algumas condições:

1. **Transparência:** gestão pública eficaz deve se basear na transparência em suas ações, decisões e gastos. Isso implica em disponibilizar informações de forma acessível à população, fortalecendo a promoção da prestação de contas e da prevenção da corrupção;
2. **Participação Cidadã:** Incentivar a participação ativa da sociedade nas decisões e processos governamentais é crucial. Isso pode ser feito por meio de consultas públicas, audiências, conselhos municipais e outras formas de envolvimento dos cidadãos;
3. **Eficiência e Eficácia:** a boa gestão pública deve buscar a eficiência na alocação de recursos, garantindo que os serviços sejam prestados de maneira eficaz e atendam às necessidades da população;
4. **Planejamento Estratégico:** A implementação de um planejamento estratégico é essencial para direcionar as ações do governo, definindo metas, objetivos e alocando recursos de forma a atender às demandas da sociedade a longo prazo;
5. **Ética e Integridade:** A integridade é crucial na gestão pública. Isso envolve tomar decisões éticas, combater a corrupção e garantir que os servidores públicos atuem de acordo com padrões éticos;
6. **Inovação:** Buscar constantemente por soluções inovadoras para os desafios enfrentados pela administração pública, adotando novas tecnologias e abordagens para melhorar a efetividade, eficácia, eficiência e a qualidade dos serviços prestados;
7. **Foco no Cidadão:** A administração pública deve ser centrada nas necessidades e expectativas dos cidadãos. Isso implica em ouvir e responder às demandas da população, garantindo que os serviços públicos atendam às suas necessidades;
8. **Capacitação e Desenvolvimento de Servidores:** Investir na capacitação e desenvolvimento dos servidores públicos é crucial para garantir que eles possuam as habilidades necessárias para desempenhar suas funções de maneira eficiente e ética;

9. **Responsabilidade Fiscal:** Manter a responsabilidade fiscal é fundamental para garantir a sustentabilidade financeira do governo, evitando déficits excessivos e garantindo a aplicação adequada dos recursos públicos; e

10. **Avaliação e Monitoramento:** Implementar sistemas de avaliação e monitoramento para acompanhar o desempenho das políticas públicas, ajustando-as conforme necessário para garantir resultados positivos.

Essas características são inter-relacionadas e, quando combinadas, contribuem para uma gestão pública mais eficiente, responsável e orientada para o benefício da sociedade.

De acordo com o Tribunal de Contas Estadual de Pernambuco, o conceito de gestão pública eficiente significa que toda e qualquer ação administrativa precisa ter um atendimento efetivo, transparente e sem burocracia (o grifo é nosso) como objetivo de melhorias na gestão administrativa.

Outro aspecto, inclusive destacado em nossos Cadernos anteriores, é a organização de dados e indicadores que permitam a tomada de decisões, para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, assim como para informar aos moradores do município o andamento das questões de seu interesse. Esses dados serão essenciais para garantir a melhoria do desempenho da prefeitura.

Por essas razões, buscamos conhecer como funcionam as prefeituras dos 12 municípios estudados, como lidam com os desafios cotidianos, suas deficiências e com ênfase nas competências e atribuições dos diversos entes da estrutura organizacional. Nosso foco foi na gestão de assuntos relacionados aos aspectos urbanos: plano diretor e legislação correlata, licenciamento de obras, legislação ambiental, planos de saneamento e de gestão de resíduos sólidos, dentre outros.

A coleta de dados foi efetivada mediante:

- pesquisa nos sites das respectivas prefeituras;
- questionários às prefeituras;

- entrevistas com moradores;
- entrevistas com órgãos vinculados aos assuntos em tela; e
- pesquisa bibliográfica.

As pesquisas em endereços eletrônicos (sites) esclareceram a composição atual da área administrativa e suas competências, bem como a legislação que as determina.

Os questionários às prefeituras foram encaminhados via email, juntamente com um ofício ao respectivo prefeito. Foram igualmente, mantidos contatos telefônicos com agentes públicos indicados pelos respectivos prefeitos. Cabe ressaltar que foi assinado por todos os prefeitos, logo no início dos trabalhos do programa EXPORIDE, Termo de Adesão com o CODESE DF e CODESE Goiânia. No acordo constava que caberia ao município, dentre outras coisas, “disponibilizar as informações necessárias sobre a prefeitura e sobre o município para a boa execução do programa, no que tange a sua estrutura administrativa (servidores e dados cadastrais), serviços públicos, leis municipais vigentes, planos do município, projetos existentes, dados estatísticos existentes (saneamento, abastecimento, atividade econômica, etc.)”

As respostas aos questionários às prefeituras e às entrevistas tiveram pouca adesão até o momento, razão pela qual decidimos pela extensão dos prazos para resposta. Esses resultados são importantes na medida que teremos um olhar de quem vive o cotidiano da cidade, quer seja como servidor público ou morador.

De acordo com as informações coletadas das estruturas administrativas das prefeituras, chegamos ao quadro abaixo, ressaltando que estão destacadas as unidades que tem vínculo com desenvolvimento urbano, saneamento básico e de resíduos sólidos e meio ambiente.

MUNICÍPIOS	RESPONSÁVEL ADM. DIRETA	NORMATIVO
Águas Lindas	Sec. Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana	art.354 - Lei municipal nº 1277/2016,
	Sec. Municipal de Habitação	Art.401 - Lei Municipal nº 1277/2016
	Sec. de Regularização Fundiária	Art.409 - Lei municipal nº1637/2023
	Sec. Municipal de Infraestrutura e Obras	
	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Art. 436 - Lei municipal nº 1277/2016,
Alexânia	Sec. Munic. de Obras Públicas	Art. 31 Lei Municipal 1435/2018
	Sec. Municipal de Serviços Públicos – SMSP	Art. 30 Lei Municipal nº 1435/2018
	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Art. 29 Lei Municipal nº 1435/2018
Cidade Ocidental	Sec. Munic. de Planej. Urbano	Art. 27 - Lei Municipal nº 1315/2022
	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Art. 31 - Lei Municipal nº 1315/2022
Cocalzinho	Sec. de Obras, Serviços Urbanos, Agricultura e Pecuária	Art. 9º - Lei Municipal nº 050/2017
	Sec. De Habitação, Indústria e Comércio	Art. 8º - Lei Municipal nº 002/1993
	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Art. 8º - Lei Municipal nº 050/2017
Cristalina	Sec. Desenvolvimento Urbano, Habitação e Obras	Art.10 - Lei municipal nº 2446/2019
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos	Art. 13 - Lei Municipal nº 2446/2019
Formosa	Sec. Municipal de Obras	Lei nº 925/2023
	Superintendência de Transporte	Lei nº 610/2020
	Sec. Municipal de Infraestrutura	Lei nº 925/2023

Luziânia	Sec. Municipal de Desenvolvimento Urbano	Art. 54 - Lei Municipal nº 3559/2013
	Sec. Municipal de Habitação e Regularização Fundiária	Art. 25 - Lei Municipal nº 4464/2022
Novo Gama	Sec. De Habitação	
	Sec. De Transporte e Trânsito	
Padre Bernardo	Sec. Municipal de Transportes, Obras e Serviços públicos	lei Municipal nº 1353/2023
Planaltina	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Não localizado
	Sec. Municipal de Obras	Não localizado
Santo Antônio do Descoberto	Sec. Municipal de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos	Art. 26 - Lei Municipal nº 1246/2022
	Sec. Municipal de Administração e Planejamento	Art. 17 - Lei Municipal nº 1246/2022
	Sec. Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Art. 30 - Lei Municipal nº 1246/2022
Valparaíso	Sec. Municipal de Infraestrutura, Habitação e Serviços Urbanos	Não localizado
	Sec. Municipal de Meio Ambiente	Não localizado
	Superintendência dos Serviços de Fiscalização Municipal	Não localizado

Tabela 11 - Estrutura organizacional dos municípios. Elaboração L&K

Considerações

No quadro acima, podemos perceber que todas as prefeituras possuem em sua estrutura secretarias responsáveis pela condução do planejamento urbano de seus municípios. Em alguns casos, essas atividades estão diluídas em vários órgãos, fato que não é inadequado, caso haja perfeita harmonia e relação transversal na discussão dos assuntos que são comuns.

Há de se ressaltar que é essencial que haja clareza das atribuições de forma a evitar lacunas ou sobreposição de atividades. Situação que tem ocorrido com alguma frequência na administração pública em todas as instâncias de governo.

Os questionários têm como um dos objetivos conhecer, a partir dos servidores das respectivas prefeituras, como funciona de fato a condução das questões urbanas e ambientais, tanto a nível de planejamento como de encaminhamento de processos cotidianos (análise e aprovação de parcelamentos e projetos, licenciamentos, entre outros). Considerando a baixa adesão já relatada, não foi possível se entender essa dinâmica.

Como colocado anteriormente, uma gestão adequada requer transparência. Uma gestão pública eficaz deve, conseqüentemente, em suas ações, decisões e gastos, disponibilizar informações de forma acessível à população. A participação ativa da sociedade é essencial.

No caso específico, observamos que os sites das prefeituras não disponibilizam, de forma clara e acessível, informações sobre as questões tratadas nesse Caderno. Encontramos dificuldades relacionadas às legislações referentes às estruturas organizacionais das prefeituras, assim como em relação aos instrumentos de planejamento (planos diretores e setoriais, entre outros).

Nos questionários recebidos até agora, é afirmado a não existência de banco de dados organizados e sistematizados referentes ao planejamento, saneamento, dentre outros.

Quanto à participação da sociedade, é afirmado em alguns questionários de servidores que ela acontece por meio de conselhos institucionalizados pelas prefeituras. No levantamento da estrutura administrativa dos municípios observa-se que, com raras exceções, não existem conselhos ligados à área de planejamento urbano, onde a sociedade poderia discutir os destinos de sua cidade.

Nas entrevistas de moradores, em sua grande maioria, afirmam que não participam de discussões, debates e audiências públicas promovidos pelas prefeituras.

Somos conhecedores das deficiências no processo tocante à participação e podemos afirmar que tal fato não é exclusividade desses municípios. Tais dificuldades são fruto da ineficiência dos mecanismos de participação e da falta de dados e informações mais acessíveis que garantam o acompanhamento dos programas e projetos em andamento.

O envolvimento da sociedade em questões de planejamento urbano pode enfrentar diversas dificuldades, muitas das quais variam dependendo da cidade, cultura e contexto específicos. Podemos destacar a falta de informações, a complexidade técnica do assunto, a falta de diversidade nas vozes, que não considera adequadamente as necessidades de todas as comunidades, a politização do processo, o descrédito nas instituições devido à percepção de que suas opiniões não serão levadas em consideração ou por não vislumbrarem resultados tangíveis de sua participação.

5. CONCLUSÃO



É imprescindível dispor de instrumentos que regulem a ocupação ordenada do território. O plano diretor, nos termos da legislação, é o documento adequado para orientar o desenvolvimento urbano, direcionando o crescimento das cidades. Ele visa alinhar as ações do poder público para conciliar os interesses da população, assegurando de maneira justa os benefícios da urbanização à população.

A atuação do poder executivo municipal, orientada pelo plano diretor, busca investir em funções básicas, mas também implementar estratégias de desenvolvimento para melhorar a qualidade de vida a médio e longo prazo. A aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, integrados ao Plano Diretor adaptado à realidade local, busca superar decisões personalistas que dificultam o desenvolvimento integral de pequenas cidades.

Como já mencionado, os instrumentos de planejamento municipal, aliados à uma boa gestão administrativa e à participação efetiva da comunidade, são fatores essenciais para almejar a qualidade e a sustentabilidade urbana. Portanto, é responsabilidade da administração pública ações efetivas de planejamento municipal, sua implementação, monitoramento e avaliação do resultado final.

Apesar dos desafios, os municípios da AMB produziram seus instrumentos de planejamento e ordenamento de seu território, em especial os planos diretores. Com base na disponibilidade de informações sobre estes instrumentos, foram elencados os aspectos relevantes constatados quanto às propostas neles contidas e sua efetividade, conforme segue:

- A maior parte dos planos diretores funciona como instrumento de indução do desenvolvimento individual do próprio município;
- em geral, os planos diretores apresentam diretrizes condizentes com o que preconiza o Estatuto da Cidade, no entanto, a falta de elementos para sua aplicação inviabiliza sua utilização;
- um número reduzido de municípios da PMB implementa os instrumentos urbanísticos para melhor ordenar o uso e a ocupação do solo de acordo com as reais necessidades do município;

- falta de conexão com as espacializações propostas nos zoneamentos, assim como a falta de articulação entre programas, ações e recursos públicos;
- os planos diretores dos municípios mencionam uma melhor distribuição dos espaços urbanos, o adensamento adequado, o aproveitamento de centralidades e uma melhor distribuição dos equipamentos públicos;
- a maioria dos planos diretores dos municípios menciona estratégias para a questão de habitação;
- os indicativos dos planos diretores direcionam um encaminhamento para o trabalho conjunto das diferentes cidades no setor econômico;
- muitos planos elencam o turismo entre suas diretrizes, com foco no desenvolvimento econômico e na preservação ambiental, visto que o ecoturismo e o turismo rural são vocações locais que podem ser impulsionadas;
- a questão ambiental é uma das que mais recebe atenção nos planos diretores dos municípios;
- outro ponto de destaque é o Lago Corumbá IV, que passa pelos municípios de Alexânia, Luziânia, Santo Antônio do Descoberto e Novo Gama e é responsável por fornecer energia elétrica e abastecimento de água, além de demandar ações de controle e gerenciamento da ocupação de seu entorno;
- a necessidade de unir esforços para cuidar da gestão de resíduos sólidos também é tema de alguns planos diretores.

A análise e levantamento da estrutura institucional das prefeituras dos municípios em questão, especificamente naquilo que diz respeito à gestão e regulamentação da ocupação do solo, permitiu identificar os órgãos responsáveis pela formulação, implementação e fiscalização dos instrumentos de regulação urbana, como planos diretores e leis de uso do solo, leis ambientais e aprovação de parcelamentos, por exemplo.

Observa-se, por vezes, uma diluição de atividades comuns e em outros casos a concentração em uma única secretaria. Não foi possível identificar com clareza a dinâmica cotidiana dos processos em andamento e/ou as respostas aos problemas mais imediatos da população. São relatados falta de pessoal e de capacitação, em especial nas áreas de planejamento. Todavia, são problemas normalmente encontrados em diferentes instancias de governo. Alia-se a esses fatores a constante descontinuidade de ações em curso nas mudanças de direção administrativa.

Quanto às pesquisas bibliográficas, foram intensa e por vezes complexas. Foram examinados artigos, teses acadêmicas, livros e periódicos, assim como sites e notícias sobre o assunto. As informações, por vezes, remetiam a Ministérios e órgãos que não mais existem ou mudaram de nomes e atribuições, dificultando o acesso a determinados estudos e dados. A legislação foi levantada a partir do site do Senado e do governo federal, estadual e municipal sendo que foram encontradas algumas dificuldades quanto ao acesso à base legal municipal.

Superar essas dificuldades requer esforços para promover a transparência, simplificar a comunicação, garantir representatividade, oferecer incentivos para a participação e criar espaços inclusivos para discussões públicas. Essas ações podem contribuir para um envolvimento mais eficaz da sociedade nos processos de planejamento urbano.

Igualmente importante é a implantação de um banco de dados com informações atualizadas e de fácil acesso a todos (servidores e comunidade).

Outro aspecto constatado no presente trabalho é quanto aos benefícios oriundos da transformação da área em RIDE. A intenção foi a utilização de instrumento apontado pela nossa Constituição que amenizasse a formação de uma área metropolitana, que já despontava, em meados da década de 80.

Ocorre que, como comentado no capítulo 3, dentro da RIDE DF e Entorno, existem municípios que configuram junto com o DF uma área metropolitana, conforme definição do Estatuto das Metrôpoles, enquanto outros tem uma relação à nível regional.

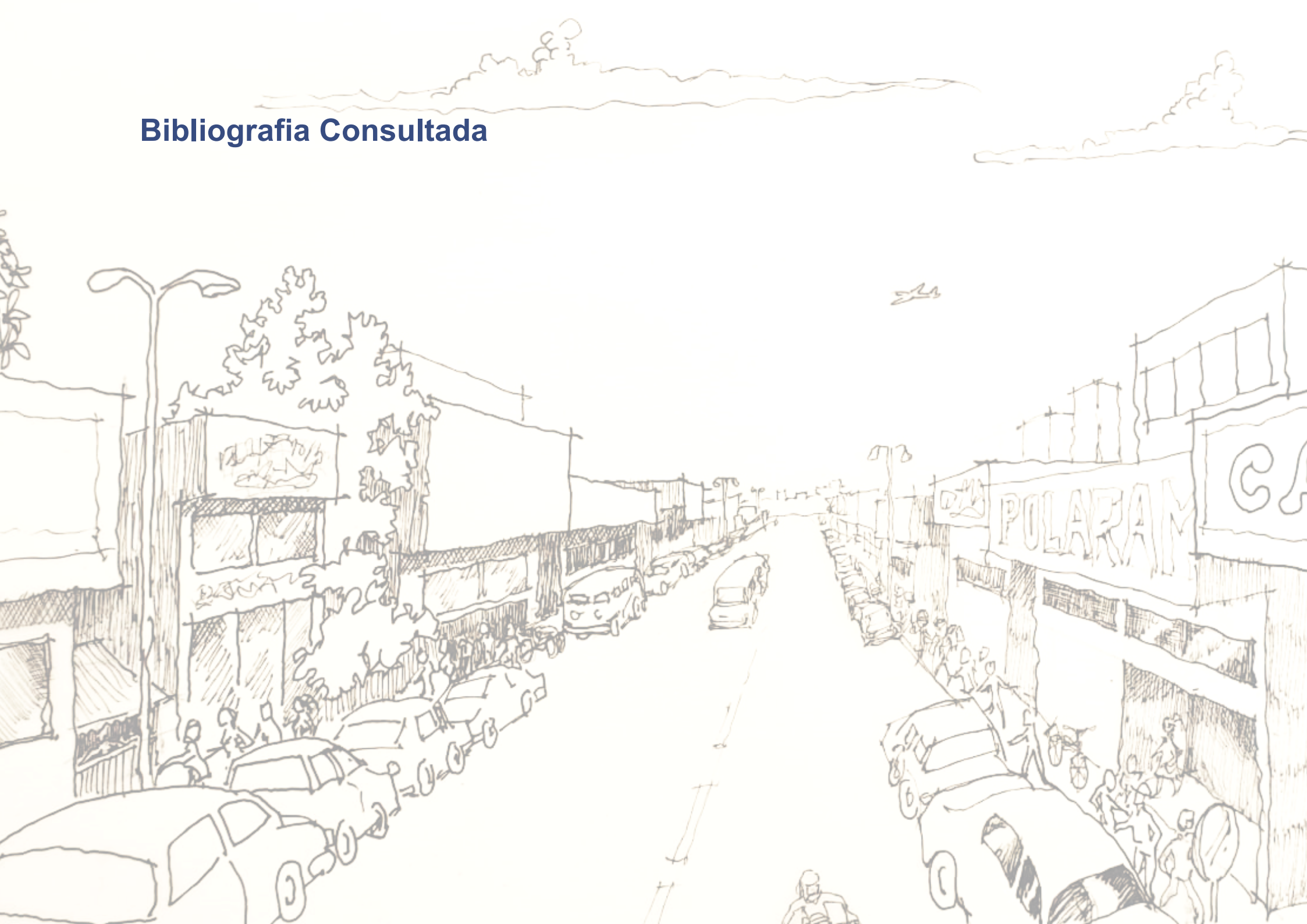
Este é um dos fatores que tem impedido a governança metropolitana, considerando que muitos dos instrumentos do Estatuto das Metrôpoles não pode ser aplicado na RIDE DF e Entorno. Portanto, conforme estudos do IPEA em 2014, pode se deduzir que este fenômeno metropolitano existente não possui arranjo institucional adequado.

Portanto um dos desafios é como harmonizar a questão metropolitana e a regional, considerando que alguns municípios possuem relações cotidianas entre si e o DF, enquanto outros se relacionam em uma escala regional.

Nesse interim os consórcios entre o DF, Goiás e os municípios da RIDE DF e Entorno têm sido a resposta para a solução de problemas comuns, como por exemplo, os consórcios citados no Capítulo 3.

Outro ponto a ser colocado é a necessidade de fortalecer o COARIDE, de forma a aprimorar as atividades a ele atribuídas na coordenação da RIDE DF e Entorno.

Bibliografia Consultada



BERTAUD, Alan. Ordem sem Design, como os mercados moldam as cidades. Porto Alegre: Bookman, 2023

CODESE/DF – Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico do Distrito Federal. Panorama do Desenvolvimento do Distrito Federal. Trabalho contratado com a MACROPLAN PROSPECTIVA ESTRATÉGIA E GESTÃO S/S LTDA. Maio, 2022.
<http://codesedf.org.br/>

GEHL, Jan. Cidades para Pessoas. 2 Ed. São Paulo: Perspectiva, 2013

GODOY, Raimundo...[et al] . 2 ed. Belo Horizonte: Escola de Gestão Aquila, 2022

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN. Entorno do Distrito Federal: Programa Estratégico de Desenvolvimento. Brasília: Ed. Comunicação Popular Ltda, 1992

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- SEPLAN/CODEPLAN. Distrito Federal em Síntese – Informações Socioeconômicas e Geográficas, 2012

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN. Região Metropolitana do Distrito Federal: subsídios para a sua criação. Brasília, DF, 2019

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN. Nota Técnica- A Área de Influência de Brasília e Proposta de Ampliação da RIDE do DF e Entorno. Brasília, DF, 2013

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN. Fluxos Intrametropolitanos-Distrito Federal e Municípios Adjacentes. Brasília, DF, 2014.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN. Nota Técnica nº 1/2014 – Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Brasília, DF, 2014

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN/ IPEDF – Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. PMAD 2013, 2015, 2017/18 e 2019/20

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN/ IPEDF – Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. Transporte Interestadual Semiurbano de Passageiros, Deura/ CODEPLAN

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN/ IPEDF – Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. TD 58- Transporte Coletivo na Área Metropolitana de Brasília, 2023.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN/ IPEDF – Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. Relatório do Sistema Interestadual Semiurbano de Passageiros, 2023.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- CODEPLAN/ IPEDF – Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. Informe Territorial nº 1 e 2 de 2023.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL- SEDUH-Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. PDOT e suas revisões.

<https://www.seduh.df.gov.br/>

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, Região Metropolitana de São Paulo – PDUI.

<https://rmsp.pdui.sp.gov.br/>

GOVERNO FEDERAL – Secretaria Especial de Políticas Regionais-SEPRE/ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA/ Centro de Ensino Unificado de Brasília-CEUB. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Região Centro Oeste- PLANOESTE. 1999

GOVERNO FEDERAL – Ministério do Desenvolvimento Regional/MDR - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores.

[GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf](#)

GOVERNO FEDERAL- IPEA- Instituto de Pesquisa Aplicada. NT nº 1- Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (2007-2011) – 2013. Bernardo Alves Furtado, Vicente Correia Lima Neto e Cleandro Krause -2010.

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5809/1/NT_n01_Estimativas-deficit-brasileiro-2007-2011-municipios-2010_Dirur_2013-maio.pdf

GOVERNO DE GOIÁS – Instituto Mauro Borges. Atlas do Estado de Goiás, publicado em 2018 e atualizado em 2021.

<https://www.imb.go.gov.br/>

GOVERNO DE GOIÁS – Instituto Mauro Borges. Goiás em Dados. Publicações. 2010-2022. Consultas ao Banco de Dados Estatísticos-BDE. <https://www.imb.go.gov.br/>

GOVERNO DE GOIÁS – Instituto Mauro Borges. Informes Técnicos. Várias publicações. 2010-2022. <https://www.imb.go.gov.br/>

GOVERNO DE MINAS GERAIS- Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Caderno de Indicadores: A Região que Habitamos. (livro eletrônico); organização Clarice Gonçalves Santos do Vale, Gabrielle Sperandio Malta. Belo Horizonte, MG: Ed. Das Autoras, 2021.

MILLER, John Lawrence. Impacto Brasília. Brasília: Editora Ser, 2007

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.