Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF)

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

ipea

Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF)

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

ipea

Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF)

Rio de Janeiro, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação Nacional da Rede Ipea
Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Nacional do Projeto
Marco Aurélio Costa – Ipea

Relatório de Pesquisa
Coordenadora Estadual do Projeto
Cárita da Silva Sampaio – Técnica da Codeplan

Equipe Estadual
Giuliana Corrêa – Técnica da Codeplan
Francisca Paz – ADRMBH
Tamile Dias – Bolsista Codeplan

Revisão Técnica
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea
Clarisse Coutinho Ribeiro – Ipea

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
1 CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA DA RIDE/DF 7
2 ANÁLISE DAS FPICs 25
3 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA BERLINDA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPICs 113
REFERÊNCIAS 115
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 117

APRESENTAÇÃO[1]

O relatório do subcomponente 1.2 – *Análise das Funções Públicas de Interesse Comum Selecionadas* – constitui-se no aprofundamento do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, a partir da análise das funções públicas de interesse comum (Fpics) (transporte, saneamento ambiental e uso do solo), na escala da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Ride/DF), o nosso objeto de estudo, com enfoque na governança no nível metropolitano.

O estudo aqui sintetizado faz parte de um roteiro de pesquisa comum que irá permitir comparativos com outras Regiões Metropolitanas (RMs) do Brasil, por se tratar de um projeto de pesquisa em rede, e traz informações a partir de investigações que propiciaram avaliar a governança da Ride/DF, com base em dados censitários, no período de 2000 a 2010, Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011 e PPA de 2012-2013, além de informações de órgãos setoriais de administração.

A sistematização do estudo constitui-se de duas partes: a primeira apresenta aspectos gerais da caracterização da dinâmica metropolitana do território, tendo como componente de análise os aspectos populacionais, econômicos e fluxos socioeconômicos e culturais; a segunda parte traz uma análise das três Fpics selecionadas.

Para as respectivas funções, procurou-se fazer um histórico e caracterização da gestão, identificando a estrutura institucional e normativa, os instrumentos de planejamento e gestão, e os projetos de investimentos e controle social.

Na sequência, é realizada uma análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança de cada uma das Fpics, da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com o saneamento ambiental, transporte e uso do solo. Buscou-se identificar os atores sociais e agentes políticos e econômicos envolvidos na governança dessas funções, no âmbito da Ride/DF, discutindo como eles se articulam e se interagem.

Por fim, é feita a avaliação da governança metropolitana relativa a cada Fpic.

Como problematização do tema abordado, o estudo abre uma discussão de cunho provocativo da governança metropolitana, na tentativa de conduzir uma reflexão sobre até que ponto existe uma gestão metropolitana, levando em conta a integração da gestão das Fpics no território, quem está impulsionando e qual a capacidade do poder público de traduzir suas intenções, e, mais adiante, a sua capacidade de gestão relativa a essas funções.

1 CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA DA RIDE/DF

A metropolização que vem ocorrendo no Brasil origina-se do processo de urbanização, que teve início na primeira metade do século XX e intensificou-se a partir de 1950, com a mudança da economia de agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial (Romanelli e Abiko, 2011). Consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando-se em território ampliado, no qual se compartilha um conjunto de Fpics.

1. Relatório elaborado com base em informações disponíveis até dezembro de 2012.

Estudos recentes revelam que o fenômeno da metropolização tem sido compreendido como um processo de formação socioespacial, em que determinada região exerce uma centralidade regional ou nacional, por meio de atributos que favorecem o desenvolvimento dessa centralidade, atraindo fluxos de pessoas, bens e recursos em diferentes escalas, polarizando determinadas regiões.

No Brasil, o processo de metropolização, no que concerne à formação socioespacial, originou-se da ocupação do litoral, com forte centralidade das regiões Sudeste e Sul, principalmente pelas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, os polos mais dinâmicos da economia do país. Mais recentemente, a partir dos anos 1960, com a fundação de Brasília e o avanço progressivo da fronteira agrícola, apresenta os efeitos resultantes do processo de interiorização do desenvolvimento do país.

Como resultado desse crescente processo de metropolização, observa-se que um terço da população brasileira vive em espaços metropolitanos, considerando apenas as doze metrópoles reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), a saber, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Manaus, Goiânia e Brasília. Se considerarmos o conjunto de RMs instituídas, a população metropolitana corresponde quase à metade da população do país (Costa, 2012).

Neste cenário, Brasília se apresenta como um centro polarizador e metrópole nacional, segundo o estudo das Regiões de Influência das Cidades (Regics), (IBGE, 2008), que traz no seu bojo critérios para tal classificação, dentre eles o tamanho e a densidade populacional, o grau de urbanização e a coesão interna da área, dados pelos deslocamentos da população, em função de serviços, trabalho, estudo, dentre outros, caracterizando as chamadas áreas de concentração populacional (ACPs).

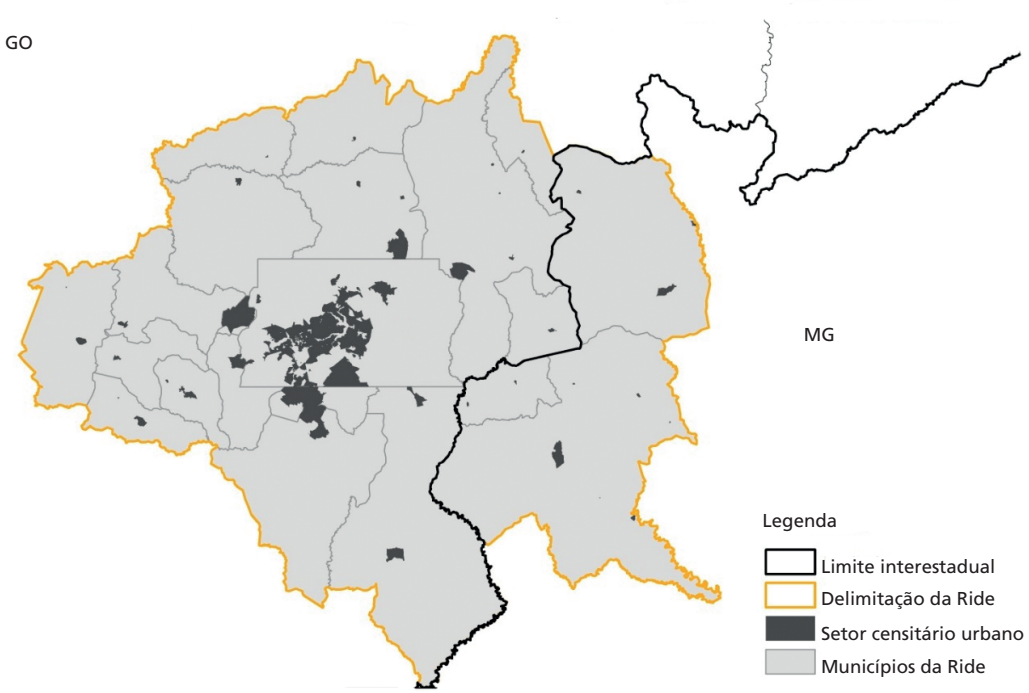
Conforme relatado no subcomponente 1.1 deste estudo, a expansão da área metropolitana de Brasília ocorreu de forma polinucleada e esparsa no território do Distrito Federal (DF) (Paviani, 2010), perpassando seus limites político-administrativos e abrangendo um espaço de influência direta em municípios do estado de Goiás, formando um aglomerado urbano, conurbado ou em processo de conurbação.

Os 23 municípios que compreendem o recorte espacial da Ride/DF instituída pela Lei Complementar (LC) nº 94/1998, para fins de planejamento e gestão territorial, apresentam uma distinta relação de dependência com o seu núcleo polarizador que é Brasília.

Em 2003, a Codeplan e a Secretaria de Planejamento do governo do Distrito Federal (GDF) (Codeplan, 2003) revelaram, por meio de uma pesquisa domiciliar, a interação dos municípios do Entorno com o DF e a pressão exercida por esta população, no que se refere a mercado de trabalho, estudo, equipamentos públicos e relações comerciais, agregando os 22 municípios da Ride/DF em três regiões, conforme o seu grau de dependência em relação ao DF, a saber:

- região I – alta polarização: *Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaiso de Goiás*;
- região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; e
- região III – baixa polarização: *Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unaí e Vila Boa*.

FIGURA 1
Setores censitários urbanos da Ride/DF



Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração: Núcleo de Geoprocessamento, da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2013.

Para melhor compreensão deste estudo, os municípios serão agrupados, considerando o grau de dependência ou interação entre os municípios goianos da Ride/DF e o DF, embasado em critérios que caracterizam a dinâmica metropolitana, que serão evidenciados a partir do aprofundamento das análises que serão proferidas ao longo deste trabalho.

Neste primeiro momento, serão apresentados aspectos gerais da caracterização da dinâmica metropolitana do território da Ride/DF, tendo como componente de análise os aspectos populacionais, econômicos e fluxos socioeconômicos e culturais.

1.1 Aspectos populacionais

A Ride/DF abrange 22 municípios de dois estados da Federação e o DF, sendo 19 de Goiás e 3 de Minas Gerais, com uma área de 56.433,79 km². Os municípios da Ride/DF que apresentam a maior dimensão territorial são Unaí com 8.447,11 km², Cristalina com 6.162,09 km² e Formosa com 5.811,79 km². O DF aparece em quarto lugar com 5.780,00 km², o que corresponde a 10,2% do território da Ride/DF. Os municípios mineiros ocupam 26% e os municípios goianos representam 63,7% do território (tabela 1).

TABELA 1
Área total das unidades territoriais (2010)
(Em km²)

Brasil, Grande Região, Unidade da Federação (UF), Ride e município	Área total das unidades	Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Área total das unidades
Brasil	8.515.767.049,00	Cidade Ocidental	389,99
Centro-Oeste	1.606.403,51	Cocalzinho de Goiás	1.789,04
Minas Gerais	586.522,12	Corumbá de Goiás	1.061,96
Goiás	340.111,78	Cristalina	6.162,09
DF	5.780,00	Formosa	5.811,79
Ride/DF e Entorno	56.433,79	Luziânia	3.961,12
Buritis	5.225,19	Mimoso de Goiás	1.386,92
Cabeceira Grande	1.031,41	Novo Gama	194,99
Unaí	8.447,11	Padre Bernardo	3.139,18
Abadiânia	1.045,13	Pirenópolis	2.205,01
Água Fria de Goiás	2.029,42	Planaltina	2.543,87
Águas Lindas de Goiás	188,39	Santo Antônio do Descoberto	944,14
Alexânia	847,89	Valparaíso de Goiás	61,41
Cabeceiras	1.127,61	Vila Boa	1.060,17

Fonte: IBGE.

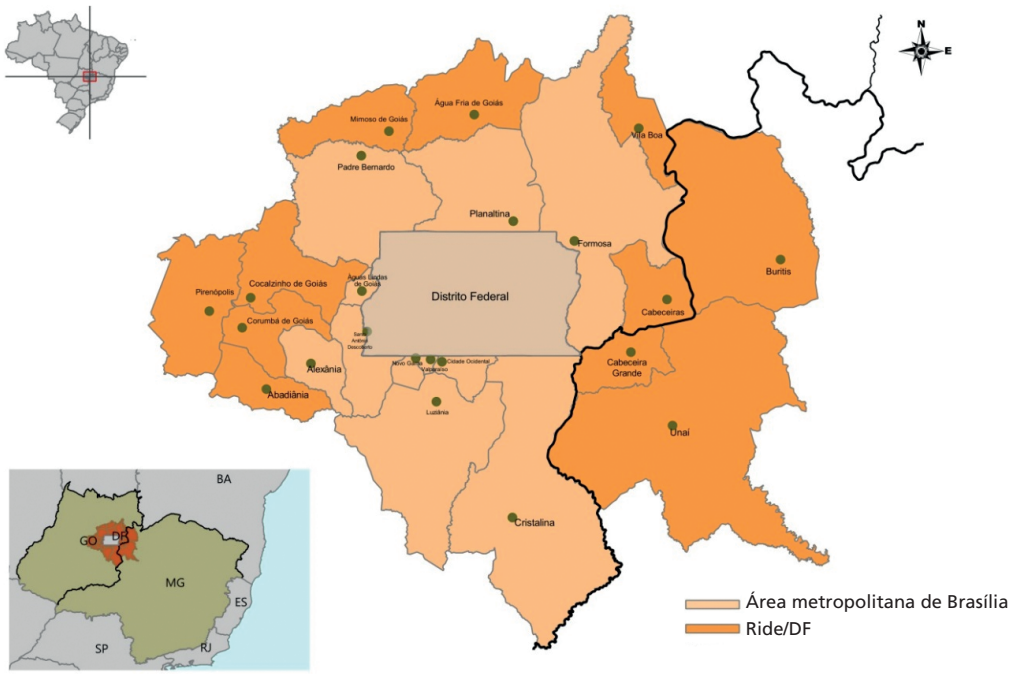
De acordo com o Censo Demográfico 2010, a Ride/DF possui 3,7 milhões de habitantes, o que representa 2% da população brasileira e 26,5% da população do Centro-Oeste. Desse contingente populacional, o DF participa com 69%, o que corresponde a cerca de 2,5 milhões de habitantes. Os demais municípios da Ride/DF representam 31% da sua população, somando um total de 1.154.021 habitantes. Nota-se que o DF tem elevada participação neste contingente populacional, por se tratar do núcleo metropolitano (figura 2).

No período de 2000 a 2010, houve um incremento populacional da ordem de 765.697 habitantes, na Ride/DF; destes, o DF participou com 519.014 habitantes, mantendo a maior participação. Ao analisar os dados censitários, entre 2000 e 2010, percebe-se que praticamente não houve mudanças na composição da participação da população entre o DF e os demais municípios da Ride/DF. No Censo 2000, o peso do DF era de 69,3% da população da Ride/DF e os demais municípios tiveram uma participação de 30,7% dos habitantes, resultado quase inalterado, entre 2000 e 2010, em percentuais (tabela 2).

Os municípios mais populosos da Ride/DF pertencem ao grupo com maior grau de dependência do núcleo metropolitano, que é Brasília, com exceção de Unaí, e se apresentam nesta ordem: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Formosa, Novo Gama, Planaltina, Unaí, Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental, Cristalina, Padre Bernardo e Alexânia.

Dos 3.724.181 habitantes da Ride/DF registrados no Censo 2010, 94% residem em área urbana e 6% em área rural. O DF possui 2.481.272 habitantes vivendo em área urbana, o que corresponde a 96,5% de sua população e apenas 3,5% vivendo em área rural. Os percentuais de habitantes da zona rural, tanto da Ride/DF quanto do DF, são menores do que o da região Centro-Oeste, 11,2% e inferiores à média nacional, 15,6%. Se comparado ao Censo 2000, o resultado é um pouco menor, a população da Ride/DF residente em zona urbana representava 93,3% e a do DF, 95,6%. O incremento ocorrido no período de 2000 a 2010, dos residentes em área urbana, corresponde a 745.079 habitantes em todo o território da Ride/DF. Destes, 519.773 habitantes pertencem ao DF, e a diferença que corresponde a 225.306 habitantes está distribuída nos demais municípios (tabela 2).

FIGURA 2
Mapa do território da Ride/DF



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração: Núcleo de Geoprocessamento/Codeplan (2013).
Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

TABELA 2
População total, urbana e rural, segundo as unidades territoriais (2000 e 2010)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	**População total**		População urbana		População rural	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Brasil	**169.872.856**	**190.755.799**	**137.925.238**	**160.934.649**	**31.947.618**	**29.821.150**
Centro-Oeste	**11.638.658**	**14.058.094**	10.089.868	12.482.567	1.548.790	1.575.527
Minas Gerais	**17.905.134**	**19.597.330**	14.658.502	16.714.976	3.246.631	2.882.354
Goiás	**5.004.197**	**6.003.788**	4.393.292	5.421.002	610.905	582.786
DF	**2.051.146**	**2.570.160**	1.961.499	2.481.272	89.647	88.888
Ride/DF e Entorno	**2.958.484**	**3.724.181**	2.759.354	3.504.433	199.130	219.748
Buritis	**20.396**	**22.737**	13.868	16.100	6.528	6.637
Cabeceira Grande	**5.920**	**6.453**	4.579	5.297	1.341	1.156
Unaí	**70.033**	**77.565**	55.549	62.329	14.484	15.236
Abadiânia	**11.452**	**15.757**	7.206	10.778	4.246	4.979
Água Fria de Goiás	**4.469**	**5.090**	1.748	2.137	2.721	2.953
Águas Lindas de Goiás	**105.746**	**159.378**	105.583	159.138	163	240
Alexânia	**20.335**	**23.814**	15.200	19.676	5.135	4.138
Cidade Ocidental	**40.377**	**55.915**	34.465	43.654	5.912	12.261
Cocalzinho de Goiás	**14.626**	**17.407**	6.000	6.444	8.626	10.963
Corumbá de Goiás	**9.679**	**10.361**	5.597	6.416	4.082	3.945
Cristalina	**34.116**	**46.580**	27.569	38.421	6.547	8.159
Formosa	**78.651**	**100.085**	69.285	92.023	9.366	8.062
Luziânia	**141.082**	**174.531**	130.165	162.807	10.917	11.724
Mimoso de Goiás	**2.801**	**2.685**	1.186	1.242	1.615	1.443

(Continua)

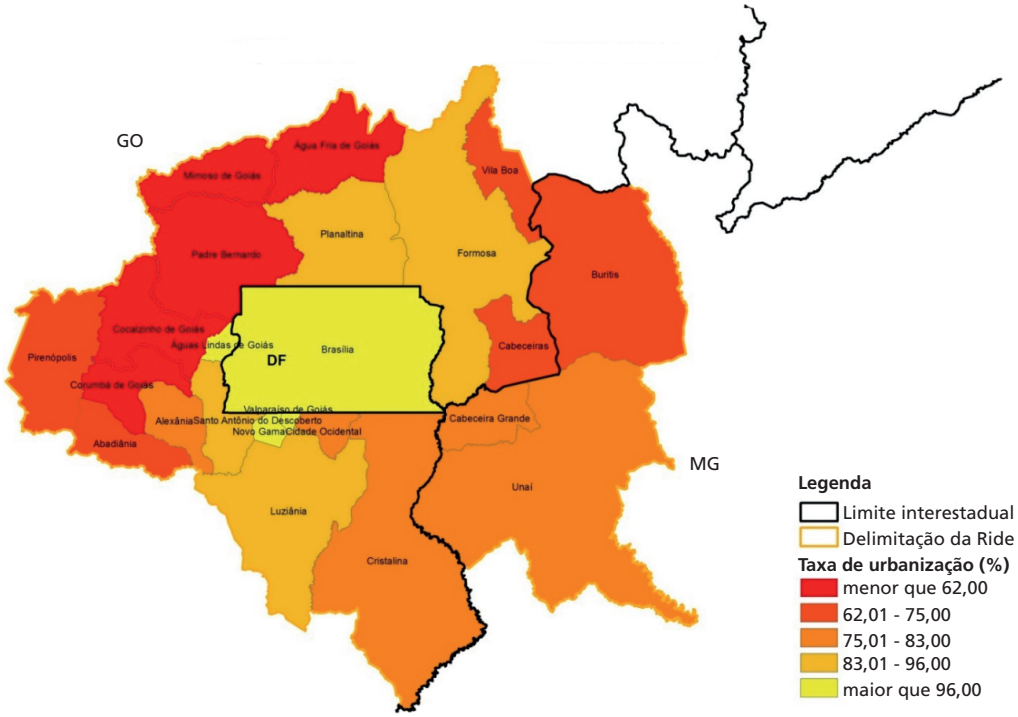
(Continuação)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	População total		População urbana		População rural	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Novo Gama	**74.380**	**95.018**	73.026	93.971	1.354	1.047
Padre Bernardo	**21.514**	**27.671**	13.272	10.786	8.242	16.885
Pirenópolis	**21.245**	**23.006**	12.475	15.563	8.770	7.443
Planaltina	**73.718**	**81.649**	70.127	77.582	3.591	4.067
Santo Antônio do Descoberto	**51.897**	**63.248**	48.398	56.808	3.499	6.440
Valparaíso de Goiás	**94.856**	**132.982**	94.856	132.982	-	-
Vila Boa	**3.287**	**4.735**	2.702	3.502	585	1.233

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010/IBGE.

Os municípios da Ride/DF que aumentaram em mais de 20 mil habitantes residentes em área urbana, além do DF, no período de 2000 a 2010, são: Águas Lindas de Goiás com 53.555 habitantes, Valparaíso de Goiás com 38.126**,** Luziânia com 32.642 e Novo Gama com 20.945 situados nos grupos com mais alto grau de polarização. E apenas o município de Padre Bernardo, pertencente a este grupo, apresentou decréscimo de 2.486 habitantes vivendo em área urbana, apesar de ter obtido aumento populacional na ordem de 6.157 habitantes.

FIGURA 3
Taxa de urbanização dos municípios da Ride/DF (2010)



Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração: Núcleo de Geoprocessamento/Codeplan.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os dados censitários revelam que a Ride/DF possui elevada taxa de urbanização, haja vista que mais de 90% da sua população residem em área urbana, de modo que a taxa de urbanização registrada em 2010 foi de 94,10% e do DF, de 96,54%. Ambas estão acima das taxas de urbanização do estado de Goiás, 90,29%; do Centro-Oeste, 88,79; e do Brasil,

84,37%. De acordo com os dados censitários, além do DF, os municípios da Ride/DF que apresentam taxas de urbanização acima da média nacional são: Valparaiso de Goiás com 100% de urbanização, território eminentemente urbano, Águas Lindas 99,85%, Novo Gama 98,18%, Planaltina 95,02%, Luziânia 93,28%, Formosa 91,94%, Santo Antônio do Descoberto 89,82, Alexânia 82,62%, Cristalina 82,48% e Cabeceira Grande 82,09%; com exceção deste último, todos pertencem aos grupos com maior grau de polarização.

Em comparação com o Censo 2000, cinco dos municípios da Ride/DF apresentaram queda na taxa de urbanização: Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Vila Boa, com destaque para o município de Padre Bernardo, que saiu de uma taxa de urbanização de 61,69%, em 2000, para uma de 38,98%, em 2010. O município de Planaltina apresentou percentual praticamente igual e os demais municípios seguiram a mesma tendência de urbanização (tabela 3).

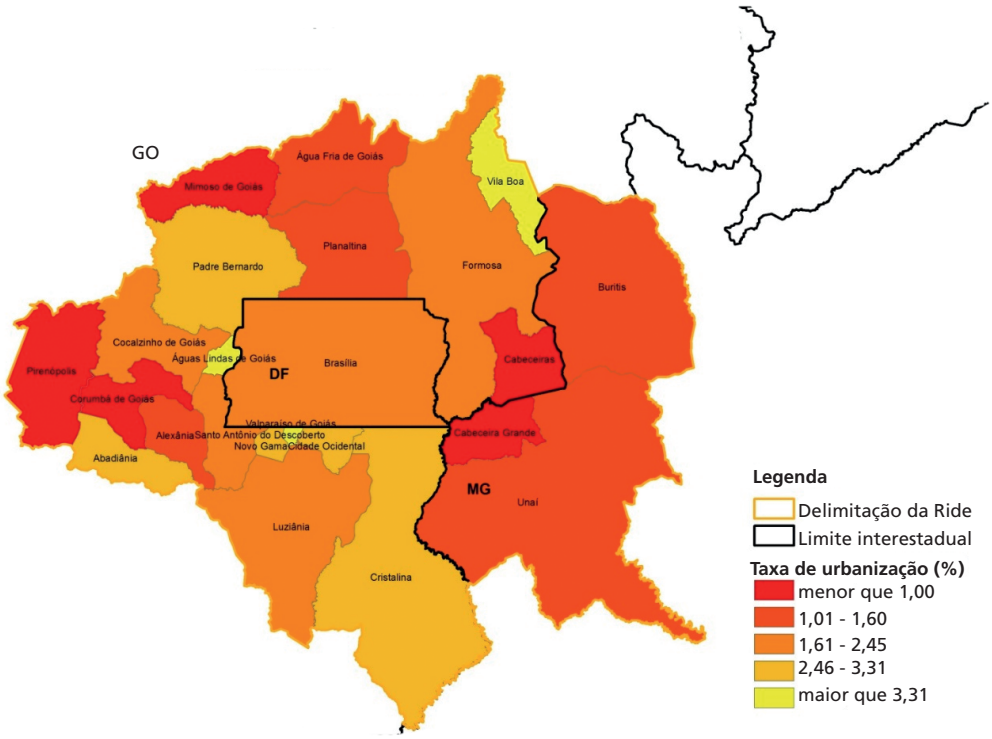
TABELA 3
Taxa de urbanização das unidades territoriais (2000 e 2010)
(Em %)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Taxa de urbanização		Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Taxa de urbanização	
	2000	2010		2000	2010
Brasil	81,19	84,37	Cidade Ocidental	85,36	78,07
Centro-Oeste	86,69	88,79	Cocalzinho de Goiás	41,02	37,02
Minas Gerais	81,87	85,29	Corumbá de Goiás	57,83	61,92
Goiás	87,79	90,29	Cristalina	80,81	82,48
DF	95,63	96,54	Formosa	88,09	91,94
Ride/DF e Entorno	93,27	94,10	Luziânia	92,26	93,28
Buritis	67,99	70,81	Mimoso de Goiás	42,34	46,26
Cabeceira Grande	77,35	82,09	Novo Gama	98,18	98,90
Unaí	79,32	80,36	Padre Bernardo	61,69	38,98
Abadiânia	62,92	68,40	Pirenópolis	58,72	67,65
Água Fria de Goiás	39,11	41,98	Planaltina	95,13	95,02
Águas Lindas de Goiás	99,85	99,85	Santo Antônio do Descoberto	93,26	89,82
Alexânia	74,75	82,62	Valparaíso de Goiás	100,00	100,00
Cabeceiras	73,97	74,86	Vila Boa	82,20	73,96

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010/IBGE.

No período 2000-2010, a Ride/DF registrou uma taxa de crescimento anual da sua população de 2,33%, bastante próxima à taxa do DF, 2,28% ao ano (a.a.) (figura 4). Neste período, tanto a Ride/DF quanto o DF apresentaram taxas mais elevadas que as do estado de Goiás, 1,84%; do Centro-Oeste, 1,91%; e do Brasil, 1,17%. O grupo de municípios com taxas superiores ou próximas à da Ride/DF e do DF são: Águas Lindas de Goiás, 4,19%; Vila Boa, 3,72%; Valparaíso de Goiás, 3,44%; Cidade Ocidental, 3,31%; Abadiânia 3,24%; Cristalina 3,16%; Padre Bernardo, 2,55%; Novo Gama, 2,48%; Formosa, 2,44%; e Luziânia, 2,15%. Estes municípios pertencem, predominantemente, aos grupos de maior dependência do núcleo metropolitano. Dos municípios que mostraram as menores taxas, abaixo da média nacional, destaca-se o município de Mimoso de Goiás, que apresentou uma taxa de crescimento negativa de 0,42% a.a. (tabela 4).

FIGURA 4
Taxa de crescimento anual da população nos municípios da Ride/DF (2000-2010)



Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010/IBGE.
Elaboração: Núcleo de Geoprocessamento/Codeplan.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

TABELA 4
Taxa de crescimento anual da população total e urbana das unidades territoriais (2000-2010)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Taxa de crescimento anual da população total e urbana		Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Taxa de crescimento anual da população total e urbana	
	2000-2010	2000-2010		2000-2010	2000-2010
Brasil	1,17	1,55	Cidade Ocidental	3,31	2,39
Centro-Oeste	1,91	2,15	Cocalzinho de Goiás	1,76	0,72
Minas Gerais	0,91	1,32	Corumbá de Goiás	0,68	1,38
Goiás	1,84	2,12	Cristalina	3,16	3,37
DF	2,28	2,38	Formosa	2,44	2,88
Ride/DF e Entorno	2,33	2,42	Luziânia	2,15	2,26
Buritis	1,09	1,50	Mimoso de Goiás	-0,42	0,46
Cabeceira Grande	0,87	1,47	Novo Gama	2,48	2,55
Unaí	1,03	1,16	Padre Bernardo	2,55	-2,05
Abadiânia	3,24	4,11	Pirenópolis	0,80	2,24
Água Fria de Goiás	1,31	2,03	Planaltina	1,03	1,02
Águas Lindas de Goiás	4,19	4,19	Santo Antônio do Descoberto	2,00	1,62
Alexânia	1,59	2,61	Valparaíso de Goiás	3,44	3,44
Cabeceiras	0,85	0,97	Vila Boa	3,72	2,63

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010/IBGE.

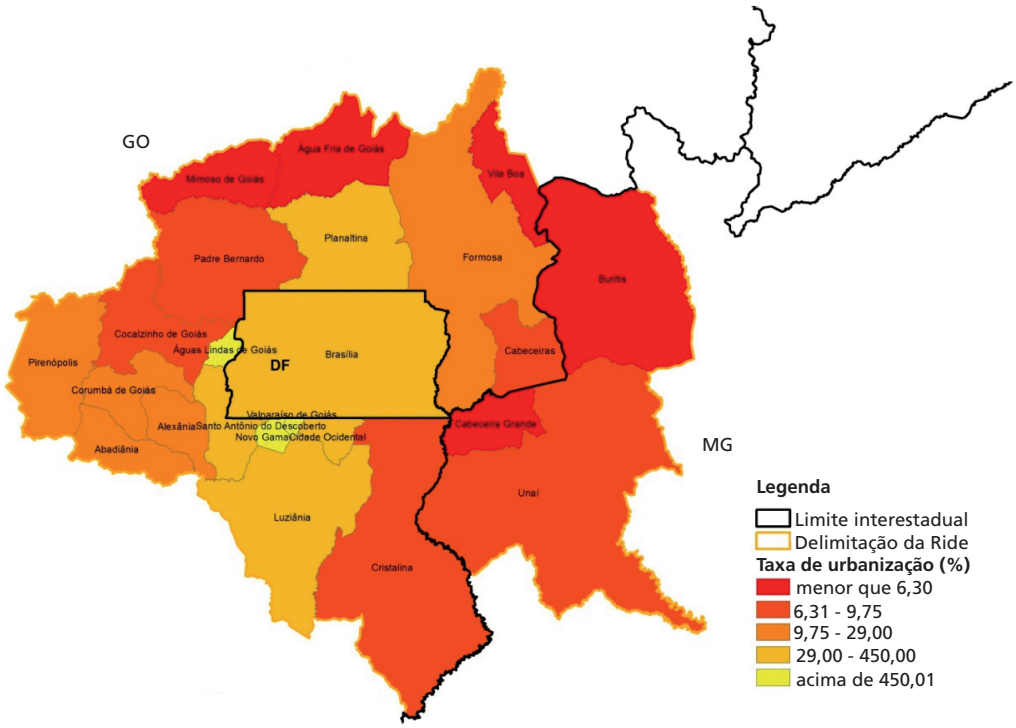
Ao comparar os dados de crescimento anual com os da população urbana, no mesmo período, a taxa da Ride/DF era ainda maior, 2,42%, bem como a do DF, 2,38%. E o grupo de municípios que apresentaram as taxas mais elevadas foi praticamente o mesmo: Águas Lindas de Goiás 4,19%, Abadiânia 4,11%, Valparaíso de Goiás 3,44%, Cristalina

3,37%, Formosa 2,88%, Vila Boa 2,63%, Alexânia 2,61%, Novo Gama 2,55%, Cidade Ocidental 2,39%, e Luziânia 2,26%, com destaque para o município de Padre Bernardo, que mostrou uma taxa de crescimento da população urbana negativa de 2,05% a.a., no período 2000-2010, apesar de ter crescido 2,55% no geral.

As taxas apresentadas neste grupo são superiores à do estado de Goiás, 2,12%, e bem acima da taxa de crescimento da população urbana do Brasil, 1,55%.

De acordo com o Censo Demográfico 2010, a Ride/DF possui uma densidade demográfica de 67,10 hab/km², enquanto a do DF corresponde a mais de seis vezes o seu adensamento populacional, 444,07 hab/km². Dos municípios da Ride/DF que apresentam maior densidade demográfica (figura 5), destaca-se Valparaíso de Goiás, com 2197,14 hab/km², seguido de Águas Lindas de Goiás, com 846,03 hab/km², e Novo Gama, com 489,41 hab/km². O segundo grupo que apresenta maior densidade é formado pelos municípios de Cidade Ocidental, com 143,40 hab/km², Santo Antônio do Descoberto, 67,00 hab/km², Luziânia, 44,06 hab/km², e Planaltina, 32,17 hab/km².

FIGURA 5
Densidade demográfica nos municípios da Ride/DF (2010)



Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.
Elaboração: Núcleo de Geoprocessamento/Codeplan.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os municípios de Alexânia, 28,09 hab/km²; Formosa, 17,22 hab/km²; e Abadiânia, 15,08 hab/km² apresentam densidade bem menor que a da Ride/DF, mas acima ou próxima da média nacional, que é de 22,43 hab/km² e do estado de Goiás, 17,65 hab/km². Observa-se, portanto, que os municípios que possuem maior densidade demográfica são, notadamente, os que apresentam maior interação com o núcleo polarizador, que é Brasília (tabela 5).

TABELA 5
Densidade demográfica nas unidades territoriais (2000 e 2010)

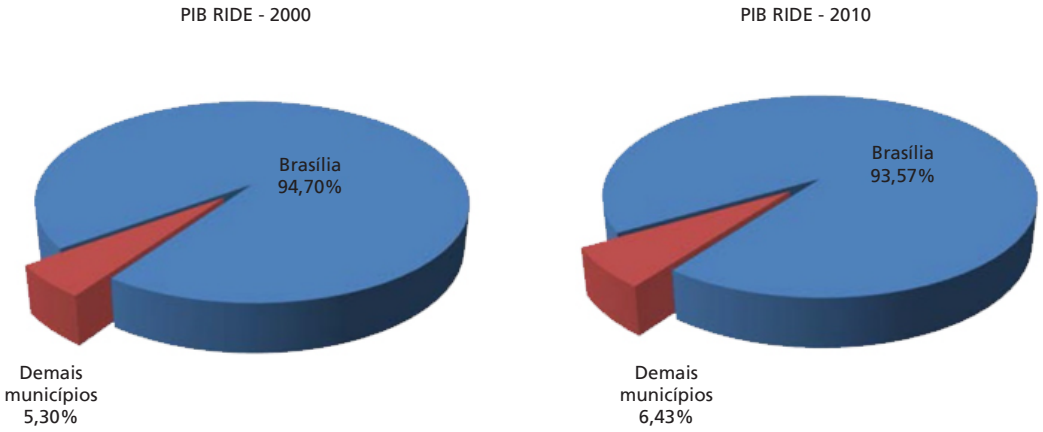
Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Densidade demográfica		Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Densidade demográfica	
	2000	2010		2000	2010
Brasil	19,92	22,43	Cidade Ocidental	103,56	143,40
Centro-Oeste	7,23	8,75	Cocalzinho de Goiás	8,18	9,73
Minas Gerais	30,46	33,41	Corumbá de Goiás	9,11	9,76
Goiás	14,69	17,65	Cristalina	5,54	7,56
DF	352,16	444,07	Formosa	13,53	17,22
Ride/DF e Entorno	52,42	67,10	Luziânia	35,62	44,06
Buritis	3,90	4,35	Mimoso de Goiás	2,02	1,94
Cabeceira Grande	5,74	6,26	Novo Gama	383,20	489,41
Unaí	8,29	9,18	Padre Bernardo	6,85	8,82
Abadiânia	10,96	15,08	Pirenópolis	9,63	10,43
Água Fria de Goiás	2,20	2,51	Planaltina	29,04	32,17
Águas Lindas de Goiás	561,28	846,03	Santo Antônio do Descoberto	54,98	67,00
Alexânia	23,98	28,09	Valparaíso de Goiás	1.567,87	2.197,14
Cabeceiras	5,99	6,52	Vila Boa	3,10	4,47

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010/IBGE.

1.2 Aspectos econômicos

A distribuição do produto interno bruto (PIB) da Ride/DF oferece algumas leituras que serão importantes destacar. Os dados revelam que no período analisado é possível identificar uma fortíssima polarização econômica exercida pelo núcleo metropolitano, com ínfima participação dos demais municípios (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Participação dos municípios no PIB da Ride/DF (2000 e 2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Em 2010, o PIB da Ride/DF em valores agregados totalizou R$ 160.213.433 (bilhões). Na participação, o DF concentra 93,57%, correspondente a R$ 149.906.319 (bilhões) o que caracteriza um fosso existente entre o núcleo metropolitano e sua periferia. É importante ressaltar que a distribuição dentro do território do DF apresenta grandes desigualdades socioeconômicas (tabela 6).

Se comparada ao ano de 2000, a relação na participação do PIB entre o DF e os demais municípios da Ride/DF era ainda maior: o DF participava com 94,70% do total.

TABELA 6
PIB a preços correntes, segundo as unidades territoriais (2000 e 2010)
(Em R$ 1 mil)

Brasil, Grande Região, UFs, Ride e município	PIB a preços correntes 2000	PIB a preços correntes 2010
Brasil	**1.179.482.000**	**3.770.084.872**
Centro-Oeste	98.914.837	350.596.446
Minas Gerais	100.612.293	351.380.905
Goiás	26.249.031	97.575.930
DF	46.474.890	149.906.319
Ride/DF e Entorno	49.078.453	160.213.433
Abadiânia	26.008	109.756
Água Fria de Goiás	17.579	130.834
Águas Lindas de Goiás	164.372	676.643
Alexânia	50.183	327.834
Buritis	97.169	378.388
Cabeceira Grande	27.394	113.789
Cabeceiras	28.381	131.769
Cidade Ocidental	86.232	268.359
Cocalzinho de Goiás	35.484	127.132
Corumbá de Goiás	22.657	73.857
Cristalina	217.495	1.121.098
Formosa	217.755	911.428
Luziânia	573.127	2.077.842
Mimoso de Goiás	8.522	28.981
Novo Gama	127.153	432.301
Padre Bernardo	43.011	186.986
Pirenópolis	48.415	172.292
Planaltina	123.679	440.330
Santo Antônio do Descoberto	87.294	280.857
Unaí	388.462	1.398.983
Valparaíso de Goiás	204.198	844.612
Vila Boa	8.993	73.043

Fonte: Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais/Sistemas de Contas Nacionais (SCN) de 2000 e 2010/IBGE.

Analisando-se o ritmo de crescimento anual do PIB, no período 2000-2010, observa-se que o PIB da Ride/DF variou a uma taxa de 12,56%, e a do DF, 12,42% a.a., menor que a do estado de Goiás, 14,03%, mas bem próxima à do Brasil, 12,32%. Os municípios da Ride/DF que aparecem com melhor desempenho são Vila Boa, 23,30%; Água Fria de Goiás, 22,23%, Alexânia, 20,65%; e Cristalina, 17,82%. Dentre os municípios da Ride/DF, o DF é um dos que aparece com menor desempenho. Com exceção do município de Cidade Ocidental, todos os outros apresentam resultados acima da média nacional (tabela 7).

TABELA 7
Taxa de crescimento anual do PIB, segundo as unidades territoriais (2000 e 2010)
(Em %)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Taxa de crescimento anual do PIB 2000-2010	Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Taxa de crescimento anual do PIB 2000-2010
Brasil	12,32	Cidade Ocidental	12,02
Centro-Oeste	13,49	Cocalzinho de Goiás	13,61
Minas Gerais	13,32	Corumbá de Goiás	12,54
Goiás	14,03	Cristalina	17,82
DF	12,42	Formosa	15,39
Região Integrada-Ride	12,56	Luziânia	13,75
Buritis	14,56	Mimoso de Goiás	13,02
Cabeceira Grande	15,30	Novo Gama	13,02
Unaí	13,67	Padre Bernardo	15,83
Abadiânia	15,49	Pirenópolis	13,53
Água Fria de Goiás	22,23	Planaltina	13,54
Águas Lindas de Goiás	15,20	Santo Antônio do Descoberto	12,40
Alexânia	20,65	Valparaíso de Goiás	15,26
Cabeceiras	16,59	Vila Boa	23,30

Fonte: Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais/SCN de 2000 e 2010/IBGE.

O PIB *per capita* da região, apesar de ser um dos maiores do país, R$ 43,020 mil, apresenta enormes distorções na sua distribuição, notadamente entre o DF e os demais municípios da Ride/DF (tabela 8).

TABELA 8
PIB *per capita* do Brasil, macrorregião, UFs, Ride e município (2000 e 2010)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	PIB *per capita* (R$ 1,00)		Brasil, Grande Região, UF, Ride e município.	PIB *per capita* (R$ 1,00)	
	2000	2010		2000	2010
Brasil	6.943	19.764	Cidade Ocidental	2.136	4.799
Centro-Oeste	8.499	24.939	Cocalzinho de Goiás	2.426	7.303
Minas Gerais	5.619	17.930	Corumbá de Goiás	2.341	7.128
Goiás	5.245	16.252	Cristalina	6.375	24.068
DF	22.658	58.326	Formosa	2.769	9.107
Região Integrada-Ride	16.589	43.020	Luziânia	4.062	11.905
Buritis	4.764	16.642	Mimoso de Goiás	3.042	10.794
Cabeceira Grande	4.627	17.634	Novo Gama	1.710	4.550
Unaí	5.547	18.036	Padre Bernardo	1.999	6.757
Abadiânia	2.271	6.966	Pirenópolis	2.279	7.489
Água Fria de Goiás	3.934	25.704	Planaltina	1.678	5.393
Águas Lindas de Goiás	1.554	4.246	Santo Antônio do Descoberto	1.682	4.441
Alexânia	2.468	13.766	Valparaíso de Goiás	2.153	6.351
Cabeceiras	4.200	17.918	Vila Boa	2.736	15.426

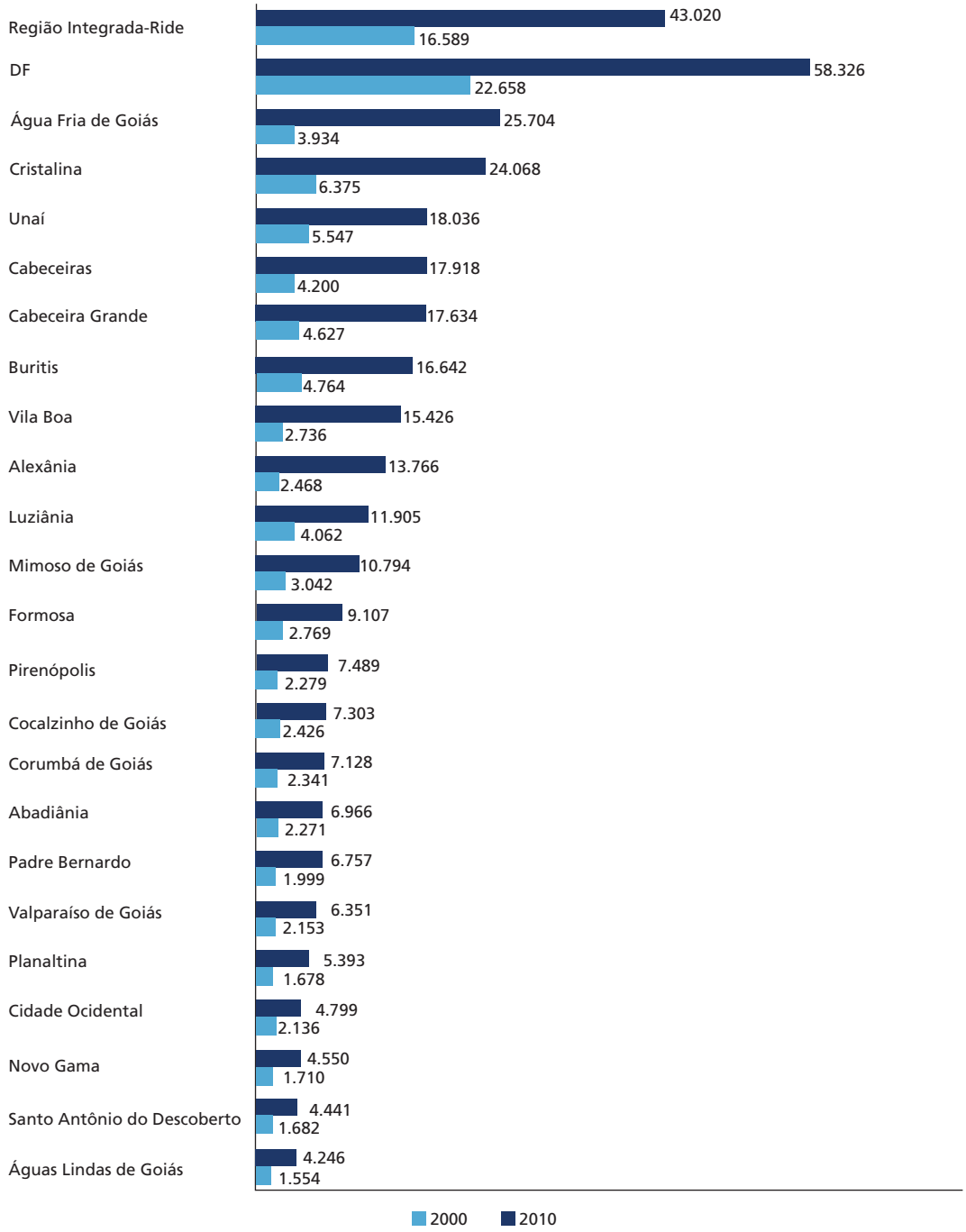
Fonte: Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais/SCN de 2000 e 2010/IBGE.

Conforme revela o gráfico 2, a Ride/DF saiu de um PIB *per capita* da ordem de R$ 16,589 mil em 2000, para R$ 43,020 mil, em 2010. Os dados revelam que o DF registrou no ano de 2000 um PIB *per capita* de R$ 22,658 mil, passando para R$ 58,326 mil, em 2010, aproximadamente três vezes o valor do PIB *per capita* do Brasil, R$ 19.764,00.

Os demais municípios da Ride/DF que apresentam maiores PIBs *per capita* são: Água Fria de Goiás, R$ 25,704 mil; Cristalina, R$ 24,068 mil; Unaí, R$ 18,036 mil; Cabeceiras,

R$ 17,918 mil; Cabeceira Grande, R$ 17,634 mil; Buritis, R$ 16,642 mil; Vila Boa, R$ 15,426 mil; e Alexânia, R$ 13,766 mil. Observa-se que os municípios que apresentam menores PIBs *per capita* fazem parte da periferia metropolitana de Brasília.

GRÁFICO 2
PIB *per capita* dos municípios da Ride/DF (2000 e 2010)
(Em R$)

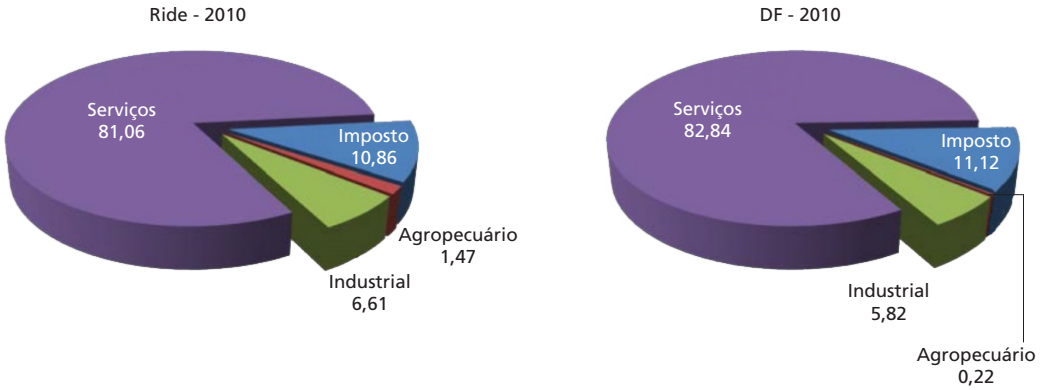


Fonte: IBGE, 2000 e 2010.

Ao comparar os dados da Ride/DF, nota-se que houve crescimento em todos os municípios no período analisado.

Ao analisar a participação dos setores econômicos no PIB da região, no ano de 2010, destaca-se o setor de serviços, com 81,06% da participação no valor total do PIB, somando R$ 160.213.433 (bilhões). O DF apresenta participação ainda maior neste setor, com 82,84% (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Participação dos setores econômicos no valor adicionado total do PIB da Ride/DF e do DF (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Com relação à composição dos setores predominantes na participação no PIB dos municípios, os dados atestam, mais uma vez, o elevado grau de participação do setor de serviços, predominando em mais da metade dos municípios da Ride/DF, no período analisado.

Percebe-se, na análise, uma queda na participação do setor de serviços, com aumento da participação do setor industrial, notadamente, nos municípios de Alexânia, Cabeceira Grande e Luziânia. No setor agropecuário, destacam-se os municípios de Água Fria de Goiás, Cabeceiras, Cristalina e Mimoso de Goiás, que têm este setor respondendo a mais da metade dos seus PIBs (tabela 9).

TABELA 9
Participação dos setores econômicos no valor adicionado do PIB, segundo Brasil, Grande Região, UF, Ride e município (2000 e 2010)
(Em %)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Participação das atividades no valor adicionado total							
	2000				2010			
	Imposto	Agropecuárias	Industrial	Serviços	Imposto	Agropecuárias	Industrial	Serviços
Brasil	13,38	4,85	24,02	57,74	14,40	4,54	24,03	57,03
Centro-Oeste	9,80	9,11	12,37	68,72	11,91	8,52	14,42	65,16
Minas Gerais	12,32	9,23	27,63	50,82	12,38	7,43	29,42	50,77
Goiás	11,94	12,33	21,15	54,58	13,13	12,25	23,10	51,53
DF	7,72	0,29	5,52	86,47	11,12	0,22	5,82	82,84
Ride/DF	7,66	1,28	5,95	85,11	10,86	1,47	6,61	81,06
Buritis	3,34	52,94	5,29	38,43	7,03	35,62	7,62	49,74
Cabeceira Grande	2,44	57,11	4,25	36,20	2,00	33,65	34,76	29,59
Unaí	6,76	38,82	9,53	44,89	7,63	28,28	16,74	47,35
Abadiânia	6,20	22,90	10,26	60,64	5,48	27,39	12,21	54,92
Água Fria de Goiás	3,57	54,72	5,57	36,14	2,13	70,12	4,31	23,44
Águas Lindas de Goiás	4,66	0,37	12,53	82,43	4,95	0,40	17,05	77,60
Alexânia	5,99	18,68	13,32	62,01	13,67	9,71	35,14	41,47

(Continua)

(Continuação)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Participação das atividades no valor adicionado total							
	2000				2010			
	Imposto	Agropecuárias	Industrial	Serviços	Imposto	Agropecuárias	Industrial	Serviços
Cabeceiras	5,46	52,34	6,25	35,95	2,96	63,85	6,01	27,18
Cidade Ocidental	6,71	2,11	11,93	79,25	5,14	5,12	16,24	73,49
Cocalzinho de Goiás	4,69	27,18	10,93	57,20	4,00	28,86	16,70	50,45
Corumbá de Goiás	5,16	20,94	16,67	57,22	3,74	27,87	11,09	57,29
Cristalina	6,98	43,03	5,10	44,89	4,92	55,67	6,30	33,11
Formosa	8,28	9,77	11,12	70,83	9,59	8,58	18,36	63,47
Luziânia	9,28	11,23	26,28	53,21	8,98	11,45	31,74	47,82
Mimoso de Goiás	2,38	53,77	5,33	38,52	2,15	54,68	6,09	37,08
Novo Gama	4,59	0,34	14,97	80,11	5,23	0,53	16,71	77,53
Padre Bernardo	5,05	18,58	11,57	64,79	4,25	25,55	12,00	58,19
Pirenópolis	4,47	22,38	9,54	63,62	4,32	26,55	11,22	57,90
Planaltina	4,66	6,50	11,89	76,95	5,53	8,61	14,05	71,81
Santo Antônio do Descoberto	5,73	2,41	12,18	79,68	4,69	4,76	15,64	74,92
Valparaíso de Goiás	6,08	0,02	10,70	83,20	9,22	0,02	12,98	77,78
Vila Boa	4,09	33,47	7,12	55,31	4,60	47,48	9,69	38,22

Fonte: Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais/SCN de 2000 e 2010/IBGE.

Com relação ao rendimento, os dados censitários revelam as características dos domicílios particulares permanentes[2] da Ride/DF, segundo o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita*,[3] em 2010. É possível observar que a dinâmica da renda na região apresenta uma grande concentração no DF correspondente a R$ 2.097,83, bem maior que a Ride/DF, que apresenta valor médio mensal de R$ 1.664,94, e ambos apresentam rendimento bem acima da média nacional (tabela 10).

TABELA 10
Valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes, segundo Grande Região, UF, Ride e município (2010)
(Em R$)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes 2010	Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	Valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes 2010
Brasil	949,99	Cidade Ocidental	691,28
Centro-Oeste	1.116,77	Cocalzinho de Goiás	503,58
Minas Gerais	881,53	Corumbá de Goiás	584,78
Goiás	913,94	Cristalina	779,48
DF	2.097,83	Formosa	825,21
Ride/DF	1.664,94	Luziânia	670,35
Buritis	630,41	Mimoso de Goiás	520,07
Cabeceira Grande	500,39	Novo Gama	560,94
Unaí	810,79	Padre Bernardo	602,6
Abadiânia	584,92	Pirenópolis	634,09
Água Fria de Goiás	695,3	Planaltina	524,48
Águas Lindas de Goiás	497,26	Santo Antônio do Descoberto	503,73
Alexânia	566,94	Valparaíso de Goiás	848,83
Cabeceiras	478,35	Vila Boa	495,65

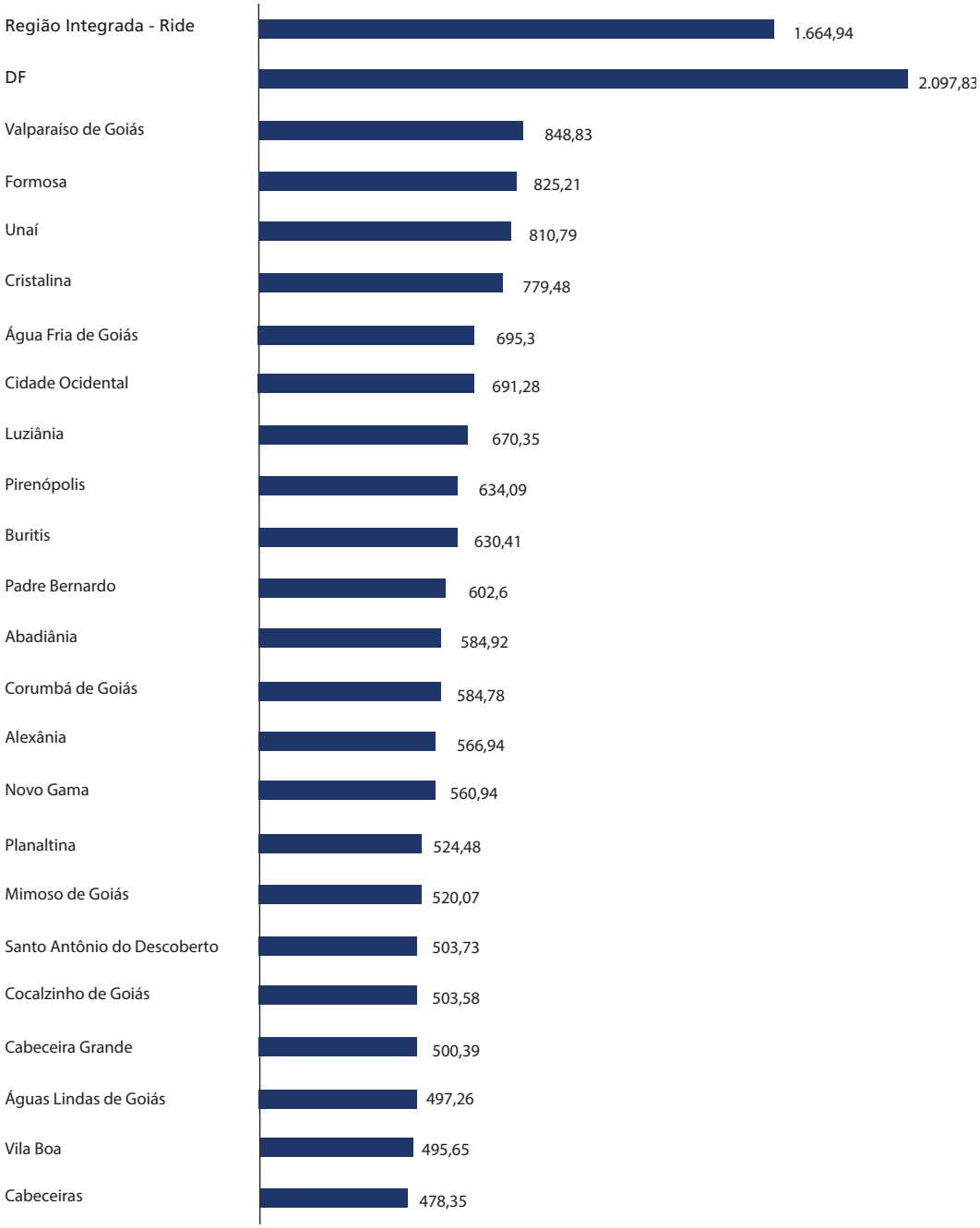
Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.

2. É o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.

3. Considerou-se como rendimento mensal domiciliar *per capita* a divisão do rendimento mensal domiciliar pelo número de moradores da unidade domiciliar, exclusive aqueles cuja condição na unidade domiciliar fosse pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Os demais municípios da Ride/DF apresentam rendimento nominal médio mensal *per capita* nos domicílios particulares permanentes abaixo do rendimento do estado de Goiás, de R$ 913,94, e do Brasil, representado por um valor médio mensal de R$ 949,99.

GRÁFICO 4
Valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes, segundo a Ride/DF e seus municípios (2010)
(Em R$)



Fonte: IBGE (2010).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

1.3 Fluxos socioeconômicos e culturais

Dada a dificuldade de identificar os fluxos socioeconômicos e culturais dos municípios da Ride/DF, devido à carência de informações atuais que caracterizem estes fluxos, optou-se por utilizar indicadores de mobilidade pendular com base na tipologia (Delgado e Moura, 2013) desenvolvida pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), que classifica os municípios brasileiros em função dos movimentos pendulares da população, considerando o tamanho e a direção predominante dos fluxos (saída ou entrada) para trabalho e/ou estudo.

A tipologia adotada permite caracterizar os municípios por meio dessas duas variáveis, revelando o grau de importância e a função desempenhada, no que concerne à dinâmica deste tipo de mobilidade. A regularidade deste modo de deslocamento permite identificar entre os municípios que são receptores dos maiores fluxos, em função destas atividades, aqueles que se caracterizam como evasor, assumindo a condição de "cidade dormitório", ou aqueles que desempenham ambas as funções.

Segundo a tipologia, de acordo com a direção dos fluxos os municípios foram classificados em três tipos: receptor, aqueles com predomínio de entradas; evasor, com predomínio de saídas; e bidirecional, aqueles que apresentam fluxos equivalentes de entrada e saída.

Para dimensioná-los, a tipologia adotou, arbitrariamente, o valor mínimo de 1 mil pessoas em cada município, considerando-se a soma das saídas e entradas, com base no Censo Demográfico 2010. A partir do corte estabelecido, os municípios foram classificados em três categorias: *i)* grande (GR), para os municípios com maiores fluxos (50% do total); *ii)* médio (ME), aplicando-se aos municípios seguintes, com maiores fluxos, até se atingir 75% do total; e *iii)*; pequeno (PE), referindo-se ao grupo de municípios com menores fluxos, atingindo 100% no acumulado.[4]

Assim, a classificação apresenta duas dimensões de análise: uma de tamanho e outra de direção dos fluxos, a partir dos cortes e critérios estabelecidos, possibilitando identificar os tipos de fluxos pendulares predominantes e diferenciá-los quanto à sua grandeza, permitindo identificar quais os municípios que concentram maiores fluxos rotineiramente.

O objetivo da análise, dentre outros, é captar a dinâmica territorial revelada pelos deslocamentos para trabalho e/ou estudo e a função exercida pelos municípios analisados.

Nesta perspectiva, os indicadores de mobilidade pendular serão elementos norteadores para a análise da caracterização da dinâmica metropolitana no interior da Ride/DF (tabela 11). A dissociação entre local de trabalho/estudo e moradia evidencia aqueles que concentram maior oportunidade e os que desempenham a função de cidade-dormitório, estabelecendo uma hierarquia de funções.

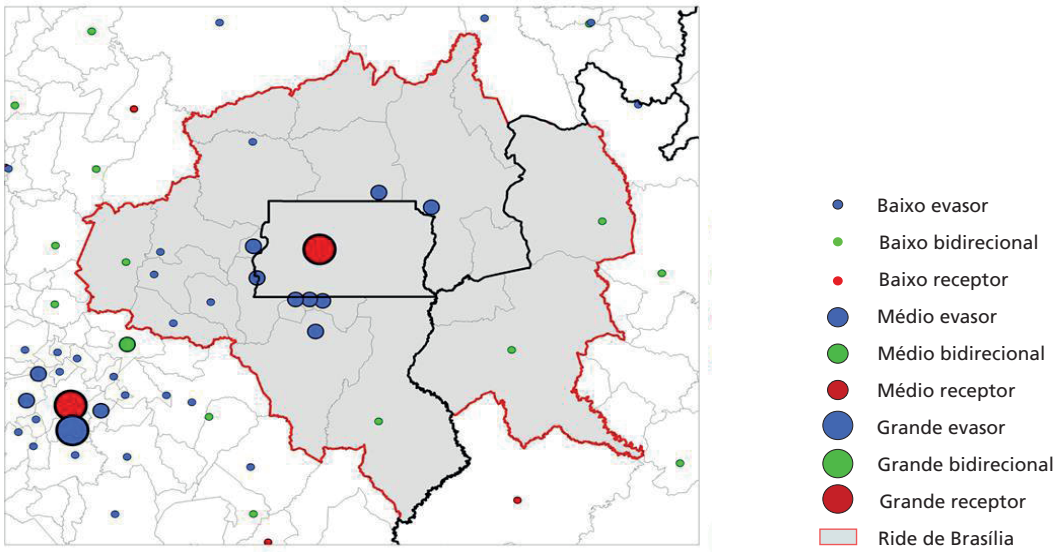
4. Para maior detalhamento, ver tipologia.

TABELA 11
Indicadores de mobilidade pendular: municípios selecionados – Ride/DF (2010)

	Regic 2007 centralidade	Total população estuda e trabalha 2010	Entradas movimentos pendulares 2010	Saídas movimentos pendulares 2010	Soma entradas + saídas 2010	Relação entrada/ saída	Relação saída/ entrada	Tipologias pendulares 2010
Brasília	Metrópole nacional	2.165.239	376.449	205.213	581.662	1,83	0,55	GR
Abadiânia	Centro local	11.808	267	986	1.253	0,27	3,69	PE
Águas Lindas de Goiás	Não classificado Regic	124.282	2.764	46.549	49.313	0,06	16,84	ME
Alexânia	Centro local	17.043	566	1.527	2.093	0,37	2,70	PE
Cidade Ocidental	Não classificado Regic	45.804	1.962	19.354	21.316	0,10	9,86	ME
Cocalzinho de Goiás	Centro local	12.059	417	2.048	2.465	0,20	4,91	PE
Corumbá de Goiás	Centro local	7.642	292	837	1.128	0,35	2,87	PE
Cristalina	Centro local	36.601	2.466	2.295	4.762	1,07	0,93	PB
Formosa	Não classificado Regic	80.911	2.891	8.026	10.917	0,36	2,78	ME
Luziânia	Não classificado Regic	133.275	4.395	31.054	35.449	0,14	7,07	ME
Novo Gama	Não classificado Regic	71.043	2.513	31.475	33.987	0,08	12,53	ME
Padre Bernardo	Não classificado Regic	20.251	485	3.494	3.979	0,14	7,20	PE
Pirenópolis	Centro local	17.791	570	848	1.418	0,67	1,49	PB
Planaltina	Não classificado Regic	62.365	1.801	19.124	20.925	0,09	10,62	ME
Santo A. do Descoberto	Não classificado Regic	49.191	1.357	15.896	17.253	0,09	11,72	ME
Valparaíso de Goiás	Não classificado Regic	107.816	7.643	41.658	49.301	0,18	5,45	ME

Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.
Obs.: PB – pequeno bidirecional.

FIGURA 6
Tipologia da mobilidade pendular: Ride/DF (2010)



Fonte: Ipardes, 2010.

Ao considerar a área ampliada, entre a RM de Goiânia, a Ride/DF e Anápolis, nota-se que há uma centralidade isolada com volumosos fluxos; juntas sinalizam uma configuração espacialmente articulada.

Essas informações são indispensáveis para orientar a formulação das políticas públicas, sobretudo de transporte, moradia e uso do solo e no planejamento urbano e regional.

Mais adiante, na análise da Fpic transporte, serão apresentadas informações referentes ao deslocamento de pessoas no território e os motivos do deslocamento, concorrendo para a identificação daqueles municípios que estabelecem uma dependência maior do núcleo metropolitano.

2 ANÁLISE DAS FPICs

Os problemas metropolitanos ultrapassam a jurisdição de um único município, de modo que a sua resolução passa a ser de interesse do(s) outro(s), por ser um problema comum a mais de um município. Para solucioná-lo é preciso que haja uma interação direta com um ou mais municípios que integram a RM (Romanelli e Abiko, 2011). Esses problemas podem estar relacionados à infraestrutura urbana como transporte público, deslocamentos pendulares, saneamento, habitação, segurança pública, ordenamento do território etc., problemas que vão além das fronteiras municipais e que necessitam de um planejamento articulado e de políticas integradoras.

Mediante esta problemática, as RMs estabelecem as Fpics para o território. Estes serviços comuns (em RMs) configuram o desenho de articulação por meio da polarização e dos fluxos estabelecidos no território da respectiva região de planejamento.

Neste contexto, considera-se de interesse da Ride/DF os serviços públicos comuns ao DF, aos estados de Goiás e Minas Gerais e aos municípios que a integram.

Conforme relatado no subcomponente 1.1, o Decreto nº 7.469/2011, que trata das ações da Ride/DF, considera quatorze Fpics relacionadas às seguintes áreas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo e segurança pública. A instrução normativa estabelece que a gestão administrativa desses serviços seja efetuada por meio do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride).

Embora haja esta pluralidade de ações previstas, será apresentado a seguir um recorte analítico que envolve apenas três Fpics selecionadas – transporte, saneamento ambiental e uso do solo – e serão analisadas considerando a escala da Ride/DF, com enfoque na governança no nível metropolitano, a partir do arranjo institucional e dos instrumentos de planejamento e gestão relacionados a cada Fpic. E mais adiante será avaliado como se dá a governança dessas funções, sua efetividade e como elas dialogam entre si, bem como a sua interface com a dinâmica socioeconômica da região.

2.1 Uso do solo

O uso do solo traz à tona a questão da utilização da terra por agentes sociais, fato que altera o espaço urbano e rural.

A Constituição Federal (CF) assinala que a competência para criação de leis de direito urbanístico cabe à União, aos estados e ao DF concorrentemente (Artigo 24, I). No entanto, legisla 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, VIII).

Já com a aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, foi regulamentada a aplicação de instrumentos urbanísticos para garantir a função social da propriedade, sendo assim, em seu Artigo 2º está disposta uma série de ações inadequadas de utilização do uso do solo que devem ser enfrentadas e combatidas com a implementação dos instrumentos urbanísticos, a depender das características específicas dos municípios:

> A utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo; a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; a exposição da população a riscos de desastres (Lei nº 10.257/2001, Artigo 2º).

A implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade apresenta enormes dificuldades do ponto de vista de capacidade técnica das prefeituras, a articulação nas esferas política e econômica dos municípios para a implementação dos instrumentos com a finalidade de garantir a função social.

Ademais, não há um orçamento específico para auxiliar os municípios na elaboração, revisão e implementação do plano diretor e dos instrumentos urbanísticos, embora existam programas de capacitação nacional gerenciados pelo Ministério das Cidades (MCidades) por meio de sua Secretaria Nacional de Programa Urbanos (SNAPU), ainda é um desafio o cumprimento dos instrumentos urbanísticos. Na maioria das cidades que possuem plano diretor, os instrumentos estão citados, porém, a forma e as condições de aplicação em sua maioria são inexistentes, com exceção dos municípios de grande porte, que vêm utilizando alguns instrumentos urbanísticos para facilitar a implantação de grandes empreendimentos.

Outro ponto a ser destacado é o descasamento da implantação das unidades habitacionais advindas do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) com as diretrizes do planejamento e ordenamento do solo urbano, o que tem provocado a extensão do tecido urbano, sobretudo nas áreas periféricas distantes do acesso a serviços e equipamentos públicos; em curto prazo, tais estratégias provocarão um passivo urbano.

O uso do solo na Ride/DF ganha complexidade, haja vista as distintas estruturas urbanas e administrativas; no entanto, as medidas, ações e estratégias de ordenamento, parcelamento e distribuição das unidades habitacionais e dos demais empreendimentos trazem impacto para o conjunto da Ride/DF, por isso faz-se necessário articulação entre os entes e agentes privados de forma coordenada.

A ausência de coordenação traz graves impactos ao conjunto da Ride/DF, seja na regulação do preço da terra ou, consequentemente, no acesso à terra urbana, para garantir a sua função social. As formas e estratégias de planejamento habitacional e os graus de especulação imobiliária trazem impacto ao conjunto dos municípios integrados à área polo da região, à expulsão ou às fragilidades das políticas habitacionais no DF para assegurar a moradia para população de baixa renda, configurando um cenário de migração e ocupação

nas terras de municípios goianos próximos a Brasília, porém, o uso das vias e o acesso ao emprego continuam fortemente concentrados no DF.

As estratégias de planejamento, portanto, impactam – e muitas vezes de forma negativa – no planejamento e dinâmicas sociais dos demais municípios. Corroborando com Royer (2013), o descasamento de ações integradas no campo do planejamento com estratégias concertadas gera uma visão imediatista e localista – por exemplo, "eu vou arrumar aqui o meu cantinho" –, sem perceber que as ações, as restrições, a falta de implementação de instrumentos de garantia ao acesso a moradia pela população de baixa renda incorporam-se às dinâmicas sociais e econômicas no conjunto da região e consequentemente trazem passivos ao conjunto da região.

2.1.1 Histórico e caracterização da gestão da Fpic

Estrutura institucional e normativa

O DF e sua área metropolitana são polos de atração de migrantes, que afluem continuamente desde a criação de Brasília. Como consequência da intensa migração para a região, surgiu em seu entorno grande quantidade de municípios já adensados e sem oferta de qualidade dos serviços e equipamentos públicos, tais como habitação, trabalho, saúde, saneamento básico, ocasionando forte pressão sobre o DF. Estas cidades, entre 1991 e 2000, tiveram, em média, taxa de crescimento de 5,52% a.a.

O processo de ocupação, expansão urbana e ordenamento do DF deve ser analisado à luz dos planos de ordenamento territorial, considerando as descrições das principais estratégias do Plano de Estruturação e Ordenamento Territorial (Peot) 1977 e do atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (Pdot) 2009, elementos como preservação, ordenação, descentralização das atividades urbanas direcionaram o crescimento urbano, o adensando periférico de algumas regiões administrativas (RAs) e consequentemente as restrições do uso do solo, somadas à fragilidade de uma política habitacional para a população de baixa renda, condicionaram a ocupação das RAs periféricas com padrão urbanístico inferior se comparado à área core de Brasília e, também, direcionaram a ocupação em terras goianas.

A dinâmica territorial da Ride/DF é construída de diversas lógicas e dinâmicas urbanas, porém, cinco décadas se passaram e não houve uma coordenação de planos e instrumentos que efetivamente enfrentasse de forma integrada o desafio de planejar o uso e ocupação do solo:

> Sendo assim, cinco décadas depois, para além do caráter arquitetônico ou urbanístico, a cidade vivenciada permite perceber uma outra Brasília: real, contemporânea, metrópole nacional, (...), em permanente crescimento e cujo núcleo inicial, na concepção original do planejamento regional, o Plano Piloto, torna-se a área central. E é essa Brasília real que vem exigindo uma abordagem de planejamento urbano que transcenda à lógica da racionalização da dinâmica urbana que, de alguma maneira, é corolária de sua própria concepção urbanística – e contemple uma realidade multifacetada e complexa (Medeiros e Campos, 2010, p. 142).

Os municípios que integram a Área Metropolitana de Brasília (AMB) possuem plano diretor, porém raros são os que implementam os instrumentos urbanísticos para melhor ordenar o uso e a ocupação do solo. Em sua maioria, há sinalizações de zonas especiais de interesse social (Zeis), em grande parte delimitadas como já ocupadas; e raros são os municípios que integram os instrumentos, as atuais políticas urbanas, por exemplo, a

destinação de unidades habitacionais a serem implantadas em áreas previstas no plano diretor. Dito de outro modo, a execução dos investimentos em políticas urbanas não se apresenta casada com as estratégias explicitadas nos planos diretores.

No DF, desde 1977, quando foi implementado o Peot, sua finalidade principal era propor uma estratégia de ocupação territorial que favorecesse o crescimento equilibrado do território, direcionando as áreas de expansão urbana, no sentido de minimizar-se a estrutura polinucleada e desarticulada dos núcleos urbanos existentes, substituindo-a por um tecido urbano articulado que diminuísse os custos sociais do transporte urbano e infraestrutura. Em 1985, no Sistema Normativo de Uso e Ocupação do Solo do DF figura uma proposta de macrozoneamento envolvendo grandes áreas ambientais (naturais, rurais e urbanas) com usos predominantes e exclusivos.

O I Pdot foi aprovado pela Lei nº 353, de novembro de 1992, consolidando as diretrizes firmadas por todos os planos anteriores. Ele reforça o modelo polinucleado, bem como consolida a bipolaridade entre o Plano Piloto e Taguatinga como centros complementares. Assume a conurbação anunciada na direção do Plano Piloto, Guará, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, reforçando-a pela adoção da linha do metrô como eixo estruturador e pela localização de Águas Claras. Reforça, ainda, outro eixo de conurbação na direção de Samambaia, Recanto das Emas, Gama e Santa Maria. Abriu ainda a possibilidade de parcelamento do solo pelo particular, o que até então era atribuição reservada ao poder público.

O II Pdot, aprovado pela LC nº 17, de janeiro de 1997, confirma o eixo oeste/sudoeste como de ocupação prioritária, objetivando otimizar os investimentos em infraestrutura urbana existentes e considerando ser esta área a de menor grau de restrições ambientais. Reconhece, ainda, o vetor nordeste/sudeste, a ser monitorado e controlado na área de maior incidência de condomínios. Seu documento técnico está constituído por três partes: o documento de referência, em que estão explicitados os princípios norteadores da política urbana e os objetivos do plano diretor, além da sua metodologia de elaboração; o perfil do DF, que visa ao diagnóstico do território por meio de estudos setoriais; e, por fim, a proposta do Pdot.

Na segunda parte do documento, elaborou-se um capítulo específico sobre o desenvolvimento integrado do DF e Entorno, reconhecendo que o "entendimento mais abrangente da região de Brasília deve partir da hipótese de formação de uma área metropolitana compreendendo a periferia do Distrito Federal, cujo princípio não é a base econômica, mas a aglomeração populacional oriunda dos fluxos migratórios". Essa área reconhecida pelo Pdot como o Entorno do DF é composta por dezenove municípios, sendo dezoito goianos e um situado em Minas Gerais.[5] A conclusão desse estudo setorial, que procura compreender a interação entre o DF e os municípios limítrofes, é que o quadro apresentado, em termos de ocupação do solo, possuía como tendência principal, por um lado, um vetor de adensamento de Brasília, constituído pelo Plano Piloto e pelo aglomerado formado por Taguatinga, Ceilândia e Samambaia; e, por outro, o eixo que se liga ao Gama, formando uma conurbação com os núcleos do Novo Gama, Valparaíso, Cidade Ocidental e outros loteamentos dispersos até o núcleo tradicional de Luziânia. Além disso, a tendência de ocupação em direção a Santo Antônio do Descoberto e de

5. Abadiânia, Água Fia de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Vila Boa, Valparaíso e Novo Gama são os goianos e Unaí, situado em Minas Gerais.

Cocalzinho, onde já se observava o crescimento explosivo de lotes urbanos, bem como outros vetores em direção a Sobradinho e Planaltina, seguindo-se a Planaltina de Goiás e o vetor semirradial ao redor da RA-I, fomentado pelos parcelamentos irregulares do DF.

O documento considera que essa tendência confirma a ideia de que "o desenvolvimento harmônico de Brasília não será conseguido independentemente do seu entorno mais imediato, e estará intimamente vinculado ao próprio fortalecimento da estrutura econômica e social de sua região" (Pdot, 1997, p. 73).

No entanto, o mesmo documento reconhece o quadro complexo da situação do Entorno e assume que, em face deste contexto, não possui ainda a capacidade de prever um planejamento articulado e metropolitano entre os municípios goianos e o DF. Afirma-se no parágrafo de conclusão deste capítulo: "o quadro atual apresentado pelo Entorno (...) é a expressão espacial de uma problemática socioeconômica e política, que tem na figura do imigrante e da mão de obra não qualificada, ao mesmo tempo, sua causa e consequência. Logo, simples instrumentos de planejamento territorial não bastam para enfrentar o problema". E mais adiante: "ainda que, em parte, a apropriação dos problemas, potencialidades, políticas e diretrizes setoriais adotadas atualmente pelo governo do Distrito Federal incorporem nas análises a região do Entorno, não será ainda neste momento a oportunidade de elaboração de um Plano Diretor de forma articulada com o contexto regional".

Na terceira parte do documento técnico, em que são explicitadas as propostas do Pdot, essa economia é mantida, e a AMB é citada apenas em dois momentos, no tópico 4 (*Ações, programas e projetos prioritários*):

> Programa Estratégico de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno – em ações conjuntas sugeridas aos Governos dos Estados de Minas Gerais e Goiás, envolvendo também o Governo Federal, enfocando, prioritariamente, o gerenciamento de recursos hídricos da região, programas de saneamento e de monitoramento ambiental, parcelamento do solo, saúde, educação, transporte e segurança pública.

E no tópico 6 (*O sistema de planejamento territorial e urbano – Sisplan*), que expõe as ações que este conjunto de órgãos deve promover, dentre elas: "buscar formas de articulação e cooperação entre o Distrito Federal e os estados de Goiás e Minas Gerais para o encaminhamento de ações integradas junto aos municípios que compõem a Região do Entorno do Distrito Federal".

A aprovação do Pdot 2009 foi sancionada pelo GDF. O Pdot apresenta uma estratégia econômica e socioterritorial para o desenvolvimento urbano. O elemento central desta estratégia é a proposta de descentralização da economia, dos postos de trabalho e do acesso a equipamentos urbanos atualmente concentrados no Plano Piloto de Brasília. Alguns dos eixos de desenvolvimento econômico já existem e pretende-se fortalecê-los; outros eixos, além dos existentes, serão incentivados de acordo com a vocação do território em questão, indicando a elaboração de Planos Diretores Locais (PDLs) – por RAs – e Planos Setoriais – por eixos temáticos de relevância.

O Pdot 2009, na escala metropolitana, traz elementos para a integração dos municípios limítrofes de Goiás com os núcleos urbanos do DF e com a área central, sendo que tal integração será promovida "por meio de instrumentos de gestão urbana, materializados em mecanismos de gestão compartilhada e no estabelecimento de consórcios intermunicipais". Não há menção no documento de indicativos quanto a uma política metropolitana de

forma clara e objetiva, exceto nessa indicação preliminar e a sua reiteração no capítulo IV, em que expõe as propostas de planejamento. O tópico "J" do item 2.1 (*Diretrizes setoriais*) versa sobre a integração com os municípios do Entorno, afirmando:

> o Pdot aponta o consórcio público como instrumento através do qual será possível o desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, firmados entre o Governo do Distrito Federal e as prefeituras. Os consórcios atuarão na prestação de serviços, compra de bens, produtos e equipamentos, instalação de infraestrutura e serviço para promover o saneamento ambiental para os municípios consorciados, agilizando o funcionamento das parcerias entre as cidades.

A elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos) do DF é atualmente coordenada pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (Sedhab). A Luos é a lei que define as regras para a ocupação das unidades imobiliárias da área urbana das cidades do DF em andamento no DF.

Instrumentos de planejamento e gestão

Para assegurar a função social e garantir a participação da sociedade nas diretrizes da política urbana, foi aprovada, em 2001, a lei que regulamentou o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Pela nova lei, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados a elaborar e aprovar o seu Plano Diretor. Trata-se de um instrumento fundamental para ordenar o território dos municípios.

Em 2003, o governo do estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (Seplan) em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), celebrou o convênio de cooperação técnica, no intuito de prover Planos Diretores dos municípios da região do Entorno do DF.

A primeira etapa do convênio que contemplava nove municípios (Cristalina, Cidade Ocidental, Corumbá de Goiás, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás) foi concluída no ano de 2004. A segunda etapa do convênio contemplou mais seis municípios: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cocalzinho de Goiás e Mimoso de Goiás. Segundo informações da Seplan/GO, foram realizadas 112 audiências públicas e mais de duas centenas de reuniões e oficinas técnicas para a confecção dos Planos Diretores.

A elaboração dos Planos Diretores Municipais envolveu basicamente três etapas: *i)* diagnóstico situacional dos municípios, com estudos considerados básicos ao entendimento e aprofundamento do conhecimento acumulado sobre a realidade local; *ii)* foram estabelecidos os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento nos diversos setores municipais, visando promover o crescimento ordenado da cidade e da ocupação do território; e *iii)* foram estabelecidas, também nesta etapa, proposições e recomendações abrangendo os diversos setores do meio ambiente, dos equipamentos públicos, serviços urbanos e o macrozoneamento, compostas pelas minutas dos instrumentos legais necessários à viabilização do Plano Diretor, ou seja, as propostas urbanísticas efetivadas através da legislação: a Lei do Plano Diretor, a Luos, Código de Obras e Edificações, Código de Posturas e Lei do Perímetro Urbano. Em quatro municípios foram incluídos os códigos ambientais.

Em geral, os planos avaliados apresentam, em suas diretrizes gerais, a adesão aos princípios e diretrizes estabelecidos no Estatuto da Cidade com respeito ao acesso à terra urbanizada, especialmente reproduzindo o princípio constitucional da função social da

cidade e da propriedade urbana. Contudo, a efetividade dessas diretrizes fica condicionada à destinação de áreas adequadas a todos os segmentos sociais, especialmente aqueles de mais baixa renda.

A região da AMB, a exemplo do estado de Goiás, apresenta um quadro fundiário com concentração das terras. Entretanto, esta concentração não ocorre uniformemente entre os municípios. Cristalina, Formosa, Padre Bernardo e Planaltina são áreas com estruturas mais concentradas, onde as grandes propriedades, acima de 1 mil hectares, ocupam boa parte das áreas fundiárias existentes. Os municípios de Abadiânia, Alexânia e Santo Antônio do Descoberto possuem a maior área ocupada por pequenas propriedades. Alguns municípios como Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Formosa, Planaltina e o Distrito Girassol do município de Cocalzinho de Goiás, em suas áreas urbanas, apresentam um grande número de loteamentos irregulares, com enormes espaços vazios e muitos destes com problemas de regularização fundiária.

Cotejando os Pdots e os Planos Diretores da Ride/DF pode-se perceber um aspecto distintivo nas perspectivas de macrozoneamento. Enquanto o Pdot apresenta uma concepção na linha mais tradicional, de caráter urbanístico regulatório de uso e ocupação do solo, os demais Planos Diretores agregam mais claramente conteúdos de indução ao desenvolvimento de atividades e funções econômicas. Daí o Plano Diretor assumir um caráter mais forte de instrumento de desenvolvimento do que de regulação, controle e ordenamento territorial nos municípios.

Relacionada a essa especificidade, observa-se, ainda, a expressiva oferta de novas áreas vazias para produção habitacional, em geral, próximas às Áreas de Regularização de Interesses Específicos (Arines). As novas áreas estabelecidas, em um cálculo aproximado, constituem um estoque equivalente à área residencial do Plano Piloto de Brasília, o que configura uma sobreoferta fundiária de caráter especulativo e seletivo orientado para as faixas de renda média e alta. Os demais Planos Diretores não oferecem elementos suficientes para o cálculo estimativo que permitam essa avaliação. Embora tecnicamente bem elaborados e indicando as zonas nas quais se aplicam os instrumentos, carecem, geralmente, de elementos técnicos que efetivem a sua operacionalização, como, por exemplo, no caso da Outorga Onerosa de Alteração de Uso, que não apresenta nenhuma equação para o cálculo do seu valor. Carecem, também, de conexão com as diretrizes das políticas fundiária e habitacional. Nos demais Planos Diretores, a presença dos instrumentos de política fundiária é quase "figurativa", voltada para cumprir as recomendações do Estatuto das Cidades, sem autoaplicabilidade e articulação funcional com as diretrizes dos Planos Diretores.

No tocante à política habitacional, há características comuns a todos os planos: o seu grau de generalidade, a ausência de meios, instrumentos e fontes de recursos para viabilizar as diretrizes propostas, a falta de amarração dessas políticas com as espacializações propostas nos zoneamentos, e a desconexão da realidade municipal com as políticas habitacionais do governo federal, expressos nos diversos programas oficiais – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); PMCMV; Crédito Solidário.

A maioria dos planos prevê a destinação nos seus zoneamentos de áreas de interesse social voltadas para a regularização fundiária e para a produção de habitação de baixa renda. No entanto, a operacionalização dessas diretrizes, em geral, é limitada uma vez que não amarra com precisão os perímetros dessas áreas, e tampouco articula programas, ações e recursos públicos para viabilização das mesmas. As Zeis não estão articuladas às

fontes de recursos e aos instrumentos para sua operacionalização. Essas são áreas, via de regra, já incorporadas ao tecido urbano e ocupadas com um padrão muito precário quanto a infraestrutura, serviços e equipamentos, assim como ao padrão da habitação. Não se observa a proposição de Zeis para áreas vazias que atendam à demanda de produção de novas habitações de interesse social no horizonte de vigência dos Planos Diretores (em média dez anos). As Zeis são referenciadas no Pdot 2009 como Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), na seção V, do capítulo IV, do título III. As Aeis podem estar delimitadas como Áreas de Regularização de Interesse Social (Aris), como parcelamentos urbanos isolados e, ainda, como parte de setores habitacionais quando o Pdot 2009 trata das estratégias de regularização fundiária.

O DF apresenta importante especificidade quanto à questão fundiária, tendo em vista a posse da terra pelo Estado. Assim, a nomenclatura Aris visa atender à demanda de regularização da posse da terra para população de baixa renda; no entanto, a irregularidade de assentamentos habitacionais na capital federal não se restringe à população de baixa renda, há diversos assentamentos irregulares de classe média alta e classe alta no DF. O objetivo central está voltado muito mais para solução do passivo da demanda habitacional do que para o planejamento do desenvolvimento urbano preconizado no Estatuto da Cidade, de forma socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável.

Aspecto que merece destaque e impacta negativamente, com relação ao acesso às políticas setoriais, é a recorrente autarquização dessas políticas. Essa avaliação é visível na leitura dos Planos Diretores quando essas políticas setoriais são tratadas sem diálogo, com um sistema de planejamento territorial e urbano. Tanto no diagnóstico quanto nas proposições dos planos, a avaliação não consegue perceber o território como lócus que possibilite esta integração, tendo em vista que a concretização dessas políticas se dá por quem as formula, quem as executa, e as recebe numa área geograficamente delimitada. A ausência dessa dimensão territorial expressa uma visão fragmentada do território, que, por sua vez, resulta em um desenvolvimento territorial urbano igualmente fragmentado.

Não há menção no Pdot 2009 a indicativos quanto à política metropolitana, com exceção de quando trata de modo geral da integração entre os "Municípios Limítrofes – do entorno do DF", fazendo referência aos consórcios públicos. No entanto, não há o tratamento de uma política metropolitana e sua integração de forma clara e objetiva.

A definição de instrumentos específicos visando a gestão compartilhada e cooperativa com outros municípios metropolitanos (por exemplo, a definição de consórcios municipais) é feita quando da referência aos consórcios públicos possíveis de serem realizados entre o GDF e prefeituras delimitando a prioridade quanto aos municípios goianos do Entorno.

A avaliação dos Planos Diretores de Municípios da Ride/DF e do Pdot/DF permite inferir algumas questões à luz da preocupação com um planejamento e gestão territorial integrados na perspectiva metropolitana; a primeira delas, a desintegração entre as legislações urbanísticas, edilícias e ambientais do recorte espacial em tela. Há inexistência de diálogo entre o padrão ou modelo de uso e ocupação do solo do conjunto dos núcleos urbanos analisados, que conformam um território permanente de fluxos econômicos e sociais entre si.

A leitura dos Planos Diretores revela a concepção predominante de políticas públicas de ordenamento territorial incrementais de recorte municipal, ou restrita ao território do DF. Na lógica dessa concepção, eles não articulam as políticas setoriais (desenvolvimento

econômico, meio ambiente, turismo, transportes, urbanização e saneamento, entre outras), nem articulam o urbano com o rural no conjunto do território. Não obstante, nas intenções, diretrizes e pressupostos dos textos legais, serem sistematicamente reproduzidos na íntegra os mesmos textos da Lei Federal nº 10.257/2001, sem que se perceba, com raras e pontuais exceções, um esforço de interpretação e adequação às realidades locais, regional e, sobretudo, metropolitana. Daí se poder afirmar o paradoxo do caráter da metropolização como um processo concreto e complexo, e a sua institucionalidade primária na forma da Ride/DF – dada pela lei federal, a criação da gerência da Ride/DF na Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e o Coaride, como uma virtualidade.

Projetos de investimento e recursos para o financiamento

O cenário institucional acima desenhado demonstra a baixa capacidade de planejamento e gestão do uso do solo por meio dos instrumentos tradicionais de gestão do território nos municípios da Ride/DF. Não há, no âmbito da região de planejamento integrado, projetos consorciados entre municípios que proponham uma carteira de projetos financiáveis pelos próprios municípios, pelos estados ou União, no que diz respeito ao uso do solo.

Controle social

Nos Planos Diretores avaliados, observa-se uma variedade grande de conselhos propostos, tanto do ponto de vista da nomenclatura quanto da própria concepção do papel do conselho no desenvolvimento urbano local (consultivo ou deliberativo). Na temática da gestão democrática e participação popular, os planos avaliados fazem os discursos dos princípios do Estatuto da Cidade, preveem conselhos com formatos diversificados, mas não têm consequências concretas em termos de controle social.

No processo de revisão do Pdot, embora tenha sido feito um esforço singular para obtenção da participação de cidadãos e de organismos públicos e privados, certamente houve alguns desequilíbrios entre as forças que atuam, legitimamente, no sentido de convencer os técnicos responsáveis quanto à melhor decisão sobre a ocupação do território. Nesse processo, em que os dados da população, a organização do processo de participação popular, o planejamento da participação dos agentes públicos e privados foram levados em conta, realizaram-se numerosas reuniões com a sociedade civil nas diversas localidades urbanas do DF. A leitura comunitária desenvolveu-se a partir de reuniões locais, audiências regionais e audiências públicas, em diferentes níveis de aproximação com a comunidade. O resultado dessas reuniões foi um conjunto de propostas e diretrizes relativas ao território, denominado leitura comunitária.

Houve, ainda, o levantamento de problemas centrais que interferem no território, juntamente com as demandas de organismos públicos e privados acumulados nos últimos anos. Não há um órgão de controle e gestão metropolitana para uso do solo.

2.1.2 Análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança metropolitana

Análise da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com o uso do solo

As ocupações informais resultantes dos movimentos de reivindicações, resistência e luta dos operários que vieram das diversas regiões brasileiras para a construção da nova capital federal, e por diversas razões e sonhos aqui permaneceram, somadas à população de outras UFs que se dirigiram para Brasília em busca de novas oportunidades, geraram a ampliação

de acampamentos informais, moradias inadequadas e a implantação antecipada das cidades-satélites (leia-se RAs) no DF, antes da inauguração oficial da nova capital federal – Brasília –, na década de 1960.

Os migrantes de baixa renda que se dirigiram à Brasília, em sua maioria, não tiveram condições de acesso à moradia com qualidade no DF. As políticas públicas, os planos de ordenamento territorial e os interesses dos agentes privados restringiram a ocupação do solo urbano nas áreas centrais do DF, ao passo que uma das alternativas, e efeito das políticas públicas, foi o parcelamento dos solos em áreas distantes do Plano Piloto e, em terras de outra UF, em especial do estado de Goiás.

A criação e expansão das áreas urbanas nas recentes RAs, sem políticas públicas integradas, isto é, a oferta de emprego e serviços públicos bem localizados e articulados condicionou formas de moradia precária para a população de baixa renda, desprovida da posse do terreno, além da forte atuação do mercado informal de terras; somado a esses fatores, podemos acrescentar a deficiência na oferta dos serviços públicos e a ausência de oferta de postos de trabalho.

No processo de ocupação periférica, surgiram inicialmente as RAs de Taguatinga (1958), Sobradinho (1960), Gama (1960), Guará (1966) e Ceilândia (1970), inaugurando assim o polinucleamento característico da estruturação urbana inicial da região (Brasília). Esses núcleos, denominados cidades-satélites, foram previstos no projeto urbanístico para serem implementados a partir da saturação do limite populacional estabelecido para o Plano Piloto, sendo que a antecipação da sua implantação em áreas distantes do núcleo principal gerou grandes vazios urbanos e deu início ao processo de ocupação gerenciado pela atuação estatal, com clara divisão do espaço urbano, que permeou o processo de estruturação urbana do DF e Entorno (Caiado, 2004, p. 72).

A dinamização econômica, o acelerado crescimento urbano, as ações de programas federais e distritais desenvolvidos para ordenar o território do DF, e melhor gerenciar a escala regional nas décadas de 1970 e 1980, resultaram em diferentes recortes regionais para a efetividade das ações, que impactaram na configuração regional na área adjacente ao DF.

Para Guimarães e Lemes (2001), esses esforços em articulação regional para ordenar a expansão urbana de Brasília estiveram associados a importantes programas e ações voluntárias, tais como o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Fundepe) de 1966, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb) de 1975; a Associação de Municípios Adjacentes a Brasília (Amab) de 1980; e a criação pela União da Ride/DF, em 1998.

O crescimento populacional na Ride/DF

Nos anos de 1960, o DF apresentou um acentuado processo de crescimento populacional: 140 mil habitantes; ao passo que, na década de 1970, houve um acelerado incremento populacional nas áreas urbanas: o DF já alcançava 537 mil habitantes, um incremento populacional em dez anos de 397 mil habitantes. Nesse período, os municípios goianos adjacentes ao DF registravam um aumento populacional que totaliza aproximadamente 120 mil habitantes.

Na década de 1970, evidencia-se um processo de expansão e crescimento da população urbana nos municípios goianos próximos ao DF. Os fatores que podem explicar

o crescimento populacional acima da média nacional são complexos, porém a melhoria de infraestrutura urbana nas cidades-satélites e as políticas restritivas de ocupação do solo elevaram o preço da terra urbana no DF e dificultaram o acesso à moradia para a população de baixa renda (tabela 12).

TABELA 12
Crescimento da população total na Ride e Entorno (1970-2010)

Municípios	População total				
	1970	1980	1991	2000	2010
Ride/DF	749.660	1.445.180	2.161.709	2.958.484	3.724.181
Abadiânia/GO	7.772	9.005	9.402	11.452	15.757
Água Fria de Goiás/GO	808	1.456	3.976	4.469	5.090
Águas Lindas de Goiás/GO[1]	...	...	-	105.746	159.378
Alexânia/GO	9.390	12.124	16.472	20.335	23.814
Buritis/MG	9.810	15.416	18.417	20.396	22.737
Cabeceira Grande/MG	...	...	-	5.920	6.453
Cabeceiras/GO	...	...	6.464	6.758	7.354
Cidade Ocidental/GO[1]	...	...	-	40.377	55.915
Cocalzinho de Goiás/GO[1]	...	...	-	14.626	17.407
Corumbá de Goiás/GO	18.439	20.209	19.663	9.679	10.361
Cristalina/GO	11.600	13.991	24.937	34.116	46.580
DF	537.492	1.176.908	1.601.094	2.051.146	2.570.160
Formosa/GO	28.874	43.296	62.982	78.651	100.085
Luziânia/GO	27.785	80.089	207.674	141.082	174.531
Mimoso de Goiás/GO	2.138	4.046	3.750	2.801	2.685
Novo Gama/GO1	...	...	-	74.380	95.018
Padre Bernardo/GO	6.243	11.811	16.500	21.514	27.671
Pirenópolis/GO	32.063	29.320	25.056	21.245	23.006
Planaltina/GO	8.164	14.716	40.201	73.718	81.649
Santo Antônio do Descoberto/GO	3.022	12.725	35.509	51.897	63.248
Unaí/MG	52.303	67,883	69.612	70.033	77.565
Valparaíso de Goiás/GO[1]	...	...	-	94.856	132.982
Vila Boa/GO[1]	...	...	-	3.287	4.735

Fonte: Série do censo/IBGE.
Nota: [1] Município criado após 1991.

A fragilidade da política habitacional distrital não propiciou uma política eficiente para o acesso à moradia popular; em contrapartida, as flexibilidades no parcelamento do solo para fins urbanos nos municípios goianos, e as formas de pagamento acessíveis dos terrenos, condicionaram um forte processo de ocupação e construção de moradia dissociada de infraestrutura urbana e polos de serviços.

O processo de ocupação que ocorreu, entre as décadas de 1960 e 1970, nos municípios goianos, em certa medida, se associa à periferização, em decorrência do baixo nível de desenvolvimento econômico e social, à precária capacidade administrativa municipal e às condições ineficientes de moradia bem localizada; via de regra, o processo de ocupação e dispersão é ligado à periferização, pela ausência de políticas cooperadas, o que reforçou a desigualdade socioespacial e serviços públicos insuficientes, acentuando o estigma da desigualdade social (Ojima *et al.*, 2010).

Nos anos 1980, o DF atingia 1 milhão de habitantes, porém já apresentava uma ligeira redução no ritmo da taxa de crescimento se comparado à explosão do crescimento

da população urbana dos anos 1970, ao passo que, nos municípios goianos que possuem níveis elevados de polarização com o DF, registrara as mais elevadas taxas de crescimento populacional.

Na década de 1990, os direcionamentos de uma política para fins de moradia popular baseada na oferta de lotes sem infraestrutura urbana adequada ampliaram o espraiamento urbano e a criação de novas RAs no DF. No período 1980-1990, foram criadas doze RAs no DF, em destaque, São Sebastião, Samambaia e Recanto das Emas.

Na esfera da Ride/DF, na década de 1990, houve desmembramento e criação de novos municípios. Por isso, os dados dos Censos Demográficos 1990 e 2000 revelam alterações e redução do crescimento populacional, por exemplo, no município de Luziânia, que sofreu um processo de desmembramento, do qual resultou a criação de quatro novos municípios já superpopulosos: Cidade Ocidental, Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto; já no ano de 1997, foi criado o município de Águas Lindas de Goiás, desmembrado do município de Santo Antônio do Descoberto.

No período 1991-2000, o ritmo de crescimento populacional do DF foi mais lento se comparado ao ritmo dos anos 1980 e1990; merece destaque o crescimento populacional nas RAs: Recanto das Emas, Santa Maria, Riacho Fundo e São Sebastião; já nos municípios goianos com forte polarização com o DF, se destacam: Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina de Goiás, e os recentes municípios desmembrados de Luziânia – Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental – foram os que apresentaram os maiores índices de crescimento populacional urbano.

Na década de 1990, consolidou-se a periferia regional de Brasília, sobretudo em relação à ocupação das áreas urbanas nos municípios com forte polarização com o DF. O processo de ocupação dos municípios que integram a Ride/DF instituída em 1998 é disperso e apresenta formas diferenciadas de concentração populacional e interação econômica com o DF.

Observam-se três eixos de concentração populacional, conforme analisado por Caiado (2004): Eixo Sul, onde se localizam os municípios Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Luziânia; Eixo Oeste-Sudoeste, com os municípios de Águas Lindas de Goiás e Santo Antônio do Descoberto; e Eixo Norte, com destaque para Planaltina.

A estrutura da aglomeração metropolitana nos permite compreender que algumas das chamadas cidades-satélites nasceram no período de construção do Plano Piloto, núcleo que coordena a aglomeração, onde se concentram as funções mais importantes; portanto, são anteriores a ele. Entre as cidades-satélites, há aquelas que são muito populosas. Esses fatos denotam um processo de estruturação do espaço de perfil polinucleado, ainda que a área do Plano Piloto (Brasília) tenha importância central no movimento dos fluxos que articulam essa estrutura (Catalão, 2013, p. 82).

Nos três eixos, há forte polarização com o DF – é o que Caiado (2004) denomina Entorno Imediato/Entorno Metropolitano, e autores como Schvarsberg (2010) denominam AMB, semelhante ao termo adotado pela Codeplan para o desenvolvimento das pesquisas socioeconômicas para dimensionar o impacto e os graus de polarização dos municípios goianos com elevada interação socioeconômica com o DF. Os demais municípios, que não apresentam acentuados processos de expansão urbana e forte polarização, em sua maioria são de pequeno porte e pertencem ao chamado Entorno Distante.

No período de 2000 a 2010, observa-se que a taxa de crescimento populacional dos municípios goianos permaneceu elevada em relação à média nacional e à do DF. Os dados do Censo Demográfico 2010 revelam que a Ride/DF atingiu uma população de 3,7 milhões de habitantes, sendo que o DF apresenta maior participação no peso populacional, o que equivale em números ao percentual de 69%, isto é, aproximadamente 2,5 milhões de habitantes, ao passo que os demais municípios goianos e mineiros que integram a Ride/DF apresentam um peso da população no arranjo da Ride/DF de 31%, o que equivale a aproximadamente 1,1 milhão de habitantes. Deste quantitativo, o DF apresenta o mais elevado índice de população urbana (96,5%), os demais municípios, com a exclusão do DF, registraram um quantitativo de população urbana de 93,3%. No período de 2000 a 2010, houve um incremento populacional da ordem de 765.697 habitantes, na Ride/DF, o DF participou com 519.014 mil habitantes (tabela 13).

TABELA 13
População na Ride/DF, segundo a situação de moradia (2000 e 2010)

Brasil, Grande Região, UF, Ride e município	**População total**		População urbana		População rural	
	2000	**2010**	2000	2010	2000	2010
Brasil	**169.872.856**	**190.755.799**	137.925.238	160.934.649	31.947.618	29.821.150
Centro-Oeste	**11.638.658**	**14.058.094**	10.089.868	12.482.567	1.548.790	1.575.527
Minas Gerais	**17.905.134**	**19.597.330**	14.658.502	16.714.976	3.246.631	2.882.354
Goiás	**5.004.197**	**6.003.788**	4.393.292	5.421.002	610.905	582.786
DF	**2.051.146**	**2.570.160**	1.961.499	2.481.272	89.647	88.888
Ride/DF	**2.958.484**	**3.724.181**	2.759.354	3.504.433	199.130	219.748
Buritis	**20.396**	**22.737**	13.868	16.100	6.528	6.637
Cabeceira Grande	**5.920**	**6.453**	4.579	5.297	1.341	1.156
Unaí	**70.033**	**77.565**	55.549	62.329	14.484	15.236
Abadiânia	**11.452**	**15.757**	7.206	10.778	4.246	4.979
Água Fria de Goiás	**4.469**	**5.090**	1.748	2.137	2.721	2.953
Águas Lindas de Goiás[1]	**105.746**	**159.378**	105.583	159.138	163	240
Alexânia	**20.335**	**23.814**	15.200	19.676	5.135	4.138
Cidade Ocidental[1]	**40.377**	**55.915**	34.465	43.654	5.912	12.261
Cocalzinho de Goiás[1]	**14.626**	**17.407**	6.000	6.444	8.626	10.963
Corumbá de Goiás	**9.679**	**10.361**	5.597	6.416	4.082	3.945
Cristalina	**34.116**	**46.580**	27.569	38.421	6.547	8.159
Formosa	**78.651**	**100.085**	69.285	92.023	9.366	8.062
Luziânia	**141.082**	**174.531**	130.165	162.807	10.917	11.724
Mimoso de Goiás	**2.801**	**2.685**	1.186	1.242	1.615	1.443
Novo Gama[1]	**74.380**	**95.018**	73.026	93.971	1.354	1.047
Padre Bernardo	**21.514**	**27.671**	13.272	10.786	8.242	16.885
Pirenópolis	**21.245**	**23.006**	12.475	15.563	8.770	7.443
Planaltina	**73.718**	**81.649**	70.127	77.582	3.591	4.067
Santo Antônio do Descoberto	**51.897**	**63.248**	48.398	56.808	3.499	6.440
Valparaíso de Goiás[1]	**94.856**	**132.982**	94.856	132.982	-	-
Vila Boa[1]	**3.287**	**4.735**	2.702	3.502	585	1.233

Fonte: Histórico do Censo Demográfico/IBGE.
Nota: [1]Município criado após 1991.

Com base nas análises comparativas dos dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010, em que o DF não apresenta significativas oscilações na taxa de crescimento da população urbana, podemos inferir que o DF apresenta certa estabilidade no crescimento da população, se comparada à curva de crescimento das décadas de 1950 e 1970. Os dados

do Censo Demográfico 2010 revelam a manutenção de um perfil de ocupação periférica da população nos municípios da Ride/DF; em especial, os municípios goianos situados no Eixo Sul, Norte e Sudoeste do DF, evidenciando indicativos de processos de conurbação entre RAs e municípios goianos: "As zonas de mais alta densidade estão a sudoeste e sul do Distrito Federal, especialmente, no conjunto formado por Taguatinga, Ceilândia e Samambaia" (Catalão, 2013, p. 82).

Os níveis de densidade demográfica na Ride/DF

Os municípios que integram a Ride/DF apresentam perfis distintos de taxa de densidade demográfica, ao observarmos os dados dos últimos Censos Demográficos (tabela 14), verifica-se que há distintos percentuais entre os municípios. Sabe-se que a densidade demográfica ou populacional é calculada levando-se em consideração a quantidade de habitantes por quilômetro quadrado.

TABELA 14
Densidade demográfica na Ride/DF (2010)
(Por hab/km²)

Municípios	Densidade demográfica				
	1970	1980	1991	2000	2010
Abadiânia/GO	7,40	8,38	8,97	10,93	15,80
Água Fria de Goiás/GO	0,40	0,71	1,95	2,19	2,51
Águas Lindas de Goiás/GO[1]	...	...	...	551,05	846.03
Alexânia/GO	11,03	14,24	19,36	23,56	28,09
Buritis/MG	1,88	2,95	3,52	3,89	4,35
Cabeceira Grande/MG[1]	..	...	...	5,72	6,26
Cabeceiras/GO	3,68	4,53	5,78	6,05	6,52
Cidade Ocidental/GO[1]	.....	...	...	103,58	143,40
Cocalzinho de Goiás/GO[1]	...	...	...	8,15	9,73
Corumbá de Goiás/GO	6,43	7,05	6,87	9,08	9,76
Cristalina/GO	1,88	2,59	4,03	5,51	7,56
Distrito Federal	92,32	202,14	275,00	352,3	444,07
Formosa/GO	4,19	6,28	9,14	13,5	17,22
Luziânia/GO	6,03	17,37	44,98	35,49	44,06
Mimoso de Goiás/GO	1,54	2,91	2,69	2,01	1,94
Novo Gama/GO[1]	...	..	...	386,79	489,41
Padre Bernardo/GO	2,02	3,82	5,24	6,83	8,82
Pirenópolis/GO	7,33	6,71	5,72	9,70	10,43
Planaltina/GO	3,21	5,78	15,78	28,94	32,17
Santo Antônio do Descoberto/GO	4,58	11,60	31,33	55,12	67,00
Unaí/MG	5,18	6,72	6,88	8,25	9,18
Valparaíso de Goiás/GO[1]	...	...	...	1.570,46	2.197,14
Vila Boa/GO[1]	...	...	...	3,09	4,47

Fonte: Legislação Complementar Federal/IBGE.
Nota: [1] Município criado após 1991.

Na Ride/DF, embora exista uma série histórica, esta apresenta grandes oscilações, em decorrência do desmembramento e criação de novos municípios.

Em linhas gerais, observa-se que os municípios criados nos anos 1990, tais como Valparaíso de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Novo Gama e Cidade Ocidental, apresentaram taxas de densidade demográfica excessiva, resultante do crescimento urbano desordenado,

da ausência de políticas públicas integradas e da flexibilidade no parcelamento e uso do solo para fins urbanos que possibilitou, em certa medida, a ocupação informal dissociada de infraestrutura adequada.

A série histórica nos possibilita afirmar a existência de densidade demográfica excessiva nos municípios com elevado nível de polarização com o DF. A permanência desta densidade excessiva é resultante do processo histórico dos programas e políticas públicas para ordenar o território e preservar as características urbanísticas de Brasília dissociada de uma cooperação de políticas intermunicipais.

Nos últimos vinte anos, os novos investimentos, sobretudo os direcionados para a provisão da habitação para as faixas de renda média-alta e alta, a provisão de unidades habitacionais de interesse social e infraestrutura urbana tem apresentado um complexo processo de ocupação, tanto nos municípios goianos como no DF, nos condomínios horizontais, em novos espaços para eventos culturais, entre outros. A esse respeito, as recentes alterações no Pdot/DF no que tange à transformação do uso de terras rurais para fins urbanos, à flexibilização em relação às áreas ambientais e à legislação urbanística têm viabilizado a implantação dos novos empreendimentos, por exemplo, em áreas do Jardim Botânico, Setor Noroeste e o Setor de Oficinas Sul. Tais direcionamentos políticos direcionam a concentração ou dispersão da população bem como a oferta de equipamentos públicos.

Em análises comparativas dos dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010, constata-se que apenas um município que integra a Ride/DF revelou redução da taxa de densidade demográfica – Mimoso de Goiás –; este município não mostra níveis significativos de interação metropolitana com o DF. Os demais municípios apresentaram aumento na taxa de densidade demográfica. No DF, houve um incremento na taxa de densidade demográfica entre os Censos 2000 e 2010 de 91,7 pontos, sendo que as RAs de Ceilândia, Recanto das Emas, São Sebastião e Taguatinga foram as que apresentaram as maiores taxas de densidade demográfica.

Os dados da densidade demográfica auxiliam os gestores urbanos nas estratégias de desenvolvimento da cidade, que podem restringir ou direcionar as diretrizes do uso e ocupação do solo, bem como oferta e distribuição dos serviços urbanos adequados.

Distribuição da população por faixa de renda na Ride/DF

Os municípios localizados na AMB são os que apresentam as mais significativas taxas de concentração da população urbana e níveis elevados de centralidade no processo de expansão urbana. O perfil socioeconômico da população da Ride/DF é diversificado e extremamente desigual. Os municípios com forte interação com o DF apresentam uma estrutura econômica ligada a atividades urbanas, ao passo que os que não exercem polarização intensa com o DF possuem um perfil econômico mais ligado a atividades do setor rural.

O setor agropecuário representa significativo peso na economia dos municípios goianos, em alguns casos passa a ser o principal setor econômico dos municípios, por exemplo, de Água Fria de Goiás, Cabeceira, Cristalina e Mimoso de Goiás. No entanto, observa-se que o peso do setor agropecuário é mais concentrado nos municípios que não exercem uma acentuada polarização com o DF.

Já em relação ao segmento industrial, os municípios de Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Formosa, Luziânia e Valparaíso de Goiás se destacam com perfis e segmentos industriais diferenciados. Desde a década de 2000, Alexânia e Luziânia têm se destacado na política de incentivo industrial do estado de Goiás; estes municípios têm recebido importantes repasses de recursos de programas, por exemplo, do Programa Produzir – desenvolvido pelo estado de Goiás nos anos 2000.

Foram estabelecidas, dessa forma, na Ride/DF estratégias de desenvolvimento em escala regional, a partir da instalação de importantes indústrias, em especial no segmento alimentício e agropecuário, o que revela tentativas, embora com frágeis articulações entre os governos de Goiás e Distrital, para propiciar oferta de emprego nos próprios municípios, o que a médio e longo prazo poderia sinalizar uma descentralização dos postos de empregos no DF, além de fomentar a articulação de mercadorias produzidas no mercado regional e geração de economias em escalas.

O principal setor da economia dos municípios goianos que integram a Ride/DF é o de serviços (tabela 15), com exceção dos municípios de Água Fria de Goiás, Cabeceira, Cristalina, Mimoso de Goiás e Vila Boa em que o setor da agricultura apresenta capilaridade superior ao setor de serviços.

TABELA 15
PIB *per capita* na Ride/DF

Municípios goianos	Agropecuária	Indústria	Serviços	Valor adicionado	Impostos	PIB	População	PIB *per capita* (R$)
Abadiânia	30.060	13.400	60.278	103.738	6.018	109.756	15.752	6.967,75
Água Fria de Goiás	91.741	5.638	30.670	128.049	2.785	130.834	5.095	25.678,80
Águas Lindas de Goiás[1]	2.711	115.393	525.064	643.168	33.475	676.643	159.505	4.242,15
Alexânia	31.849	115.191	135.964	283.004	44.830	327.834	23.828	13.758,37
Cabeceiras	84.141	7.916	35.818	127.875	3.894	131.769	7.346	17.937,46
Cocalzinho de Goiás[1]	36.689	21.228	64.135	122.052	5.080	127.132	17.391	7.310,21
Cidade Ocidental[1]	13.742	43.594	197.219	254.555	13.803	268.359	55.883	4.802,15
Corumbá de Goiás	20.587	8.194	42.313	71.093	2.764	73.857	10.344	7.140,12
Cristalina	624.132	70.632	371.200	1.065.963	55.135	1.121.098	46.568	24.074,44
Formosa	78.226	167.312	578.460	823.997	87.430	911.428	100.084	9.106,63
Luziânia	237.923	659.537	993.708	1.891.168	186.675	2.077.842	174.546	11.904,27
Mimoso de Goiás	15.848	1.765	10.746	28.359	622	28.981	2.685	10.793,65
Novo Gama[1]	2.298	72.239	335.147	409.684	22.617	432.301	95.013	4.549,92
Pirenópolis	45.749	19.330	99.763	164.842	7.450	172.292	23.065	7.469,84
Planaltina	37.900	61.867	316.206	415.972	24.357	440.330	81.612	5.395,40
Santo Antônio do Descoberto	13.361	43.924	210.413	267.698	13.159	280.857	63.166	4.446,34
Valparaíso de Goiás[1]	150	109.633	656.962	766.745	77.867	844.612	132.947	6.353,00
Vila Boa[1]	34.681	7.081	27.918	69.679	3.363	73.043	4.742	15.403,37

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Município criado após 1991.

Nos demais municípios, se observa um acentuado peso do setor de serviços como estruturante da economia, o que evidencia o peso das atividades urbanas como elemento estruturador da economia. Nos municípios goianos que mostram níveis de metropolização, o setor de serviços e comércio tem maior peso na economia se comparado aos municípios da Ride/DF, que não apresentam forte interação urbana.

Luziânia, Cristalina e Formosa são os municípios que concentram o PIB da Ride/DF, se excluído o DF. Nesse sentido, as políticas do estado de Goiás para a promoção

do desenvolvimento, em sua maioria, são desarticuladas, favorecendo a concentração e manutenção de infraestrutura e incentivos fiscais para determinados municípios, ao passo que, nos demais, ainda permanecem a baixa capacidade econômica e administrativa. Há fragilidade na implementação de políticas que visem à promoção ao desenvolvimento, o que acirra as desigualdades socioespaciais no interior da região e dificulta ações cooperadas e descentralizadas, tamanha a disparidade de infraestrutura, capacidade administrativa, renda e interesses difusos das prefeituras.

Já em relação à taxa de ocupação da população em idade ativa (PIA) na Ride/DF, o DF apresenta a maior taxa de ocupação se comparado aos demais municípios da Ride/DF (tabela 16); isto significa que os municípios goianos e mineiros apresentam uma taxa maior de inativos ou desempregados (Codeplan, 2010).

TABELA 16
Taxa de ocupação (ocupados/PIA): Ride/DF (2010)

Municípios	(%)
Abadiânia	54,7
Água Fria de Goiás	54,7
Águas Lindas de Goiás[1]	55,6
Alexânia	51,9
Cabeceiras	49,7
Cocalzinho de Goiás[1]	48,4
Cidade Ocidental[1]	57,2
Corumbá de Goiás	54,8
Cristalina	56,9
Formosa	58,5
Luziânia	54,4
Mimoso de Goiás	45,4
Novo Gama[1]	51,7
Pirenópolis	59,3
Planaltina	53,7
Santo Antônio do Descoberto	52,3
Valparaíso de Goiás[1]	57,4
Vila Boa[1]	48,0
Cabeceira Grande/MG	52,5
Unaí/MG	60,5
Buritis/MG	55,0
DF	59,1
Ride/DF	55,4
Ride + DF	57,9

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Município criado após 1991.

Os dados da PIA (tabela 16) evidenciam as frágeis ou mesmo ausência de políticas para as ofertas e distribuição bem adequada de emprego nos municípios goianos e mineiros e revelam, também, a forte concentração de emprego e renda no DF e em escala menor nos municípios que apresentam grau elevado de polarização com o DF.

Ao analisarmos a taxa de residentes ocupados na área rural (tabela 17) é perceptível a quase inexistência de percentuais de ocupação nas áreas rural dos municípios que apresentam significativos níveis de polarização com o DF.

TABELA 17
Taxa de ocupados residentes em áreas rurais: Ride/DF (2010)

Municípios	(%)
Abadiânia	30,6
Água Fria de Goiás	59,6
Águas Lindas de Goiás[1]	0,2
Alexânia	16,2
Cabeceiras	20,7
Cocalzinho de Goiás[1]	57,6
Cidade Ocidental[1]	20,8
Corumbá de Goiás	34,5
Cristalina	16,3
Formosa	7,8
Luziânia	6,7
Mimoso de Goiás	48,7
Novo Gama[1]	0,8
Pirenópolis	32,0
Planaltina	5,2
Santo Antônio do Descoberto	10,2
Valparaíso de Goiás[1]	0,0
Vila Boa[1]	23,4
Cabeceira Grande/MG	22,9
Unaí/MG	20,1
Buritis/MG	27,8
DF	3,0
Ride	11,0
Ride + DF	5,3

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Município criado após 1991.

É possível constatar que, nos municípios que apresentam elevados níveis de integração com o DF, a população rural é reduzida; por exemplo, no município de Valparaíso de Goiás, a taxa da população rural apresenta valor zero. No entanto, no conjunto da Ride/DF são significativos em alguns municípios percentuais da população residente em área rural, por exemplo, nos municípios de Cidade Ocidental e Santo Antônio do Descoberto, o que pode evidenciar uma estrutura fundiária agrária, porém com uso urbano.

Em relação aos demais municípios que apresentam percentuais significativos de ocupados residentes nas áreas rurais, é possível inferir que, nos municípios como Cristalina e Luziânia, existem oferta de emprego nas áreas rurais e, em municípios como Mimoso de Goiás e Água Fria de Goiás, a estrutura fundiária agrária é pouco dinamizada evidenciando a concentração da população ocupada nas áreas rurais nos setores tradicionais como agricultura e pecuária.

Em relação à distribuição da renda domiciliar *per capita*, os dados do Censo 2010 revelam um aumento na renda (tabela 18), porém ainda permanecem grandes desigualdades na distribuição de renda, em especial, a concentração de renda muito superior no DF, evidenciando a concentração da renda e do PIB.

TABELA 18
Valor do rendimento nominal[1] médio mensal *per capita* dos domicílios particulares[2] permanentes na Ride/DF (2010)

Municípios	Renda (R$)
Abadiânia	584,92
Água Fria de Goiás	65,30
Águas Lindas de Goiás[3]	497,26
Alexânia	566,94
Cabeceiras	478,35
Cocalzinho de Goiás[3]	503,58
Cidade Ocidental[3]	691,28
Corumbá de Goiás	584,78
Cristalina	779,48
Formosa	825,21
Luziânia	670,35
Mimoso de Goiás	520,07
Novo Gama[3]	560,94
Pirenópolis	634,09
Planaltina	524,48
Santo Antônio do Descoberto	503,73
Valparaíso de Goiás[3]	848,83
Vila Boa[3]	495,65
Cabeceira Grande/MG	500,39
Unaí/MG	810,49
Buritis/MG	630,41
DF	2.097,83
Ride/DF	614,59
Ride + DF	1.664,94

Fonte: IBGE (2010).
Notas: [1] Considerou-se como rendimento mensal domiciliar *per capita* a divisão do rendimento mensal domiciliar pelo número de moradores da unidade domiciliar, inclusive aqueles cuja condição na unidade domiciliar fosse pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
[2] É o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.
[3] Município criado após 1991.

É possível afirmar que a dinâmica da renda domiciliar *per capita* na região apresenta uma grande concentração no DF correspondente a R$ 2.097,83. Já o rendimento médio mensal da Ride/DF com a exclusão do DF é R$ 614,53. A diferença dos rendimentos é de R$ 1.483. Os dados de renda *per capita* dimensionam as características econômicas da população, porém não revelam o abismo das condições sociais e de habitabilidade dos domicílios.

As condições de habitabilidade na Ride/DF

Em relação às condições de habitabilidade na Ride/DF, procuramos caracterizar as condições dos domicílios e dos aglomerados subnormais na Ride/DF. Essa caracterização nos possibilita realizar uma análise preliminar da efetividade dos programas habitacionais em andamento na Ride/DF, em especial o PMCMV nos municípios goianos e mineiros; no DF o Programa Morar Bem, com financiamento advindo do PMCMV (tabela 19).

TABELA 19
Domicílios por tipo: Ride/DF (2010)

Municípios	Domicílios por tipo			
	Total	Casa	Apartamento	Em cortiço e/ou "cabeça de porco"
Ride/DF	**1.109.211**	852.939	209.575	18.913
Abadiânia	**4.637**	4.600	6	2
Água Fria de Goiás	**1.594**	1.584	-	7
Águas Lindas de Goiás[1]	**44.228**	42.713	228	1.071
Alexânia	**7.409**	7.017	38	88
Buritis	**6.860**	6.798	43	9
Cabeceira Grande[1]	**2.134**	2.133	1	-
Cabeceiras	**2.308**	2.305	1	1
Cidade Ocidental[1]	**15.862**	15.291	90	262
Cocalzinho de Goiás[1]	**5.272**	5.230	4	25
Corumbá de Goiás	**3.200**	3.125	4	34
Cristalina	**13.364**	12.828	251	164
Brasília	**774.021**	536.664	198.504	14.357
Formosa	**30.025**	28.586	1.143	77
Luziânia	**49.847**	47.525	1.111	601
Mimoso de Goiás	**867**	863	-	4
Novo Gama[1]	**26.513**	24.636	809	1.008
Padre Bernardo	**8.042**	7.970	54	7
Pirenópolis	**7.265**	7.160	33	52
Planaltina	**22.840**	22.336	222	244
Santo Antônio do Descoberto	**17.892**	17.631	108	119
Unaí	**24.223**	22.291	1.855	34
Valparaíso de Goiás[1]	**39.405**	32.338	5.069	729
Vila Boa[1]	**1.403**	1.315	1	18

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Município criado após 1991.

A Ride/DF possui 1.109.211 domicílios permanentes, cerca de 76,8% dos domicílios são tipo casa, 18,8% apartamento e 6% tipo cortiços. O DF concentra a maior quantidade de domicílios de todos os tipos, ao excluirmos o DF, os municípios de Águas Lindas de Goiás, Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Luziânia apresentam o maior quantitativo de domicílios tipo casa. Em linhas gerais, o tipo de domicílio que predomina na Ride/DF é a modalidade casa, no entanto se observa uma acentuada verticalização, nos municípios de Valparaíso de Goiás, Unaí, Formosa e Luziânia, essa verticalização, em certa medida, está relacionada aos novos empreendimentos das unidades habitacionais através do PMCMV do que necessariamente articulações e diretrizes de desenvolvimento urbano para a otimização dos espaços urbanos como medida de prevenção do espraiamento urbano.

Em relação ao tipo de material dos domicílios, Brasília (6%) e Águas Lindas de Goiás (15,5%) apresentam o maior quantitativo do total de domicílios sem revestimento; em relação aos domicílios construídos com madeira aparelhada, novamente Brasília e Águas Lindas de Goiás apresentam os mais elevados valores (tabela 20).

TABELA 20
Domicílios por tipo de material da parede externa: Ride/DF (2010)

Municípios	Alvenaria com revestimento	Alvenaria sem revestimento	Madeira aparelhada	**Total**
Ride/DF	996.981	94.019	5.452	**1.108.907**
Abadiânia	4.157	423	-	**4.627**
Água Fria de Goiás	1.319	267	3	**1.599**
Águas Lindas de Goiás[1]	36.594	6.856	197	**44.073**
Alexânia	6.653	732	-	**7.417**
Buritis	5.553	1.131	19	**6.830**
Cabeceira Grande[1]	1.869	248	3	**2.135**
Cabeceiras	2.094	179	6	**2.311**
Cidade Ocidental[1]	12.848	2.662	31	**15.835**
Cocalzinho de Goiás[1]	4.763	422	-	**5.273**
Corumbá de Goiás	2.617	524	-	**3.191**
Cristalina	11.052	2.165	32	**13.374**
Brasília	712.847	47.154	4.698	**774.037**
Formosa	26.384	3.391	13	**30.014**
Luziânia	40.515	8.759	165	**49.793**
Mimoso de Goiás	724	113	2	**869**
Novo Gama[1]	21.605	4.670	71	**26.497**
Padre Bernardo	5.944	1.801	82	**8.031**
Pirenópolis	5.930	890	-	**7.256**
Planaltina	18.752	3.847	33	**22.845**
Santo Antônio do Descoberto	14.821	2.961	54	**17.871**
Unaí	21.713	2.406	12	**24.249**
Valparaíso de Goiás[1]	36.990	2.311	28	**39.379**
Vila Boa[1]	1.237	107	3	**1.401**

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Município criado após 1991.

TABELA 21
Renda média nominal mensal por domicílio na Ride/DF

Municípios	Renda média nominal mensal por domicílio									
	Total	Até 1/4 SM	>1/4 a 1/2 SM	> 1/2 a 1 SM	>1 a 2 SMs	>2 a 5 SMs	>5 a 10 SMs	> 10 SMs	Sem rend.	Sem decl.
Ride/DF	**1.109.211**	3.390	8.378	113.419	213.992	343.425	180.200	211.614	34.793	0
Abadiânia	**4.637**	19	27	880	1.394	1.582	414	144	177	-
Água Fria de Goiás	**1.594**	48	58	374	432	420	79	32	151	-
Águas Lindas de Goiás[1]	**44.228**	228	402	6.714	13.390	17.504	3.397	569	2.024	-
Alexânia	**7.409**	45	126	1.715	2.122	2.164	587	236	414	-
Buritis	**6.860**	154	298	1.758	1.976	1.772	382	171	349	-
Cabeceira Grande[1]	**2.134**	44	63	515	691	557	133	35	96	-
Cabeceiras	**2.308**	44	83	613	735	574	128	48	83	-
Cidade Ocidental[1]	**15.862**	79	120	2.037	3.846	6.164	2.255	777	584	-
Cocalzinho de Goiás[1]	**5.272**	78	104	1.073	1.588	1.624	357	105	343	-
Corumbá de Goiás	**3.200**	25	56	889	1.050	815	198	94	73	-
Cristalina	**13.364**	69	167	2.230	3.531	4.536	1.561	639	631	-
Brasília	**774.021**	1.035	3.915	58.159	122.562	225.158	144.005	198.110	21.077	-
Formosa	**30.025**	237	535	5.339	7.784	9.397	3.767	2.118	848	-
Luziânia	**49.847**	290	548	8.045	13.664	17.798	5.444	2.080	1.978	-
Mimoso de Goiás	**867**	17	19	222	265	193	44	21	86	-
Novo Gama[1]	**26.513**	148	306	3923	7.229	9.879	3.055	692	1.281	-
Padre Bernardo	**8.042**	93	194	1.920	2.497	2.212	565	200	361	-
Pirenópolis	**7.265**	42	80	1.350	2.171	2.531	690	233	168	-
Planaltina	**22.840**	222	340	3.897	6.462	8.184	2.249	581	905	-
Santo Antônio do Descoberto	**17.892**	151	255	3.247	5.419	6.227	1.371	351	871	-
Unaí	**24.223**	209	455	4.044	6.180	8.500	2.755	1.281	799	-
Valparaíso de Goiás[1]	**39.405**	90	197	4.121	8.571	15.268	6.676	3.062	1.420	-
Vila Boa[1]	**1.403**	23	30	354	433	366	88	35	74	-

Fonte: IBGE (2010).
Nota: [1] Município criado após 1991.

Os aglomerados subnormais na Ride/DF

Em relação aos aglomerados subnormais, os dados do Censo Demográfico 2010 identificaram a presença de 6.329 aglomerados subnormais, em 323 municípios, em sua maioria localizados na região Sudeste.

Ao considerarmos as RMs, 88,2% dos domicílios em aglomerados subnormais estão localizados nas RMs com população superior a 1 milhão de habitantes e 11,8% dos domicílios estão localizados em municípios isolados ou em RMs com população inferior a 1 milhão de habitantes (IBGE, 2011).

O IBGE adotou a seguinte definição de aglomerado subnormal:

> O setor especial de aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 (cinquenta e uma) unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; e precariedade de serviços públicos essenciais.
>
> Os Aglomerados Subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias:
>
> a) invasão;
>
> b) loteamento irregular ou clandestino; e
>
> c) áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2010, p. 27).

Na região Centro-Oeste foi identificada a presença de aglomerados subnormais em nove municípios; destes, oito estão localizados em RMs ou na Ride/DF.

Em relação à distribuição dos domicílios localizados em aglomerados subnormais na Ride/DF, de acordo com o IBGE (2011), o DF concentra a maioria dos aglomerados subnormais, a explicação para a elevada concentração dos aglomerados subnormais na área polo, Brasília, assemelha-se ao padrão das RMs, isto é, pela concentração demográfica e maior oferta de emprego (tabela 22).

TABELA 22
Domicílios particulares ocupados e sua população e número de aglomerados subnormais: Ride/DF (2010)

Municípios	Domicílios particulares ocupados		População residente em domicílios particulares ocupados		Número de aglomerados subnormais
	Total	Em aglomerados subnormais	**Total**	Em aglomerados subnormais	
Novo Gama	**26.541**	425	**95.005**	1.607	2
Valparaíso de Goiás	**39.439**	427	**132.808**	1.909	1
Brasília	**774.922**	36.504	**2.558 865**	133.556	36

Fonte: IBGE (2011).

Os municípios de Novo Gama e Valparaíso de Goiás apresentam o maior número de moradores que residem em domicílios em aglomerados subnormais, em sua maioria os moradores são mulheres. Já no DF, a semelhança no perfil de moradores que residem em aglomerados subnormais, predominantemente, é feminina (tabela 23).

TABELA 23
Domicílios particulares ocupados e sua população, e número de aglomerados subnormais: Ride/DF (2010)

Municípios, DF	Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais			Média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (%)
		Total	Homens	Mulheres	
Novo Gama	425	**1.607**	778	889	3,8
Valparaíso de Goiás	427	**1.909**	939	970	4,5
DF	36.504	**133.556**	66.380	67.176	3,7
Bairro João Cândido (Aris – Estrada do Sol)	425	**1.458**	712	746	3,4
Bela Vista	495	**1.789**	869	920	3,6
Cond. Alto da Bela Vista (Aris – Fercal I)	315	**1.164**	608	556	3,7
Cond. Café Planalto (Arine – Boa Vista II)	121	**413**	209	204	3,4
Cond. Del Rey (Aris – Estrada do Sol)	177	**630**	314	316	3,6
Cond. Fortaleza	50	**169**	88	81	3,4
Cond. Mansões do Amanhecer (Aris – Asprodarmas III)	87	**302**	156	146	3,5
Cond. Morada Nobre (Aris – Asprodarmas I)	111	**410**	204	206	3,7
Cond. Portal do Sol	113	**381**	175	206	3,4
Cond. Porto Rico (Aris – Ribeirão)	1.926	**7.129**	3.574	3.555	3,7
Cond. Privê (Aris – Privê Ceilândia)	1.859	**6 658**	3 245	3 413	3,6
Cond. Quintas do Amanhecer (Aris – Asprodarmas II)	286	**1.104**	566	538	3,9
Cond. Residencial Sobradinho II (Aris – Buritis)	547	**2 047**	979	1.068	3,7
Cond. Residencial Sobradinho III	141	**521**	242	279	3,7
Cond. Vale do Sol (Aris – Asprodarmas II)	177	**612**	314	298	3,5
Cond. Versalhes (Arine – Contagem)	188	**730**	340	390	3,9
Cond. Vila Verde/Casa Rosada (Arine – Contagem)	271	**963**	480	483	3,6
Cond. Vila Vitória (Aris – Estrada do Sol)	122	**454**	222	232	3,7
Cond. Vitória (Aris – Morro da Cruz)	452	**1.597**	792	805	3,5
Engenho Velho (Aris – Fercal I)	1.067	**3.846**	1.942	1.904	3,6
Expansão da Vila Nova	325	**1.030**	513	517	3,2
Expansão da Vila São José (Aris – Expansão da Vila São José)	585	**2.390**	1.142	1.248	4,1
Fercal (Aris – Fercal III)	336	**1.281**	636	645	3,8
Invasão da Quadra 305	86	**351**	172	179	4,1
Morro Azul	98	**420**	204	216	4,3
Pôr do Sol (Aris – Pôr do Sol)	2.084	**7.653**	3.804	3.849	3,7
Queima Lençol (Aris – Queima Lençol)	199	**749**	368	381	3,8
Rua do Mato (Aris – Fercal II)	84	**279**	146	133	3,3
Sol Nascente (Aris – Sol Nascente)	15.737	**56.483**	28.066	28.417	3,6
Varjão	192	**730**	347	383	3,8
Vila Cauhy	438	**1.640**	838	802	3,7
Vila do Boa	393	**1.518**	768	750	3,9
Vila dos Operários	136	**479**	239	240	3,5
Vila Estrutural	5.823	**21.947**	10.988	10.959	3,8
Vila Rabelo (Aris – Mansões Sobradinho)	454	**1.726**	831	895	3,8
Vila São José (Aris – Vicente Pires)	604	**2.503**	1.287	1.216	4,1

Elaboração dos autores.

O deficit *habitacional*

Os estudos sobre o *deficit* habitacional no Brasil, 2008, realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o MCidades, estimaram, com base na reponderação do diagnóstico realizado em 2007, o *deficit* habitacional brasileiro. Entre os anos de 2007 e 2008, houve redução de 442 mil unidades no *déficit*, que passou de 5,989 milhões para 5,546 milhões de domicílios. Desses 5,546 milhões, aproximadamente 4, 629 milhões de unidades, ou seja, 83,5%, estão localizados nas áreas urbanas (Brasil, 2011).

Entende-se por *deficit* habitacional:

> O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicilio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque (Brasil, 2011, p. 19).

Na região Centro-Oeste, o *deficit* habitacional foi estimado em 417.240 unidades habitacionais, correspondendo a 9,8% dos domicílios particulares; no DF, o *deficit* habitacional foi estimado em 103.896 unidades habitacionais, correspondendo a 13,9%; levando em conta apenas as áreas urbanas, o DF apresenta um dos maiores índices nacionais de *deficit* habitacional; ao considerarmos apenas as áreas rurais, o DF corresponde percentualmente a 3,9%, ao passo que todo o estado de Goiás corresponde a 2,0% (tabela 24).

TABELA 24
***Deficit* habitacional[1] e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes por situação do domicílio, segundo UFs e região geográfica: Brasil (2008)**

Especificação	*Deficit* habitacional: valores absolutos				Percentual em relação aos domicílios particulares permanentes			
	Total	Urbano		Rural	**Total**	Urbano		Rural
		Total	Urbano Extensão rural			Total	Urbano Extensão rural	
Brasil	**5.546.310**	4.629.832	27.899	916.478	**9,6**	9,4	9,8	11,0
Centro-Oeste	**417.240**	387.628	2.024	29.612	**9,8**	10,4	32,1	5,6
Goiás	**162.762**	458.526	...	4.236	**8,8**	9,6	...	2,0
DF	**103.896**	102.548	2.024	1.348	**13,9**	14,4	32,1	3,9

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).
Elaboração: Centro de Estatística e Informações/FJP.
Nota: [1]No cálculo do *deficit* habitacional a componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Ao estratificarmos o *deficit* habitacional por faixa de renda, houve alguns ajustes na série de estudos da Fundação João Pinheiro (2003, 2005, 2007 e 2008), no entanto em todas as pesquisas foi reafirmado a concentração do *deficit* habitacional brasileiro na faixa de até 3 SMs, o que corresponde a 89,6%, na categoria; no item mais de 3 a 5 SMs, o *deficit* corresponde a 7,0% das famílias. Agregando as duas categorias, temos o índice de 96,6% do *deficit* habitacional brasileiro.

O *deficit* habitacional por faixa de renda apresenta variações nas UFs, no DF e Goiás (tabela 25). O DF apresenta um *deficit* na faixa de renda até 3 SMs menor que a média

nacional, ao passo que o *deficit* até 3 SMs no estado de Goiás é superior à média nacional e da região Centro-Oeste.

TABELA 25
Distribuição percentual[1] do *deficit* habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal, segundo regiões geográfica e UFs: Brasil (2008)

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (SM)				
	Até 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10	Total[2]
Brasil	89,6	7,0	2,8	0,6	100
Centro-Oeste	89,9	5,3	3,3	1,4	100
Goiás	91,7	4,5	2,9	0,9	100
DF	86,0	5,1	5,5	3,3	100

Fonte: Brasil (2011), com adaptações.
Elaboração: Centro de Estatística e Informações/FJP.
Notas: [1] Inclusive rural de extensão urbana.
[2] Exclusive sem declaração de renda.
Obs.: No cálculo do *deficit* habitacional, o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Já em relação à faixa de renda "mais de 10 SMs", o DF apresenta o maior *deficit* do país. A possível explicação para que o DF apresente o maior *deficit* nessa faixa de renda, em certa medida, é porque se sabe que parte da população integra os quadros dos serviços públicos federais e distritais – embora esse segmento da população distrital apresente faixa de renda elevada, há dificuldades para a aquisição de imóveis no DF em decorrência dos elevados preços dos imóveis para atender a esse segmento de faixa de renda –, e não necessariamente porque o *deficit* está ligado a dificuldades de condições de se obter uma moradia de interesse popular.

Nas pesquisas da FJP, o *deficit* habitacional é estimado para as RMs, regiões geográficas e UFs. No entanto, as pesquisas da FJP não incorporaram o recorte da Ride/DF em suas análises.

Para os municípios com população urbana inferior a 20 mil habitantes, foi realizada uma estimativa do *deficit* com base no Censo Demográfico 2000. No entanto, é preciso que os gestores municipais ajustem as estimativas à realidade do município, assim, as estimativas da FJP para esse porte de municípios não apresentam precisão nos valores absolutos.

A partir das estimativas do *deficit* habitacional para os municípios com população inferior a 20 mil habitantes foi possível estruturar as estimativas do *deficit* habitacional para o recorte Ride/DF, com as ressalvas anteriormente sinalizadas (tabela 26).

Sabe-se que os recentes investimentos habitacionais após a criação do PMCMV (levantamentos preliminares) indicam a redução do *deficit* habitacional. No entanto, até a elaboração desta pesquisa não havia sido divulgado o diagnóstico do *deficit* habitacional do ano de 2012 com base nos dados do Censo Demográfico 2010 pela FJP.

Assim, utilizamos o relatório técnico *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*, elaborado pelo Ipea. As estimativas do *deficit* habitacional para o período 2007-2011 apontam que houve uma redução do *deficit* habitacional, em termos absoluto e relativo, de 5,6 milhões para 5,4 milhões em 2011, estimando uma queda relativa de 10% para os domicílios totais em 2007 e 8,8% para 2011 (Ipea, 2013).

TABELA 26
O *deficit* habitacional na Ride/DF (2000)

Nome do município	*Deficit* habitacional FJP: municípios acima de 20 mil habitantes em área urbana (ano-base: 2000/IBGE)	Estimativa do *deficit* habitacional: municípios com população abaixo de 20 mil habitantes em área urbana (ano-base: 2000/FJP/IBGE)
Abadiânia		345
Água Fria de Goiás		137
Águas Lindas de Goiás	2.664	-
Alexânia		547
Cabeceiras		180
Cidade Ocidental	1.468	-
Cocalzinho de Goiás		403
Corumbá de Goiás		251
Cristalina	1.160	-
Formosa	2.434	-
Luziânia	4.167	-
Mimoso de Goiás		77
Novo Gama	2.827	-
Padre Bernardo		708
Pirenópolis		558
Planaltina	3.406	-
Santo Antônio do Descoberto	1.766	-
Valparaíso de Goiás	3.048	-
Vila Boa		115
Buritis		731
Cabeceira Grande		214
Unaí	1.647	-
Brasília	82.691	-

Fonte: Brasil (2011).

Em relação ao recorte Ride/DF, observa-se que os municípios que têm elevado nível de polarização com o DF mostram percentual acima de 10% dos seus domicílios com *deficit*. Os municípios de Novo Gama e Valparaíso de Goiás apresentam grande parte dos domicílios precários e improvisados em aglomerados subnormais.

Ao compararmos as estimativas do *deficit* habitacional na Ride/DF na década de 2000 (tabela 26) com base nos dados da FJP, inclusos os municípios com população inferior a 20 mil habitantes e as estimativas do Ipea (tabela 27), constatamos elevação e variação do *deficit* para o recorte Ride/DF. Em linhas gerais, foi registrada uma elevação no *deficit* habitacional. Mas alertamos que são necessárias pesquisas aprofundadas para verificação das variações entre a estimativa e o conhecimento da região.

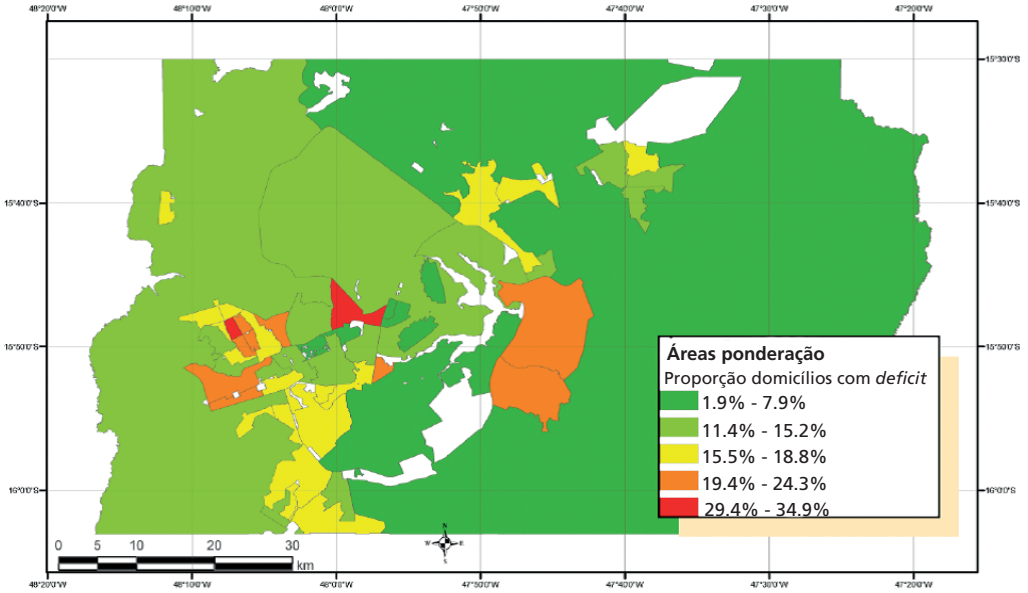
TABELA 27
Estimativas do *deficit* habitacional brasileiro, por municípios, na Ride/DF (2007-2011): Censo 2010

Município	*Deficit*	Precárias	Coabitação	Excedente de aluguel	Adensamento de aluguel	Rústico	Improvisados	Cômodos	Conviventes	Número de domicílios	População 2010	Proporção domicílios com *deficit* (%)
Abadiânia	377	75	198	93	11	48	28	5	192	5.041	15.752	7,47
Água Fria de Goiás	141	35	78	28	2	10	25	9	69	1.649	5.095	8,55
Águas Lindas de Goiás	5.304	571	2.925	1.140	1.055	401	170	1.123	1.856	44.386	159.505	11,95
Alexânia	612	30	354	196	48	21	9	86	269	7.502	23.828	8,15
Cabeceiras	140	35	70	32	8	32	3	-	70	2.325	7.346	6,01
Cidade Ocidental	1.858	306	974	443	201	295	11	279	702	15.935	55.883	11,66
Cocalzinho de Goiás	341	92	179	53	20	88	4	44	135	5.321	17.391	6,41
Corumbá de Goiás	287	69	144	62	11	50	19	36	108	3.335	10.344	8,60
Cristalina	1.568	361	685	481	126	112	249	126	566	13.773	46.568	11,39
Formosa	3.136	496	1.374	1.089	252	226	270	37	1.337	30.593	100.084	10,25
Luziânia	5.335	395	2.892	1.634	691	334	61	658	2.256	50.673	174.546	10,53
Mimoso de Goiás	64	28	29	12	-	28	-	2	26	872	2.685	7,39
Novo Gama	3.588	179	2.144	884	579	132	46	1.020	1.168	26.543	95.013	13,52
Padre Bernardo	648	270	300	54	32	204	66	-	300	8.197	27.689	7,91
Pirenópolis	1.130	473	315	391	22	436	37	11	304	7.369	23.065	15,33
Planaltina	2.453	235	1.367	647	345	205	30	233	1.133	23.065	81.612	10,63
Santo Antônio do Descoberto	1.736	81	884	533	303	34	47	104	794	18.021	63.166	9,63
Valparaíso de Goiás	5.071	111	2.362	2.113	852	50	61	772	1.592	39.570	132.947	12,82
Vila Boa	185	69	74	31	22	55	15	20	54	1.418	4.742	13,01
Buritis	577	205	194	160	30	127	78	16	179	7.024	22.729	8,21
Cabeceira Grande	78	15	43	13	11	15	-	-	43	2.148	6.453	3,63
Unaí	1.705	194	719	742	115	118	76	30	689	25.106	77.590	6,79
Brasília	116.601	8.642	54.769	46.184	13.923	7.859	783	14.954	40.169	785.733	2.562.963	14,84

Fonte: Ipea (2013).

O diagnóstico do Ipea (2013) revela que no DF existe grande heterogeneidade no *deficit* habitacional, em decorrência das distintas dinâmicas urbanas. É interessante observar que o *deficit* habitacional se concentra nas áreas de menor renda, em especial, nas RAs de Samambaia e Ceilândia e em áreas que recentemente têm passado por ações de regularização fundiária, a exemplo a atual Região Administrativa Estrutural (figura 7).

FIGURA 7
Proporção dos domicílios com *deficit* habitacional por área de ponderação: DF (2010)



Fonte: Ipea (2013, p. 17).
Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A retomada da política habitacional: da tentativa de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) à realidade do PMCMV

A moradia foi reconhecida como direito social através da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil, 1988, Artigo 6º).

A retomada da política habitacional no Brasil deve ser compreendida para além da redução do *deficit* habitacional e a provisão das unidades habitacionais. Há necessidade do fortalecimento e mecanismos de cooperação para o melhor desenho da política habitacional que vise à garantia da moradia digna e da função social.

Nesse sentido, nos últimos vinte anos foram elaborados importantes marcos regulatórios para a efetividade da política urbana (quadro 1).

A aprovação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabeleceu diretrizes para a política urbana no Brasil a partir da regulamentação dos Artigos 182 e 183 da nossa Constituição Cidadã.

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe uma série de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para combater a especulação imobiliária, induzir a regularização fundiária e a implementação da habitação de interesse social bem localizada, além de garantir a construção e o controle social da política urbana.

QUADRO 1
Marcos regulatórios da política urbana

Leis (nºs)	Assunto
10.257/2001	Estatuto da Cidade
11.124/2005	SNHIS
11.445/2007	Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico
11.977/2009 12.424/2011	Regulamentação do PMCMV e da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos
12.305/2010	Política Nacional de Resíduos Sólidos
12.608/2012	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
12.587/2012	Política Nacional de Mobilidade Urbana

Elaboração dos autores.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade não deve ser compreendido como uma lei que apenas regulamenta a elaboração dos Planos Diretores para os municípios com população superior a 20 mil habitantes. Ainda que o Estatuto da Cidade incorpore mecanismos obrigatórios e prazos para o ente municipal elaborar e revisar o Plano Diretor. A grande conquista do Estatuto da Cidade é o processo participativo da sociedade e o controle social em todas as etapas da elaboração e do monitoramento das diretrizes previstas no Plano Diretor para garantir a função social da cidade (França, 2013).

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2012, aproximadamente 47,8% dos municípios brasileiros com obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor já haviam consolidado o marco legal da política urbana, representando um aumento de 33% se comparado aos dados da Munic 2005, em que apenas 14,5% dos municípios haviam regulamentado o Plano Diretor (IBGE, 2012).

A Lei nº 10.683/2003 instituiu o MCidades com a finalidade de articular as políticas setoriais urbanas, quais sejam, habitação, saneamento, transportes/mobilidade e promoção dos programas urbanos para o melhor direcionamento e gestão do uso e ocupação do solo. Nesse mesmo ano foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades. Dentre os resultados da conferência, foi instituído, no ano de 2004, o Conselho Nacional das Cidades. Também, em 2004, foi gestada a nova Política Nacional de Habitação (PNH).

Dentre os objetivos da nova PNH, podemos destacar a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Habitação (Planhab), a instituição do SNHIS e a previsão de um fundo financeiro para subsidiar investimentos no setor habitacional, para as camadas populares.

Assim, em 2005, com a aprovação da Lei nº 11.124/2005, foi regulamentado o SNHIS. Para Cardoso e Aragão (2011, p. 10):

> O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (...) permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas.

Ainda que o FNHIS esteja alocando importantes recursos para a provisão de políticas habitacionais populares, há enormes fragilidades na implementação e corresponsabilidades

entre os entes no SNHIS, sobretudo no que tange ao orçamento anual e à transferência dos recursos fundo a fundo.

Segundo dados do MCidades, até o ano de 2012, pouco mais de 48% dos municípios habilitaram os respectivos planos habitacionais. Ademais, a maioria dos municípios com os respectivos planos habitacionais habilitados não considera os planos locais como elemento estruturador para a execução dos investimentos advindos do PAC e do PMCMV para a garantia do direito à cidade e digna, em especial, para o segmento de baixa renda.

A ausência de incentivos e capacitação por parte da União, a fim de estimular a cooperação interfederativa para o fortalecimento do SNHIS, somada à mudança no quadro político do MCidades, à priorização de investimentos em infraestrutura urbana com o lançamento do PAC (2007) e do PMCMV (2009), modificou profundamente os rumos dos investimentos e o desenho da política habitacional. Destarte, Fix (2011) traz alguns apontamentos que possibilita compreendermos a dimensão das transformações e, em certa medida, a ruptura da construção social da política habitacional:

> Entre seminários, oficinas e reuniões técnicas realizaram-se mais de 60 atividades participativas, que reuniram governos estaduais e municipais, movimentos populares e profissionais, para a elaboração do Planhab. O MCMV, entretanto, foi elaborado sob liderança da Casa Civil e do Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes da construção, e sem participação popular. A estrutura operacional do Ministério das Cidades, que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano, não foi mobilizada na concepção do pacote. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo do Mistério, não foi consultado. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que deveria concentrar todos os recursos da política habitacional de modo a uniformizar os critérios de acesso, ficou também fora do MCMV, exceto na modalidade — Entidades, restrita a 1,5% do subsídio público. Diferentemente, o pacote direciona os recursos para um fundo público secundário e sem conselho, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mais maleável e desregulado, utilizado para a faixa de 0 a 3 salários mínimos (Fix, 2011, p. 140).

Nesse contexto, o PMCMV foi lançado em 2009 como resposta aos desarranjos advindos da crise econômica de 2008, e se tornou o principal programa de produção habitacional do país. De acordo com as diretrizes do MCMV, a meta é o enfrentamento do *deficit* habitacional articulado, a provisão de unidades habitacionais e investimentos na requalificação dos imóveis através da instituição de mecanismos que viabilize o acesso das famílias com renda de até 10 SMs. No ano de 2011 foi lançado o MCMV-2 (2011-2014) com a meta de construir 2 milhões de unidades habitacionais, em especial, para atender às famílias de baixa renda (Brasil, 2009).

O PMCMV apresenta três grandes linhas de ações:

- ações de urbanização em assentamentos precários;
- financiamento habitacional pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e
- provisão de unidades habitacionais.

O programa opera a partir de modalidades e faixas de renda. As principais modalidades do programa são:

- Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU);
- Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR);
- PMCMV – entidades; e
- PMCMV, oferta pública-sub 50 (a ser substituída no segundo semestre de 2013).

Já em relação à provisão de unidades habitacionais, o programa está distribuído em três faixas de renda: para famílias com renda de R$ 1.600,00 incluídas na faixa I, a meta era construir 400 mil unidades, através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do PMCMV – entidades, do PNHR e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes. Já para a faixa II, famílias com renda bruta até R$ 3.100,00, a meta também era construir 600 mil unidades, por intermédio do PNHU – PNHU e do PNHR. Já para a faixa III, famílias com renda bruta até R$ 5.000,00, a meta era construir 200 mil unidades habitacionais (Brasil, 2009).

A partir do balanço fornecido pelo MCidades, é possível analisarmos o fluxo de investimentos e metas do programa em suas fases 1 e 2 (tabelas 28 e 29).

TABELA 28
Balanço do PMCMV 1

		PMCMV 1		
Renda	Modalidade	Contratadas	Entregues	Concluídas
Faixa 1	Empresas (FAR)	404.128	267.673	327.904
	Entidades (FDS)[1]	8.024	2.020	3.771
	Mun. < 50 mil habitantes	63.772	32.101	20.521
	Rural – grupo 1	6.817	5.909	5.763
Faixa 2	FGTS[2] até R$ 1.935,00	88.121	87.223	87.581
	FGTS R$ 1.395,00 até R$ 2.700,00	287.643	237.617	265.519
Faixa 3	FGTS R$ 2.700,00 até R$ 4.650,00	146.623	63.886	101.571
Total		**1.005.128**	**696.429**	**812.630**

Fonte: MCidades, balanço até 15/5/2013.
Notas: [1] Fundo de Desenvolvimento Social.
[2] Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Em relação à execução do PMCMV 1, observa-se uma execução maior das unidades contratadas e concluídas nas faixas 2 e 3 ao considerarmos a proporcionalidade do montante de contratação.

TABELA 29
Balanço do PMCMV 2

		PMCMV 2		
Renda	Modalidade	Contratadas	Entregues	Concluídas
Faixa 1	Empresas (FAR)1	475.983	227	32.227
	Entidades (FDS)	16.349	266	1.180
	Mun. < 50 mil habitantes	16.359	394	2.281
	Rural – grupo 1	102.981	2.505	2.847
Faixa 2	FGTS até R$ 1.600,00	63.280	14.352	14.352
	FGTS R$ 1.600,00 até R$ 3.275,00	193.781	183.233	183.545
Faixa 3	FGTS R$ 3.275,00 até R$ 5.000,00	568.414	280.886	344.009
Total		**1.601.220**	**499.161**	**617.793**

Fonte: MCidades, balanço até 15/5/2013.

O balanço do MCMV 2 apresenta um ritmo maior de contratação das unidades habitacionais, porém o ritmo de conclusão das obras em relação ao terceiro bimestre do ano de 2013 apresentou um ritmo de conclusão lento. Os dados preliminares revelam um maior volume de contratação/conclusão nas faixas 2 e 3.

Em função da disponibilização dos investimentos para a provisão habitacional dissociada de um planejamento integrado nas escalas interfederativas, sobretudo nos espaços metropolitanos, os recentes investimentos habitacionais estão desintegrados da dinâmica urbana das cidades; em sua maioria, não estão localizados em áreas com provisão de serviço público, transporte e oferta de emprego. Assim, os recentes investimentos se apresentam em contraposição a qualquer ótica do planejamento urbano que vise a uma expansão urbana controlada, a mescla de segmentos sociais nos espaços. Conforme exposto por Whitaker Ferreira e Leitão (2011):

> a produção habitacional que vem sendo feita no âmbito do PMCMV, e de forma mais ampla no chamado "segmento econômico" habitacional no Brasil, é, em grande parte, de péssima qualidade urbanística e arquitetônica. Não raramente os empreendimentos ficam em locais distantes dos centros urbanos, em áreas periféricas, implicando alto custo social (para implantação de infraestrutura, transporte, equipamentos e serviços urbanos) e má qualidade de vida. Frequentemente as implantações das unidades residenciais são inadequadas ao perfil dos terrenos. A produção arquitetônica também revela fragilidades, dentre as quais: o dimensionamento reduzido das unidades, a não-otimização dos espaços de circulação, e inflexibilidade das plantas para os diferentes perfis familiares.

Embora se reconheça, por um lado, que a retomada dos investimentos em habitação, dos grandes investimentos em infraestrutura urbana, em especial, em transporte e saneamento básico, aqueceu os setores da economia, destacando-se construção civil e o segmento imobiliário, e também trouxe impacto para o crescimento do PIB nacional; por outro, são acentuadas a desarticulação interfederativa e a fragilidade na aplicação dos instrumentos urbanísticos, revelando o revés das estratégias de planejamento urbano: primeiro, são construídas as unidades habitacionais e, posteriormente, pode vir a ser planejada a expansão da oferta de infraestrutura e serviços públicos, isto é, estendendo a infraestrutura básica de forma desordenada.

Na Ride/DF é significativo o volume de recursos em infraestrutura urbana e construção de unidades habitacionais (UHs), sobretudo com recursos do programa do governo federal MCMV.

2.1.3 Governança do uso do solo metropolitano: a questão dos grandes empreendimentos

De forma preliminar, analisamos a oferta de UHs na Ride/DF, ressaltamos que análises da oferta e distribuição das UHs do PMCMV já foram objeto de relatórios, pesquisas e diagnósticos nas principais RMs do país; e merecem destaque as análises realizadas por Cardoso (2013) e Royer (2013). No entanto, as análises da distribuição bem como sua localização na dinâmica urbana da Ride/DF estão em andamento e ainda são reduzidas as análises do programa na Ride/DF (tabela 30).

Os dados da distribuição e atuação do PMCMV na Ride/DF foram consultados na base de empreendimento disponibilizada pelo MCidades a todos os cidadãos, a partir da Lei da Transparência, ou Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011.

TABELA 30
Distribuição das UHs do PMCMV na Ride/DF

Município	*Defict* habitacional	Modalidade do programa						Total de UHs contratadas	Total de valor de investimento (R$)	Total de unidades entregues
		CCFGTS[1]			FAR					
		UHs contratadas	Valor de investimento (R$)	UHs entregues	UHs contratadas	Valor de investimento (R$)	UHs entregues			
Abadiânia	345	55	4.744.544,65	55				55	4.744.544,65	55
Água Fria de Goiás	137	30	2.521.697,13	30				30	2.521.697,13	30
Águas Lindas de Goiás	2.664	9.140	781.265.422,88	8.543	303	10.623.000,01	303	9.443	791.888.422,89	8.846
Alexânia	547	357	30.840.199,14	354				357	30.840.199,14	354
Brasília	128.000	16.912	1.274.567.679,58	3.031	6.240	405.600,000,00		23.152	1.680.167.679,58	3.031
Buritis	Não identificado	387	32.666.352,10	359				387	32.666.352,10	359
Cabeceiras	180	27	2.142.726,06	27				27	2.142.726,06	27
Cidade Ocidental	1.468	3.244	287.268.318,31	2.658				3.244	287.268.318,31	2.658
Cocalzinho de Goiás	403	1.210	87.408.950,46	1.209				1.210	87.408.950,46	1.209
Carumbá de Goiás	251	41	3.707.390,97	41				41	3.707.390,97	41
Formosa	1.160	42	3.603.083,16	41				42	3.603,083,16	41
Cristalina	2.414	1.142	105.768.699,03	1.141	723	32.162.088,81	227	1.865	137.930.787,84	1.368
Luziânia	4.167	3.821	341.281.315,08	3.505				3.821	341.281.315,08	3.505
Mimoso de Goiás	73	6	454.165,19	6				6	454.165,19	6
Novo Gama	2.817	655	58.410.012,51	655				655	58.410.012,51	655
Padre Bernardo	768	888	74.890.321,25	888				88	74.890.321,25	888
Pirenópolis	558	29	2.583.250,36	24				29	2.583.250,36	24
Planaltina	3.406	3.68	266.965.303,84	3.068				3.068	266.965.030,84	3.068
Santo Antônio do Descoberto	1.368	2.249	207.037.821,71	2.249				2.249	207.037.821,71	2.249
Valparaíso de Goiás	Não identificado	17.220	1.454.055.239,02	11.085				17.220	1.454.055.239,02	11.085
Total	**150.736**	**60.523**	**5.022.182.219,43**	**38.969**	**7.266**	**448.385.088,82**	**530**	**68.594**	**5.470.567.308,25**	**39.499**

Fonte: MCidades, balanço de 11/2012.
Nota: [1] Conselho Curador do FGTS.

A partir dos dados, é possível visualizar o maior número de UHs financiadas com recursos do FGTS em todos os municípios da Ride/DF. Os fatores que podem explicar a significativa atuação do PMCMV com recurso do FGTS é a dinâmica do mercado imobiliário, em especial no DF e nos municípios com forte integração ao DF para o atendimento da classe média.

Nos municípios de Águas Lindas de Goiás e Cidade Ocidental a construção de UHs já supera o valor estimado do *deficit*, porém, o maior número de UHs está concentrado nas faixas 2 e 3, sendo que o *deficit* concentra-se na faixa 1.

Assim, a oferta de UHs aparentemente se revela descasada com as necessidades reais da população. Ademais, observa-se uma forte operação do PMCMV nos municípios goianos limítrofes ao DF, que pode estar atendendo parte do *deficit* habitacional do DF, o que evidencia o descasamento das estratégias de planejamento.

No DF, há baixa operação do PMCMV na faixa 1, ou seja, para a população com renda de até R$ 1.600,00; os fatores que podem explicar a baixa operação envolvem a oferta de terreno para a operação do programa nas faixas 2 e 3 articulada aos interesses imobiliários e à omissão do governo distrital em implementar instrumentos urbanísticos que assegurem a contrapartida de terrenos com boa localização para a operação do programa na faixa 1, sendo que o *deficit* habitacional no DF, majoritariamente, concentra-se na faixa 1 e, pela análise preliminar, parece não estar havendo um bom desempenho do programa na faixa 1:

> As contratações no âmbito do FGTS contam com a participação do poder público municipal como agente fiscalizador do uso e ocupação do solo e fiscalizador edilício apenas. Ou seja, para estas contratações, o município deve aprovar o empreendimento por meio do alvará e do Habite-se na finalização. Porém, para as contratações no âmbito do FAR, a participação do poder público é decisiva, visto que a organização da demanda, a escolha do terreno e a articulação das eventuais contrapartidas são de competência do município. O desenho do programa depara-se, desta forma, com a grande dificuldade que têm os municípios para uma gestão efetiva da questão habitacional, articulando diferentes atores e interesses. O empreendedor privado acaba tendo um papel mais destacado do que deveria, ao assumir parte das funções técnicas que caberiam aos municípios (*op. cit.* 2013, p. 178).

Portanto, pode-se inferir que a baixa atuação do poder público para assegurar o atendimento dos cadastros habitacionais de famílias com renda de até R$ 1.600,00 está articulada às estratégias sinalizadas nos planos de habitação. Na atualidade, observa-se que a implantação dos grandes empreendimentos habitacionais não está associada ao planejamento estratégico para o enfrentamento da questão habitacional.

Os apontamentos preliminares da questão habitacional sinaliza novas configurações e produtos imobiliários em áreas urbanas de municípios goianos que há trinta anos eram "destinados" à população de baixa renda e que, na atualidade, partes dessas áreas estão configurando-se em espaços residenciais para a classe média que anteriormente residia no DF, em especial as áreas dotadas de vias de ligação com o DF, o que reafirma a necessidade de um planejamento integrado e, ao mesmo tempo, revela o aprofundamento da segregação socioespacial da população de baixa renda no acesso a UHs bem localizadas, isto é, providas de infraestrutura e serviços urbanos.

De um lado, observam-se grandes financiamentos implementados para a melhoria da infraestrutura urbana, entretanto as ações são direcionadas na escala dos municípios que englobam a Ride/DF sem considerar o planejamento e a coordenação desses investimentos integrados à escala metropolitana.

Nesse sentido, as estratégias políticas podem vir a acirrar a fragmentação da coesão urbana, com ações locais que restringem a efetividade da prestação dos serviços comuns, na medida em que não consideram o território funcional metropolitano.

Avaliação da governança metropolitana relativa à Fpic uso do solo

A governança metropolitana para a Fpic uso do solo se mostra necessária no arranjo da Ride/DF, especialmente para os municípios goianos que apresentam elevado grau de integração com o DF. No entanto, a governança metropolitana do uso do solo nem sempre é percebida ou evidenciada pelos gestores públicos e a população; dada a sua complexidade no tecido urbano regional, ao contrário das demais funções públicas investigadas neste projeto, ainda que tímidas, há projetos de cooperação, protocolos de intenções, amplo debate na esfera acadêmica e da própria gestão.

O uso do solo e, cotejando essa análise, a habitação, em vários dos instrumentos de ordenamento territorial dos municípios de Goiás e do DF há tímidas intenções de ações coordenadas e visão estratégica, mas nenhum protocolo interestadual de intenções ou experiências.

Há fortes evidências que os instrumentos de ordenamento territorial, seja o Pdot, os Planos Diretores e os recentes planos de habitação, não trazem elementos ou instrumentos que potencializem a articulação interfederativa, quiçá de experiências de cooperação para o uso do solo.

Em linhas gerais, finalizamos a análise do uso do solo com algumas recomendações que podem ampliar o debate no que tange a estratégias cooperadas – por exemplo, para a necessidade de percentual de habitação de interesse social garantido e planejado de forma integrada no conjunto dos municípios que apresentem elevado grau de integração metropolitana é preciso que a elaboração e os debates de instrumentos de ordenamento territorial considerem em suas diretrizes a dinâmica metropolitana, somente assim será possível vislumbrarmos a médio prazo possibilidade de experiências interfederativas na função pública do uso do solo na Ride/DF.

2.2 Saneamento ambiental

Segundo o MCidades, o acesso aos serviços de saneamento básico deve ser tratado como um direito do cidadão, fundamental para a melhoria de sua qualidade de vida. O saneamento básico, segundo a Lei nº 11.445/2007, é definido como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

O conceito saneamento ambiental, entretanto, abrange não só a infraestrutura dos serviços básicos, mas também as demais atividades que visam sanear o meio ambiente urbano. Apenas o abastecimento de água e a coleta de esgoto não são suficientes para inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de doenças relacionadas ao meio ambiente.

Dessa forma, podemos definir o saneamento ambiental como o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

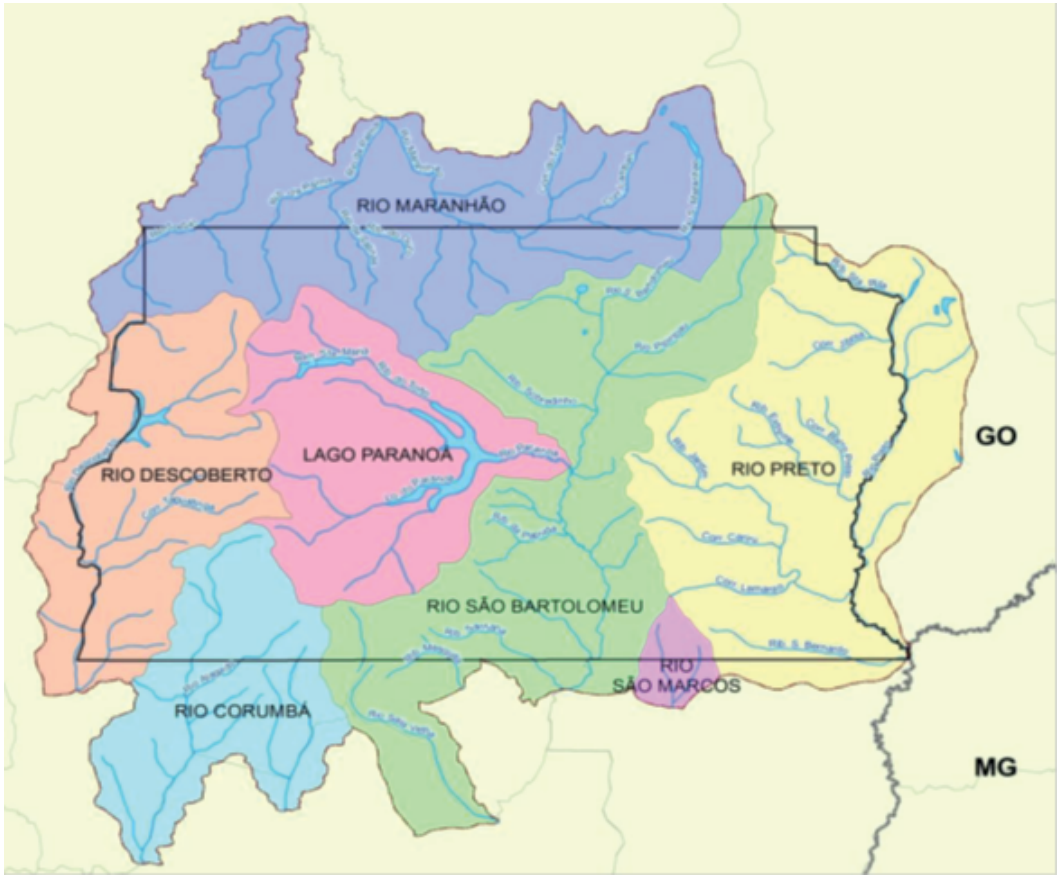
Neste trabalho, nos cabe analisar a Fpic saneamento no tocante à gestão de seus componentes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e macrodrenagem, de um ponto de vista mais institucional, sem realizar avaliações conjuntas aos impactos desse arranjo nas questões de saúde e na condição de vida propriamente dita dos cidadãos.

Dessa forma, o trabalho buscou identificar, em conformidade com a metodologia acordada com o Ipea, as fontes de informações disponíveis para a Ride/DF, por meio de resposta a ofícios enviados aos órgãos do DF e de Goiás, responsáveis em cada subdivisão da Fpic saneamento, além de informações públicas, disponibilizadas pelas concessionárias Saneamento de Goiás S.A. (Saneago), Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). A utilização de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, não nos foi possível devido ao caráter das informações. A pesquisa não disponibiliza dados para municípios, sendo possível obter informações da PNAD apenas para o DF. Foram utilizados, portanto, dados do Censo 2010 para realização da caracterização dos serviços de saneamento.

2.2.1 Breve panorama dos recursos hídricos na área da Ride/DF

Segundo o Plano de Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos do DF (Pgirh-DF), temos que o DF e sua área metropolitana totalizam uma extensão de 8.760 km^2, sendo aproximadamente 5.800 km^2 no DF. Esta área é composta por sete bacias hidrográficas, divididas em três regiões hidrográficas: o rio Maranhão, formador da bacia hidrográfica dos rios Tocantins/Araguaia; os rios Corumbá, Descoberto, Paranoá, São Bartolomeu e São Marcos, pertencentes à bacia hidrográfica do rio Paraná; e o rio Preto: pertencente à bacia hidrográfica do rio São Francisco (figura 8).

FIGURA 8
Mapa de localização da área de estudo do Pgirh-DF



Fonte: Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa), 2010.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Caracterização dos serviços de saneamento ambiental na Ride/DF segundo dados do Censo 2010 e das concessionárias

Na área da Ride/DF, não há um único órgão gestor do saneamento, estando cada estado responsável pelos municípios que o compõem, com competências distribuídas em várias secretarias e empresas prestadoras de serviços, conforme veremos mais adiante.

Na área da Ride/DF, totalizam, segundo o Censo 2010, 1.107.077 domicílios particulares permanentes; em área urbana encontram-se 1.044.155, ou 94,32%; enquanto na área rural estão 62.922, ou 5,68% destes domicílios.

Em relação à caracterização de abastecimento de água, temos que 89,45% do universo de domicílios estão ligados à rede geral de abastecimento de água, atendendo a 89,13% dos moradores em domicílios particulares permanentes (tabela 31).

A análise por municípios revela que as formas de abastecimento de água diferem bastante dentro da própria Ride/DF. Enquanto o abastecimento de água via rede geral tende, no DF, à universalização, municípios como Mimoso de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Água Fria de Goiás, Padre Bernardo estão abaixo dos 60% (tabela 32).

TABELA 31
Domicílios particulares permanentes e seus moradores, por situação do domicílio, segundo a forma de abastecimento de água, para a Ride/DF (2010)

	Domicílios particulares permanentes (%)			Moradores em domicílios particulares permanentes (%)		
	Total	Urbano	Rural	**Total**	Urbano	Rural
Total	**100,00**	**94,32**	**5,68**	**100,00**	**94,35**	**5,65**
Rede geral	**89,45**	88,25	1,19	**89,13**	87,88	1,24
Poço ou nascente na propriedade	**7,61**	4,35	3,26	**7,86**	4,65	3,21
Poço ou nascente fora da propriedade	**2,32**	1,50	0,82	**2,41**	1,59	0,82
Carro-pipa	**0,06**	0,04	0,02	**0,06**	0,04	0,02
Água da chuva armazenada em cisterna	**0,07**	0,02	0,05	**0,07**	0,02	0,05
Água da chuva armazenada de outra forma	**0,01**	0,00	0,00	**0,01**	0,00	0,00
Rio, açude, lago ou igarapé	**0,29**	0,02	0,27	**0,26**	0,02	0,25
Outra	**0,19**	0,13	0,06	**0,19**	0,14	0,05

Fonte: Censo 2010/IBGE.

TABELA 32
Domicílios particulares permanentes, por forma de abastecimento de água e destino do lixo, segundo os municípios da Ride/DF (2010)

Município	Domicílios particulares permanentes						
	Total	Forma de abastecimento de água					
		Rede geral	Poço ou nascente	Outra	Rede geral (%)	Poço ou nascente (%)	Outra (%)
Abadiânia	**4.637**	3.369	1.013	255	72,65	21,85	5,50
Água Fria de Goiás	**1.594**	824	450	320	51,69	28,23	20,08
Águas Lindas de Goiás	**44.228**	38.418	4.394	1.416	86,86	9,93	3,20
Alexânia	**7.409**	5.255	1.979	175	70,93	26,71	2,36
Cabeceiras	**2.308**	1.719	442	147	74,48	19,15	6,37
Cidade Ocidental	**15.862**	14.018	1.502	342	88,37	9,47	2,16
Cocalzinho de Goiás	**5.272**	2.861	2.115	296	54,27	40,12	5,61
Corumbá de Goiás	**3.200**	1.889	985	326	59,03	30,78	10,19
Cristalina	**13.364**	9.202	3.654	508	68,86	27,34	3,80
Formosa	**30.025**	26.379	2.190	1.456	87,86	7,29	4,85
Luziânia	**49.847**	29.269	18.967	1.611	58,72	38,05	3,23
Mimoso de Goiás	**867**	394	207	266	45,44	23,88	30,68
Novo Gama	**26.513**	23.310	2.055	1.148	87,92	7,75	4,33
Padre Bernardo	**8.042**	4.611	1.691	1.740	57,34	21,03	21,64
Pirenópolis	**7.265**	5.231	1.389	645	72,00	19,12	8,88
Planaltina	**22.840**	19.460	2.187	1.193	85,20	9,58	5,22
Santo Antônio do Descoberto	**17.892**	12.644	2.830	2.418	70,67	15,82	13,51
Valparaíso de Goiás	**39.405**	29.693	8.994	718	75,35	22,82	1,82
Vila Boa	**1.403**	1.018	178	207	72,56	12,69	14,75
Buritis	**6.860**	4.837	830	1.193	70,51	12,10	17,39
Cabeceira Grande	**2.134**	1.720	264	150	80,60	12,37	7,03
Unaí	**24.223**	19.685	2.692	1.846	81,27	11,11	7,62
Brasília	**774.021**	736.148	23.518	14.355	95,11	3,04	1,85
Total	**1.109.211**	**991.954**	**84.526**	**32.731**	**89,43**	**7,62**	**2,95**

Fonte: Censo 2010/IBGE.

Com relação ao abastecimento de água, procede-se à caracterização da rede de água, com base nos dados disponíveis nas concessionárias e nos institutos de pesquisa, de maneira que o sistema de abastecimento será tratado por estado e município, conforme a disponibilidade dos dados, uma vez mencionado, não ser possível adotar dados da PNAD

para municípios da Ride/DF. Há possibilidade de algumas diferenças entre os dados das concessionárias e do censo, em virtude do lapso temporal entre suas coletas de dados.

O sistema de abastecimento de água no DF é, conforme dados da Caesb, composto por cinco sistemas produtores (Descoberto, Torto-Santa Maria, Sobradinho-Planaltina, Brazlândia e São Sebastião), representando uma disponibilidade hídrica mínima de 11.689,7 l/s e capacidade instalada de 9.506,1 l/s, tendo produzido uma vazão média de 7.448,7 l/s, em 2011 (quadro 2).

QUADRO 2
Números do sistema de abastecimento de água feito pela Caesb

Sistemas produtores	5
Capacidade de produção (l/s)	9.506,1
Redes de distribuição/adutora (km)	8.377
Captação superficial (mananciais)	24
Captações subterrâneas	114
Adutoras (água bruta)	60
Adutoras (água tratada)	128
Elevatórias de água bruta	12
Elevatórias de água tratada	45
Poços em operação	114
Estações de tratamento de água (ETAs)	9
Unidades de tratamento simplificado	17
Cloração de poços	39
Reservatórios	39 apoiados +
	90 elevados +
	1 de equalização =
Total	**130**
Índice de atendimento à população (%)	99

Fonte: Caesb, 2013.

Estão em operação 392 unidades destinadas à produção de água, dentre as quais se encontram instalações de captações (superficiais e subterrâneas), estações elevatórias (de água bruta e tratada), reservatórios (apoiados e elevados), unidades de tratamento (estações de tratamento de água, unidades de cloração de poços e unidades de tratamento simplificado) e dois Centro de Controle Operacional do Sistema Produtor de Água (COS/Cecop), além de 188 adutoras (de água bruta e tratada).

A Caesb produz e disponibiliza três tipos de água: água tratada, água bruta e água envasada. Os serviços de água tratada e envasada têm seu atendimento regulado por meio da Portaria nº 2.914, de 12 de dezembro de 2011 (que substituiu a Portaria nº 518, de 25 de março de 2004) do Ministério da Saúde, enquanto os serviços de água bruta, por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 357/2005. Toda água tratada é monitorada por meio de uma estrutura de laboratórios de controle operacional existente nas estações de tratamento de água e nas unidades de tratamento simplificado.

Ainda segundo a própria Caesb, desde 2001 a empresa realiza o fornecimento de água para a cidade de Novo Gama, localizada na área metropolitana, sendo que, em 2011, a vazão média disponibilizada foi de 24,9 l/s.

A Caesb informou, segundo o balanço de 2012, possuir um total de 598.758 ligações em todo o DF, sendo 981.474 economias ativas, em uma extensão de rede de 8.411,3 km. Os serviços de tratamento e abastecimento de água atendem a 99% da população do DF (tabela 33).

TABELA 33
Números do sistema de abastecimento de água feito pela Caesb (2012)

Localidade	Ligações (un.)		Economias ativas	Extensão de redes e adutora (m)	Reservatórios		Consumo de água (volume utilizado) (m³/mês)
	Com hidrômetro	Sem hidrômetro			Existente (un.)	Volume de reservação (m³)	
Brasília	30.805	18	113.879	801.810	2	90.000	2.805.422
Gama	30.424	12	46.971	325.813	6	15.990	620.816
Taguatinga	96.343	90	180.184	1.088.350	2	37.000	2.615.585
Brazlândia	11.802	3	15.976	124.634	3	3.160	192.922
Sobradinho	34.141	657	46.158	764.752	46	15.392	663.866
Planaltina	44.098	6	52.386	626.959	27	18.950	641.291
Paranoá	24.438	15	31.472	191.201	2	5.290	322.837
Núcleo Bandeirante	11.678	-	17.148	304.141	1	3.000	326.708
Ceilândia	92.169	182	139.011	822.223	4	115.500	1.601.544
Guará	35.074	25	61.137	485.467	-	-	961.927
Cruzeiro	14.290	8	46.709	130.193	2	50.050	710.292
Samambaia	50.864	4	71.705	552.241	5	24.762	864.006
Santa Maria	28.496	4	34.428	324.679	7	16.080	442.062
São Sebastião	22.424	20	32.306	367.229	6	6.475	379.148
Recanto das Emas	28.527	2	34.606	319.378	2	7.950	426.590
Lago Sul	10.308	4	10.575	533.094	5	9.800	579.693
Riacho Fundo	19.595	-	26.821	196.032	3	5.083	325.396
Lago Norte	9.520	2	14.676	412.339	2	13.000	371.642
Candangolândia	3.762	-	5.326	40.820	-	-	71.993
Total	**598.758**	**1.052**	**981.474**	**8.411.355**	**125**	**437.482**	**14.923.740**

Fonte: RCADA-Dez/12 – Superintendência de Produção de Água (PPA), Superintendência de Suporte a Expansão e Operação (ESE) e Superintendência de Operações Comerciais (COC)/Caesb.

Já com relação ao abastecimento de água realizado nos municípios goianos da Ride/DF, no *site* da Saneago, não foi possível encontrar a caracterização do sistema de abastecimento. Dessa forma, procedeu-se à consulta ao Instituto Mauro Borges (IMB), para a obtenção de dados sobre a extensão da rede de abastecimento, fornecidos pela própria Saneago, segundo informações do *site*.

Com a disponibilização da série histórica, foi possível saber a evolução da extensão da rede (tabela 34). Nesse aspecto, ressalta-se que a maior evolução é observada a partir do ano 2009, provavelmente em resposta aos programas de saneamento básico implementados pelo governo federal.

TABELA 34
Extensão da rede de abastecimento de água (2006-2012)
(Em metros)

Municípios	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abadiânia[1]	-	-	-	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	8.437	8.437	11.587	11.587	11.587	11.587	14.191
Águas Lindas de Goiás	214.894	214.894	214.894	214.894	214.894	214.894	214.894
Alexânia	68.695	69.728	70.140	70.726	71.978	73.676	75.920
Cabeceiras	37.110	37.110	37.135	37.549	37.549	37.549	38.012
Cidade Ocidental	148.204	196.992	196.992	196.993	259.955	264.869	275.253
Cocalzinho de Goiás	25.347	25.347	33.557	34.207	34.620	41.350	41.918
Corumbá de Goiás[2]	-	-	-	-	-	-	-
Cristalina	114.977	114.977	118.477	119.716	120.496	122.630	125.782
Formosa	298.866	306.277	311.617	307.820	326.080	339.726	348.931
Luziânia	221.285	641.367	642.461	642.786	644.178	711.453	713.920
Mimoso de Goiás	8.815	8.815	8.815	8.815	8.815	8.815	8.815
Novo Gama	152.716	213.061	213.061	213.061	239.972	248.298	250.458
Padre Bernardo	63.051	63.663	64.343	65.033	65.363	65.553	59.751
Pirenópolis	97.802	96.040	101.265	101.325	101.799	101.919	103.558
Planaltina	206.037	206.037	210.978	212.322	212.322	212.332	220.042
Santo Antônio do Descoberto	181.666	183.267	183.528	184.009	184.009	184.139	187.388
Valparaíso de Goiás	220.488	282.524	282.524	287.500	287.500	287.500	287.500
Vila Boa	17.239	17.239	17.239	17.239	17.239	18.157	18.943
Total	**2.085.629**	**2.685.775**	**2.718.613**	**2.725.582**	**2.838.356**	**2.944.447**	**2.985.276**

Fonte: IMB, 2013.
Notas: [1] Atendido pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa).
[2] Atendido pela prefeitura.

Com relação ao número de ligações existentes, o IMB aponta um total de 267.207 mil ligações à rede de abastecimento para o total dos dezenove municípios (tabela 35). Aqui também é possível notar o crescimento a partir de 2009, acompanhando a política de expansão das redes de abastecimento promovidas com ações do governo federal.

TABELA 35
Número de ligações à rede de água (2006-2012)

Município	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abadiânia[1]	-	-	-	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	697	712	948	992	1.044	1.096	1.177
Águas Lindas de Goiás	23.021	25.419	27.846	30.502	34.562	40.019	44.788
Alexânia	5.179	5.428	5.676	5.903	6.218	6.611	7.208
Cabeceiras	1.815	1.850	1.898	1.947	1.990	2.089	2.180
Cidade Ocidental	12.155	12.703	13.205	13.827	15.413	18.000	19.698
Cocalzinho de Goiás	1.876	1.934	2.332	2.450	2.672	2.884	3.039
Corumbá de Goiás[2]	-	-	-	-	-	-	-
Cristalina	7.629	8.030	8.766	9.076	9.421	9.811	10.274
Formosa	21.272	22.320	23.498	24.611	26.867	28.682	30.353
Luziânia	19.598	20.879	22.384	24.236	26.776	33.469	35.939
Mimoso de Goiás	469	477	493	502	514	540	545
Novo Gama	14.793	16.806	17.512	18.478	19.987	21.495	23.501
Padre Bernardo	3.413	3.511	3.655	3.857	4.105	4.399	4.649
Pirenópolis	5.444	5.937	6.184	6.436	6.670	6.977	7.258
Planaltina	15.748	16.887	17.883	18.919	20.373	22.521	25.118
Santo Antônio do Descoberto	8.985	9.505	10.050	10.661	11.287	12.458	13.598
Valparaíso de Goiás	18.983	20.936	22.165	23.819	27.512	33.392	36.535
Vila Boa	970	1.070	1.137	1.193	1.225	1.297	1.347
Total	**162.047**	**174.404**	**185.632**	**197.409**	**216.636**	**245.740**	**267.207**

Fonte: IMB, 2013.
Notas: [1] Atendido pela Funasa.
[2] Atendido pela prefeitura.

Com referência ao sistema de esgotos, o DF é composto por dezesseis sistemas de coleta e tratamento de esgotos. Segundo dados da Caesb, onze destes sistemas já estão em operação, enquanto os demais estão em reforma. Os dados da vazão por sistema estão no quadro 3.

QUADRO 3
Estações de tratamento em operação

Estação de tratamento de esgoto (ETE)	Vazão média de projeto (l/s)	Vazão média atual (l/s)	Áreas atendidas
ETE Brasília Sul	1.500	1.193	Asa Sul de Brasília, Lago Sul, Núcleo Bandeirantes, Candangolândia, Cruzeiro/Octogonal, Guará, S.I.A., Sudoeste e Águas Claras
ETE Riacho Fundo	94	48	Riacho Fundo
ETE Brasília Norte	911	479	Asa Norte de Brasília, Vila Planalto, Vila Varjão, Taquari,Vila Estrutural e Lago Norte
ETE Torto	10	3	Vila Weslian Roriz
ETE Paranoá	112	63	Paranoá e Itapoã
ETE Sobradinho	86	98	Sobradinho
ETE Planaltina	256	98	Planaltina
ETE Vale do Amanhecer	35	14	Vale do Amanhecer
ETE São Sebastião	226	121	São Sebastião
ETE Brazlândia	86	41	Brazlândia
ETE Samambaia	284	261	Samambaia
ETE Melchior	1.469	889	Ceilândia, Taguatinga pequena parte de Samambaia
ETE Gama	328	197	Gama
ETE Santa Maria	154	42	Santa Maria
ETE Alagado	154	76	Santa Maria
ETE Recanto das Emas	320	138	Recanto das Emas e parte do Riacho Fundo II

Fonte: Caesb, 2013.

Ainda segundo a Caesb, todo o esgoto coletado em 481.051 ligações no DF é tratado, totalizando 9.900.709 m³/mês. São 5.170 km de rede coletora que atende a cerca de 82% da população do DF (tabela 36).

Segundo o IMB, nos municípios goianos que compõem a Ride/DF tem-se uma cobertura de 776.876 metros na região, onde se encontram ligadas 62.016 unidades (tabelas 37 e 38).

Em relação aos resíduos sólidos, 95% dos domicílios particulares pesquisados tinham seus resíduos coletados. Apenas 3,76% descartam por meio da queima, sendo os demais percentuais bastante ínfimos (tabela 39).

TABELA 36
Dados da rede de esgoto do DF, segundo a Caesb

Localidade	Volumes de esgoto (m³/mês)		Consumo de água (m³/mês)	Número de ligações e unidades de consumo		Comprimento de rede (m)				
	Coletado	Tratado		Ligações ativas	Unidades de consumo	Ativas	Desconhecida[1]	Executada[2]	Desativada[3]	**Total**
Brasília	1.563.094	1.563.094	2.805.422	29.766	112.874	526.268	-	4.177	13.314	**543.759**
Gama	541.763	541.763	620.816	29.137	45.557	257.276	-	1.619	1.123	**260.018**
Taguatinga	1.325.792	1.325.792	2.615.585	71.770	153.166	465.998	-	310	2.153	**468.461**
Brazlândia	109.456	109.456	192.922	10.761	14.378	130.157	-	-	190	**130.347**
Sobradinho	276.256	276.256	663.866	17.189	25.517	205.605	-	-	2.919	**208.524**
Planaltina	329.152	329.152	641.291	27.636	33.539	244.754	-	62.582	1.096	**308.431**
Paranoá	196.706	196.706	322.837	19.048	25.713	97.702	-	-	50	**97.752**
Núcleo Bandeirante	180.702	180.702	326.708	5.421	9.855	59.398	-	141	1.242	**60.766**
Ceilândia	1.204.752	1.204.752	1.601.544	73.629	117.478	548.657	-	1.453	4.266	**554.375**
Guará	1.025.831	1.025.831	961.927	31.967	57.515	268.201	-	6.776	5.499	**280.476**
Cruzeiro	577.030	577.030	710.292	14.187	46.598	95.264	-	366	2.923	**98.553**
Samambaia	832.048	832.048	864.006	47.466	68.079	616.563	2.637	20.690	2.608	**642.498**
Santa Maria	328.993	328.993	442.062	25.782	31.525	359.211	1.038	3.659	434	**364.342**
São Sebastião	320.529	320.529	379.148	14.749	24.048	153.587	1.677	10.043	769	**166.076**
Recanto das Emas	264.574	264.574	426.590	27.534	33.507	325.141	-	9.549	265	**334.955**
Lago Sul	269.536	269.536	579.693	6.124	6.213	262.071	24	3.162	1.328	**266.585**
Riacho Fundo	239.265	239.265	325.396	17.606	24.549	179.816	-	-	819	**180.635**
Lago Norte	227.358	227.358	371.642	7.663	12.105	149.920	9.642	12.326	722	**172.611**
Candangolândia	87.872	87.872	71.993	3.616	5.095	30.618	-	-	300	**30.918**
Total	**9.900.709**	**9.900.709**	**14.923.740**	**481.051**	**847.311**	**4.976.207**	**15.018**	**136.853**	**42.020**	**5.170.082**

Fonte: Caesb, 2013.
Notas: [1] Utilizada quando não se sabe o *status* da rede pelo cadastro técnico da companhia.
[2] A rede foi construída, mas ainda não entrou em operação, em carga.
[3] Trecho de rede inutilizado, mas se encontra no local.

TABELA 37
Extensão da rede de esgoto nos municípios goianos que compõem a Ride/DF (2006-2012)

Municípios	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abadiânia[1]	-	-	-	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Águas Lindas de Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Alexânia	-	-	-	-	-	-	-
Cabeceiras	-	-	-	-	-	-	-
Cidade Ocidental	37.930	37.931	37.930	37.930	38.031	38.041	51.570
Cocalzinho de Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Corumbá de Goiás[2]	-	-	-	-	-	-	-
Cristalina	-	-	-	85.888	85.889	85.889	80.450
Formosa	-	-	133.600	197.700	197.700	212.505	235.259
Luziânia	62.612	67.374	67.374	67.374	67.374	67.374	100.765
Mimoso de Goiás	-	-	-	-	-	18.164	18.164
Novo Gama	28.037	28.037	28.037	28.037	28.037	28.037	28.037
Padre Bernardo	-	-	-	25.066	25.066	25.065	32.514
Pirenópolis	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	13.000	13.000	43.000	68.936	69.036	69.036	69.036
Santo Antônio do Descoberto	26.797	26.797	26.797	26.797	30.830	30.830	61.868
Valparaíso de Goiás	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	99.213
Vila Boa	-	-	-	-	-	-	-
Total	**203.376**	**208.139**	**371.738**	**572.728**	**576.963**	**609.941**	**776.876**

Fonte: IMB, 2013.
Notas: [1] Atendido pela Funasa.
[2] Atendido pela prefeitura.

TABELA 38
Ligações à rede de esgoto (2006-2012)

Municípios	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Abadiânia[1]	-	-	-	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Águas Lindas de Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Alexânia	-	-	-	-	-	1	1
Cabeceiras	-	-	-	-	-	-	-
Cidade Ocidental	6.375	6.550	6.858	7.703	7.894	8.269	8.276
Cocalzinho de Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Corumbá de Goiás[2]	-	-	-	-	-	-	-
Cristalina	-	-	-	2.477	2.840	3.210	3.299
Formosa	-	-	7.755	9.468	10.747	12.161	12.863
Luziânia	3.801	4.111	4.344	5.053	5.340	5.727	6.046
Mimoso de Goiás	-	-	-	-	-	-	490
Novo Gama	2.844	2.893	2.948	3.018	3.062	4.388	5.383
Padre Bernardo	-	-	-	1.587	1.598	2.399	2.820
Pirenópolis	-	-	-	-	-	-	-
Planaltina	2.699	2.814	3.240	3.384	4.658	5.474	6.240
Santo Antônio do Descoberto	2.393	2.953	3.065	3.239	3.802	4.114	5.046
Valparaíso de Goiás	6.462	7.095	7.910	8.911	9.562	10.632	11.552
Vila Boa	-	-	-	-	-	-	-
Total	**24.574**	**26.416**	**36.120**	**44.840**	**49.503**	**56.375**	**62.016**

Fonte: IMB, 2013.
Notas: [1] Atendido pela Funasa.
[2] Atendido pela prefeitura.

TABELA 39
Domicílios particulares permanentes e seus moradores, por situação do domicílio, segundo a forma descarte do lixo
(Em %)

	Total		Urbana		Rural	
	Domicílios particulares permanentes	Moradores em domicílios particulares permanentes	Domicílios particulares permanentes	Moradores em domicílios particulares permanentes	Domicílios particulares permanentes	Moradores em domicílios particulares permanentes
Total	**100,00**	**100,00**	**94,32**	**94,35**	**5,68**	**5,65**
Coletado	95,02	94,99	92,68	92,56	2,34	2,42
Coletado por serviço de limpeza	82,34	83,45	80,77	81,81	1,58	1,64
Coletado em caçamba de serviço de limpeza	12,67	11,54	11,91	10,75	0,76	0,78
Queimado (na propriedade)	3,76	3,76	0,90	0,99	2,86	2,77
Enterrado (na propriedade)	0,27	0,26	0,05	0,05	0,23	0,21
Jogado em terreno baldio ou logradouro	0,67	0,73	0,57	0,63	0,10	0,10
Outro destino	0,27	0,27	0,11	0,12	0,16	0,15

Fonte: Censo Demográfico 2010/IBGE.

Ainda com relação aos resíduos sólidos, de acordo com dados disponibilizados pela Adasa, o DF e mais seis municípios – Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Planaltina, Alexânia, e Cristalina – possuem legislação municipal regulamentando a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos domésticos.

E com relação à drenagem urbana, por ser tratar de dado essencialmente municipal, a dificuldade na obtenção das informações foi substantiva. Não há estudos sobre a característica metropolitana na função de drenagem na Ride/DF, nem se há impactos gerados por meio da drenagem nos efluentes dos municípios, ou se eles impactam de alguma forma os sistemas do DF e os sistemas dos municípios goianos da Ride/DF e Entorno (tabela 40).

Interessante notar que, segundo dados do censo, a população aponta deficiência na drenagem urbana, com altos níveis de declarações sobre a inexistência de bueiros ou bocas de lobo nas cercanias dos seus domicílios.

TABELA 40
Características do entorno dos domicílios particulares permanentes, segundo dados do Censo 2010

Características do entorno e municípios	Domicílios particulares permanentes (%)		
	Bueiro/boca de lobo	Esgoto a céu aberto	Lixo acumulado
Abadiânia			
Existe	6,14	0,84	50,14
Não existe	93,48	98,79	49,49
Sem declaração	0,37	0,37	0,37
Água Fria de Goiás			
Existe	31,99	1,79	-
Não existe	68,01	98,21	100,00
Sem declaração	-	-	-
Águas Lindas de Goiás			
Existe	1,64	21,98	6,88
Não existe	97,79	77,46	92,56
Sem declaração	0,57	0,57	0,57

(Continua)

(Continuação)

Características do entorno e municípios	Domicílios particulares permanentes (%)		
	Bueiro/boca de lobo	Esgoto a céu aberto	Lixo acumulado
Alexânia			
Existe	1,20	-	3,34
Não existe	94,93	96,13	92,79
Sem declaração	3,87	3,87	3,87
Cabeceiras			
Existe	3,46	0,24	0,12
Não existe	96,54	99,76	99,88
Sem declaração	-	-	-
Cidade Ocidental			
Existe	18,15	3,07	5,05
Não existe	77,97	93,05	91,07
Sem declaração	3,88	3,88	3,88
Cocalzinho de Goiás			
Existe	0,05	-	-
Não existe	99,85	99,90	99,90
Sem declaração	0,10	0,10	0,10
Corumbá de Goiás			
Existe	23,36	0,68	1,25
Não existe	72,53	95,21	94,64
Sem declaração	4,11	4,11	4,11
Cristalina			
Existe	2,42	7,79	0,69
Não existe	94,15	88,77	95,87
Sem declaração	3,44	3,44	3,44
Formosa			
Existe	9,92	0,53	4,56
Não existe	90,00	99,39	95,36
Sem declaração	0,08	0,08	0,08
Luziânia			
Existe	6,28	3,06	10,67
Não existe	92,72	95,93	88,32
Sem declaração	1,00	1,00	1,00
Mimoso de Goiás			
Existe	18,64	7,30	-
Não existe	81,36	92,70	100,00
Sem declaração	-	-	-
Novo Gama			
Existe	26,23	2,89	4,02
Não existe	73,50	96,84	95,70
Sem declaração	0,27	0,27	0,27
Padre Bernardo			
Existe	20,50	2,01	2,04
Não existe	75,28	93,77	93,74
Sem declaração	4,22	4,22	4,22
Pirenópolis			
Existe	9,80	0,23	0,31
Não existe	89,32	98,89	98,80

(Continua)

(Continuação)

Características do entorno e municípios	Domicílios particulares permanentes (%)		
	Bueiro/boca de lobo	Esgoto a céu aberto	Lixo acumulado
Sem declaração	0,88	0,88	0,88
Planaltina			
Existe	4,95	0,41	6,65
Não existe	94,89	99,43	93,19
Sem declaração	0,16	0,16	0,16
Santo Antônio do Descoberto			
Existe	9,15	5,33	11,91
Não existe	90,68	94,49	87,92
Sem declaração	0,17	0,17	0,17
Valparaíso de Goiás			
Existe	22,69	4,58	1,77
Não existe	76,11	94,22	97,02
Sem declaração	1,20	1,20	1,20
Vila Boa			
Existe	-	-	-
Não existe	100,00	100,00	100,00
Sem declaração	-	-	-
Buritis			
Existe	6,92	0,02	4,38
Não existe	92,36	99,26	94,90
Sem declaração	0,72	0,72	0,72
Cabeceira Grande			
Existe	-	1,44	0,69
Não existe	99,65	98,21	98,96
Sem declaração	0,35	0,35	0,35
Unaí			
Existe	30,00	0,29	2,11
Não existe	70,00	99,71	97,89
Sem declaração	-	-	-
Brasília			
Existe	66,05	3,79	3,95
Não existe	33,20	95,47	95,31
Sem declaração	0,74	0,74	0,74

Fonte: Censo 2010/IBGE.

No caso do DF, está sendo elaborado o Plano Diretor de Drenagem Urbana (PDDU), que tem o objetivo de criar os mecanismos de gestão da infraestrutura urbana relacionados com o escoamento das águas pluviais e dos rios na área urbana da cidade. Ele busca planejar a distribuição da água no tempo e no espaço, com base na tendência de ocupação urbana, compatibilizando esse desenvolvimento e a infraestrutura para evitar prejuízos econômicos e ambientais. Assim, busca também controlar a ocupação de áreas de risco de inundação através de restrições nas áreas de alto risco, além de propiciar as condições para convivência com as enchentes nas áreas de baixo risco. Entretanto, nos documentos pesquisados, não há referência aos municípios da AMB nem ao planejamento integrado para a região.

A extensão da rede de drenagem do DF totalizava, em 2009, 2.938.699 metros, segundo o PDDU (quadro 4).

QUADRO 4
Redes de águas pluviais executadas e cadastradas no DF (até 2009)

RA		Extensão da rede (m)
I	Brasília	251.830@
II	Gama	175.360@
III	Taguatinga	85.122#
IV	Brazlândia	327.598@
V	Sobradinho	71.522*
VI	Planaltina	63.356*
VII	Paranoá	110.531#
VIII	Núcleo Bandeirante	57.816@
IX	Ceilândia	17.408@
X	Guará	53.175@
XI	Cruzeiro	19.505#
XII	Samambaia	13.058@
XIII	Santa Maria	37.228*
XIV	São Sebastião	34.838#
XV	Recanto das Emas	2.960@
XVI	Lago Sul	6.503*
XVII	Riacho Fundo I	27.413@
XVIII	Lago Norte	27.115@
XIX	Candangolândia	16.213@
XX	Águas Claras	6.460*
XXI	Riacho Fundo II	3.483@
XXII	Sudoeste/Octogonal	251.830@
XXIII	Varjão	175.360@
XXIV	Park Way	85.122#
XXV	SCIA	327.598@
XXVI	Sobradinho II	71.522*
XXVII	Jardim Botânico	63.356*
XXVIII	Itapoã	110.531#
XXIX	SIA	57.816@
Total		**2.938.699**

Fonte: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, seção de cadastro (Novacap/Seau), 2007; Relatório Pró-Moradia, atualização: 26 jan. 2009; @Relatório da Diretoria de Urbanização/Novacap, 2009. Apresentada em PDDU/DF.

2.2.2 Histórico e caracterização da gestão do saneamento ambiental na Ride/DF

Estrutura institucional e normativa

O saneamento ambiental é composto pelas áreas de água, esgotamento, macrodrenagem e resíduos sólidos, estando as competências para seu planejamento e execução compartilhadas entre os diversos entes que compõem a Ride/DF. As competências para definir ações nesta área estão dispersas em vários órgãos federais e entre várias secretarias estaduais, uma vez que se trata de matéria transversal, englobando áreas de meio ambiente, política urbana e saúde.

Mais especificamente com relação à Ride/DF, existia a preocupação com a gestão de recursos hídricos e saneamento básico por parte do Coaride, ainda no âmbito da Secretaria do Centro-Oeste (SCO), do MI.

Segundo o Parecer nº 04/2012-Coaride, datado de 7 de agosto de 2012, houve, ainda em 2000, uma série de levantamentos e indicações de ações a serem executadas na Ride/DF, levadas ao Coaride como resultante de discussões entre diversos órgãos federais, estaduais, municipais e distritais, referentes ao saneamento básico e recursos hídricos. Entretanto, o histórico referente a essas iniciativas inexiste na atual Sudeco, impossibilitando, assim, uma análise desta evolução do Coaride.

No presente, após a recriação da Sudeco, foram instituídos grupos temáticos, dentre eles um específico para tratar de saneamento básico e resíduos sólidos, durante a XVII Reunião Ordinária do Conselho, constituídos por conselheiros titulares e/ou suplentes e ainda representantes de ministérios e organismos da administração pública federal, estadual, do DF e municípios da Ride/DF e entidades privadas. Este grupo visa discutir e propor encaminhamentos ao Coaride.

Na I Reunião do GT-Saneamento Básico e Tratamento de Resíduos Sólidos, em 19 de setembro de 2012, ficou decidido, pelo grupo, que haveria uma reunião entre prefeitos e técnicos para avaliar o atual estágio e propor aperfeiçoamento aos projetos técnicos a serem encaminhados ao PAC para obtenção de financiamento; realizar apresentações sobre alternativas de gestão do setor de resíduos sólidos; bem como realizar um levantamento dos municípios que já possuem projetos de saneamento básico.

Na II Reunião do GT, em 18 de outubro de 2012, foram realizadas as apresentações, não havendo encaminhamentos constantes em ata. O GT encontra-se atualmente paralisado e sem previsão de novas reuniões ou encaminhamentos por parte da Sudeco.

Não obstante a relutância por parte do Coaride em assumir o protagonismo na gestão das funções públicas, o governo federal estabeleceu diversas políticas setoriais referentes ao saneamento. Sendo a Ride um instrumento interfederativo, ela se encontra considerada em vários ministérios como região de planejamento e de dotação orçamentária, principalmente nos relativos às questões eminentemente urbanas, como o saneamento ambiental.

No MCidades, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) tem como objetivo institucional:

> promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o consequente controle de enchentes.

A SNSA adota dois eixos estratégicos de atuação: um voltado a planejamento, formulação e implementação da política setorial, respeitando o pacto federativo; outro relacionado à identificação de novas fontes de financiamento que assegurem a contínua elevação dos investimentos no setor.

Com relação ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, a SNSA é responsável pelo atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de RMs, Rides ou participantes de consórcios públicos afins. Já na questão de águas pluviais urbanas, verifica-se a competência compartilhada entre MCidades e MI, além de intervenções da Funasa.

Na questão dos resíduos sólidos, a atuação do MCidades se dá em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano

(SRHU), a quem compete propor políticas, planos e normas, e definir estratégias nos temas relacionados com a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, inclusive subsidiando a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos nas áreas de temas relacionados com a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos; e o saneamento e revitalização de bacias hidrográficas em áreas urbanas.

No DF, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), em acordo com o Decreto nº 32.716, de 1 de janeiro de 2011, possui a competência para definir políticas, planejar, organizar, dirigir e controlar a execução de ações nas áreas de resíduos sólidos e recursos hídricos. Na execução da política ambiental do DF, o Sistema Semarh conta com os órgãos vinculados à Adasa e ao Serviço de Limpeza Urbana (SLU).

São da competência da Adasa a regulação e fiscalização sobre os diversos usos da água, energia (gás canalizado) e saneamento básico – conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Já o SLU tem a responsabilidade de regular e fiscalizar a gestão pública e ambiental dos resíduos sólidos urbanos, por meio do sistema de gerenciamento integrado, com foco na inclusão social. A Adasa está regulando o serviço de limpeza urbana por meio de convênio com o SLU. Na fiscalização geral, a Adasa firmará contrato de gestão e desempenho com o SLU, inclusive sobre as condições gerais e outros aspectos essenciais do serviço, em conformidade, no que couber, com o Artigo 11, §1º da Lei nº 4.285/2008 e o Artigo 23 da Lei Federal nº 8.987/1995.

Já na questão de macrodrenagem urbana, a competência é da Secretaria de Obras do DF, que a executa por meio da Novacap e está sob a fiscalização da Adasa, que confere a outorga para os lançamentos nos corpos hídricos. Ambas também trabalham em conjunto com relação à avaliação do PDDU. Está vinculada ainda à Secretaria de Obras do DF a Caesb, executora dos serviços de água e esgotamento no DF.

Em Goiás, segundo a Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, cabe à Secretaria de Estado das Cidades (Secid) a formulação da política estadual de habitação e formulação da política estadual e sua execução, direta ou indiretamente, de trânsito, saneamento básico e ambiental, desenvolvimento urbano e transporte coletivo urbano, bem como acompanhamento, controle e fiscalização da qualidade no que se refere à sua execução, quando indireta, ressalvadas as competências da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da RM de Goiânia.

Está jurisdicionada a esta secretaria a empresa Saneago S.A, que tem por objetivo social explorar serviços de saneamento básico no estado de Goiás, mediante concessões, permissões ou autorizações; realizar pesquisa, lavra e comercialização de bens minerais, correlacionados com saneamento básico; fomentar e proteger o meio ambiente nos limites da legislação própria, mediante convênio e/ou colaboração com outros órgãos, e prestar serviços técnicos especializados de saneamento básico. Na área da Ride/DF, atua a Companhia Ambiental Águas Brasileiras (Caab), subsidiária da Saneago, que teve sua criação autorizada pela Lei nº 15.249, de 15 de julho de 2005, com o objetivo de implantar e ampliar os sistemas e a exploração dos serviços de abastecimento de água potável, de coleta e tratamento de esgotos sanitários, de resíduos sólidos e atuação em outras atividades afins.

Instrumentos de planejamento e gestão

Em 2012, após a recriação da Sudeco, foram instituídos grupos temáticos, dentre eles um específico para tratar de saneamento básico e resíduos sólidos, durante a XVII Reunião Ordinária do Conselho, constituídos por conselheiros titulares e/ou suplentes e ainda representantes de ministérios e organismos da administração pública federal, estadual, do DF e municípios da Ride/DF e entidades privadas. Este grupo visa discutir e propor encaminhamentos ao Coaride. As I e II reuniões foram meramente de disseminação de informações, sendo que atualmente as atividades estão paralisadas. Entretanto, não houve finalização dos GTs, de maneira que ainda é possível a retomada das discussões, cabendo à Sudeco reestabelecer este espaço de diálogo.

Não obstante a inexistência real de um conselho ou entidade que agregue a Fpic saneamento em um único fórum de discussão, e que seja responsável por sua execução, há iniciativas para o saneamento ambiental na Ride/DF.

O MCidades lançou edital,[6] em que se previa que, além dos estudos diagnósticos, fosse elaborado no prazo de dois anos um plano regional de saneamento integrado, que permitisse à União a realização do plano regional articulado aos estados e municípios, que ainda elaboraria seus próprios planejamentos. O plano regional, segundo o MCidades, iria muito além do estabelecimento de diretrizes gerais, introduzindo ações específicas para cada Ride. A vencedora foi a equipe técnica da Universidade de Brasília (UnB), e o processo ainda está nas fases iniciais de elaboração do diagnóstico.

Destacam-se, também, algumas iniciativas de cooperação entre o estado de Goiás e o DF por meio das suas executoras, respectivamente, Caesb e Saneago, principalmente no intuito de melhorar o abastecimento de água e o sistema de esgoto, e na questão da gestão de resíduos sólidos e de drenagem urbana.

Consórcio Águas Lindas: abastecimento de água e sistema de esgoto

O município de Águas Lindas de Goiás, localizado à montante e próximo ao reservatório da Barragem do Descoberto, segundo a Caesb, é responsável pelo abastecimento de aproximadamente 70% da população do DF e a inexistência de saneamento básico em Águas Lindas afeta a qualidade das águas pelo risco potencial de contaminação.

Diante disso, a Caesb firmou, em 7 de abril de 2003, Contrato de Constituição de Consórcio com a Saneago para exploração econômica dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em Águas Lindas. Legitimando tal situação, por meio da Lei nº 387, de 17 de junho de 2003, a Câmara Municipal de Águas Lindas de Goiás autoriza o município a firmar contrato de concessão com a Saneago e a Caesb, com duração de 31 anos.

Ainda segundo a Caesb, em seu relatório anual da administração de 2011 e de 2012, a Saneago e o governo de estado de Goiás tiveram dificuldades no aporte de recursos financeiros para implantação dessa infraestrutura de saneamento básico. O GDF, na qualidade de acionista majoritário da Caesb, decidiu viabilizar os recursos necessários para implantação definitiva dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para tanto, com a utilização das linhas de crédito do FGTS, por meio do Programa

6. "MCidades/SNSA nº 01/2012: Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) do Brasil (Ride/DF e Entorno, Ride Grande Teresina, e Ride Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA)".

Pró-Saneamento, foram firmadas em junho de 2004 (iniciativas que antecedem o período de análise) duas operações de crédito, destinadas à execução dos seguintes empreendimentos:

- obras dos sistemas de água – adequação e melhorias do sistema produtor de poços, dos setores 1 e 6, e construção de dois centros de reservação na cidade de Águas Lindas de Goiás; e
- obras do sistema de esgotos – implantação das redes coletoras de esgotos, emissário, estações elevatórias, linhas de recalque e sistema de tratamento de esgotos.

A receita operacional decorrente da prestação dos serviços no município em questão foi compartilhada entre as duas empresas, remunerando assim o investimento.

O sistema de abastecimento de água era feito de maneira bastante deficiente, através poços profundos explorados por terceiros, sujeitos às contaminações devido à ausência de sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

O Consórcio Águas Lindas passou a operar quinze sistemas independentes que funcionavam precariamente. Não havia tratamento da água e nem padronização construtiva. O atual sistema de abastecimento de água tem como manancial 210 poços profundos com tratamento através de 120 cloradores. A distribuição é feita através de 690 mil metros de redes e 42.132 ligações devidamente hidrometradas.

Consórcio Corumbá Sistema Produtor de Água ou Consórcio Sistema Produtor Corumbá IV?

Segundo o *Atlas Brasil – Abastecimento Urbano de Água*, da Agência Nacional de Águas (ANA), há necessidade de obras na região da AMB, uma vez que o grande crescimento populacional tem gerado forte pressão sobre os recursos hídricos e os equipamentos que fornecem esse serviço. Dessa forma, há necessidade de realizar intervenções que possam atender à demanda futura das expansões urbanas.

Uma das soluções apontadas, inclusive pelo *Atlas,* é a construção do Sistema Corumbá IV, cuja solução requer esforços comuns do governo de Goiás, por meio da Secretaria de Cidades, do DF e da União para a sua implantação; constitui um sistema integrado que será operado em conjunto entre a Caesb e a Saneago e atenderá municípios de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama, assim como as RAs do Gama e Santa Maria, reforçando a área de atuação do Sistema Descoberto do DF.

Muito embora o projeto para o Sistema Corumbá tenha sido muito discutido entre os governos estaduais, inclusive com questionamentos sobre a qualidade da água para consumo humano, a iniciativa se tornou um projeto com apoio do MCidades, que está liberando os recursos para sua construção, juntamente com a Caixa Econômica Federal (Caixa).

O empreendimento totalizou cerca de R$ 400 milhões, financiados pelo PAC com recursos da Caixa, do Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartidas dos governos estaduais. Incluía a construção de uma adutora de 28 km de extensão, que iria captar água da represa de Corumbá IV em Luziânia e levar para Valparaíso, e de uma estação elevatória de água bruta. O trecho de 15 km foi financiado pelo GDF, e é de responsabilidade da Caesb, ao custo total de R$ 42,8 milhões, com previsão de conclusão da obra ao final de 2013. A Caesb também coordenou a construção de uma nova estação de tratamento de água em Valparaíso, cujo processo licitatório está concluído, aguardando a assinatura do contrato.

Os outros 13 km que completam a adutora, a captação e estação elevatória de água bruta, executados por meio da Saneago e orçados em R$ 56 milhões, foram pagos pelo PAC 1 e contrapartida do governo de Goiás e já se encontram em obras.

A Saneago também é responsável pela construção de 39 km de linhas de transmissão elétrica, que vão alimentar a captação e a elevatória, além de uma subestação elétrica na captação e equipamentos. Assim, o investimento total por parte da Saneago é de R$ 117 milhões. A obra está sendo feita em etapas, sendo que a primeira vai elevar a capacidade de produção de água tratada para 1.400 l/s, um aumento de 30% da oferta.

Segundo a Saneago, depois de pronto o sistema poderá atingir uma produção de até 5.600 l/s. Com a produção de água gerada por Corumbá também será possível regularizar a entrega de água encanada em antigas invasões da região de Ponte de Terra, Meirelles, Sucupira, Pôr do Sol, Sol Nascente, Arniqueira, Vicente Pires e outras localidades que estão em processo de regularização.

A Caesb estima que esse sistema atenderá uma população total de cerca de 944 mil habitantes.

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

A origem do Corsap-DF/GO decorreu de uma iniciativa do governo federal, por meio do MMA, que coordena, no Plano Plurianual (PPA) federal, as ações relativas à Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Participaram da articulação, além do MMA, o GDF e o governo de Goiás, e prefeituras dos municípios goianos.

A implantação do consórcio da Ride/DF segue a proposta de construção de aterros sanitários com gestão integrada. Entre as obrigações, estão previstas a constituição de um órgão regulador, a implantação do Plano de Resíduos Sólidos, o estabelecimento da coleta seletiva e do pagamento por serviços ambientais. O objetivo da constituição do consórcio é promover uma gestão técnica dos resíduos, permitindo, assim, a obtenção de economia de escala, reduzindo custos operacionais, elevando a qualidade dos serviços, minimizando os impactos ambientais do manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais.

O consórcio será pessoa jurídica de direito público com natureza de autarquia do tipo associação pública, formado pelo estado de Goiás, o DF e os dezenove municípios goianos que compõem a Ride/DF, mais o município goiano de Vila Propício.[7]

Segundo informações da Adasa, o consórcio contava com a aprovação de seu Protocolo de Intenções já efetuada por quinze de seus membros, estando autorizado a realizar a I Assembleia Geral, para efetivar sua fundação, aprovar seu estatuto e dar posse ao presidente e diretoria (quadro 5).

7. O município de Vila Propício não compõe a Ride/DF. Ocorre que a Ride/DF foi criada em 1997 e o município se desmembrou de Pirenópolis em 1995. Não obstante, o estado de Goiás inclui em sua região de planejamento denominada "Entorno do Distrito Federal" o município de Vila Propício, criando daí a divergência sobre a ausência de Vila Propício na Ride/DF.

QUADRO 5
Situação legal da apreciação do Protocolo de Intenções do Corsap Ride/DF e Goiás

Entes federados integrantes do Corsap Ride/DF/GO	Protocolo de intenções assinado	Protocolo de intenções no Legislativo	Protocolo de intenções aprovado	Número e data da publicação no *Diário Oficial*
Abadiânia	Sim	Sim	Sim	
Água Fria de Goiás	Sim	Não	Não	
Águas Lindas de Goiás	Sim	Sim	Sim	
Alexânia	Sim	Sim	Sim	
Cabeceiras	Sim	Sim	Sim	Lei nº 125/2011
Cidade Ocidental	Sim	Não	Não	
Cocalzinho de Goiás	Sim	Sim	Sim	Lei nº 588/2012
Corumbá de Goiás	Sim	Sim	Sim	Lei nº 1.210/2011
Cristalina	Sim	Sim	Sim	Lei nº 2.053/2011
Formosa	Sim	Sim	Sim	
Luziânia	Sim	Sim	Sim	Lei nº 3.527/2012
Mimoso de Goiás	Sim	Não	Não	
Novo Gama	Sim	Sim	N/d	
Padre Bernardo	Sim	Sim	Sim	Lei nº 847/2011
Pirenópolis	Sim	Sim	Não	
Planaltina	Sim	Sim	Sim	Lei nº 867/2011
Santo Antônio do Descoberto	Sim	Sim	Sim	Lei nº 904/2012
Valparaíso de Goiás	Sim	Sim	Sim	
Vila Boa	Sim	Sim	Sim	
Vila Propício	Sim	Não	Não	
DF	Sim	Sim	Sim	Lei nº 4.948/2012

Fonte: Adasa, 2013.

A assembleia geral instituiu o consórcio no dia 11 de julho de 2013, cuja pauta foi a aprovação do regimento interno e a eleição do presidente e da diretoria, conforme o publicado no *Diário Oficial* do DF, de 27 de agosto de 2013.

A característica do consórcio, devido ao seu próprio objeto, é regional, não ficando restrita aos municípios da área metropolitana. Para obter ganhos de escala, o consórcio deve considerar volume de resíduos produzidos, a logística de deslocamento e processamento desses resíduos, opções tecnológicas, entes reguladores e modalidades de prestação.

Assim, quando da fundação do consórcio, já deverá ser iniciada elaboração do Plano Regional de Gestão de Resíduos Sólidos e o de Drenagem e de Manejo de Águas Pluviais.

A regulação e a fiscalização da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas se adequarão às diretrizes do planejamento regional integrado, podendo ser efetuadas pela Adasa, quando prestados ao DF; pela Agência Goiana de Regulação (AGR), quando prestados aos municípios do estado de Goiás; e por meio de convênio de cooperação entre Adasa e AGR, com interveniência do consórcio, no caso de regulação e fiscalização unificada dentro da área de abrangência da gestão associada.

Com relação aos municípios mineiros, estes são atendidos por um projeto da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede), por meio de um chamamento público de 2011, de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o qual representa um estágio preliminar

de um projeto de gestão compartilhada dos resíduos sólidos urbanos entre municípios, Estado e iniciativa privada. Ainda não há informações a respeito da implementação desse projeto.

Projetos de investimento e recursos para o financiamento

Devido à dificuldade de obtenção de dados sobre investimento e planejamento do setor, serão apresentados neste relatório apenas os balanços divulgados pelas concessionárias Caesb e Saneago, que apontam somente diretrizes para investimentos futuros, sem precisar valores. Os relatórios também não são claros quanto à origem dos recursos: se de financiamento, de PAC ou de orçamento dos estados, precisando apenas o quanto foi gasto em cada ação.

A equipe técnica também não conseguiu a obtenção dos acordos que geraram empreendimentos conjuntos por parte dos estados de Goiás e DF, e sua consequente implementação por parte das concessionárias, de obras de saneamento, impede uma constatação acurada do quanto está sendo investido por parte de cada estado e de como será feita a remuneração pelos serviços prestados conjuntamente.

Entretanto, com base nos relatórios de administração e de atividades disponíveis para 2012, disponibilizados, consta, anexado ao documento, um quadro de investimento, segundo as concessionárias, mostrado a seguir.

1) Em Goiás, segundo o balanço disponibilizado pela Saneago, há programas de investimento destinados à região de planejamento goiana do Entorno de Brasília, executando ações do Programa de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal (1016), em 2012, em um valor orçado total para os municípios da Ride/DF de R$ 11.485.640,24; além disso, executa também Programa de Saneamento Básico (1082), totalizando para os municípios da Ride/DF R$ 18.351.892,50.
2) Já no DF, estão sendo orçados na área da Ride/DF, segundo a Caesb, investimentos na ação (7038.6032) Implantação de Abastecimento de Água-Áreas Rurais-DF-Entorno, R$ 730 mil; na ação Implantação do Sistema Produtor de Água-Corumbá Sul-Caesb-Outros Estados R$ 39.142.000,00; na ação (7038.6030) Implantação de Abastecimento de Água-Águas Lindas-Outros Estados, R$ 10.720.000,00; na ação (7316.6027) Implantação do Sistema Lindas GO-Entorno, R$ 112.640.000,00, totalizando R$ 163.232.000,00.

Com relação aos investimentos do PAC (quadro 6), conforme planilha disponibilizada pelo Ipea, notam-se poucas ações com caráter majoritariamente regional ou de integração. A maior parte das ações está voltada para empreendimentos que não denotam caráter regional ou de integração. A exceção é o consórcio de resíduos sólidos, que até o presente momento ainda não efetuou levantamento dos recursos necessários a sua implementação, em virtude de sua instituição ter sido recente.

QUADRO 6
Investimentos do PAC, segundo a Fpic saneamento

Nome do empreendimento	Valor do investimento (2011-2014)	Valor do investimento (pós-2014)	**Investimento total (R$)**	UF	Municípios
Saneamento integrado e urbanização: Barragem do rio Descoberto – Águas Lindas de Goiás-GO			**30.368.803,78**	GO	Águas Lindas de Goiás
Elaboração de projeto executivo de sistema de esgotamento sanitário (SES) e drenagem nas bacias da região Santa Lúcia e Morada da Serra – Águas Lindas de Goiás-GO				GO	Águas Lindas de Goiás
Elaboração de projeto para ampliação do sistema de abastecimento de água (SAA): estudo de concepção, projeto básico, executivo, estudos ambientais – Águas Lindas de Goiás-GO				GO	Águas Lindas de Goiás
Apoio a catadores – Águas Lindas de Goiás-GO				GO	Águas Lindas de Goiás
Melhorias habitacionais para combate à Doença de Chagas – Águas Lindas de Goiás-GO				GO	Águas Lindas de Goiás
Saneamento integrado no bairro Jardim Santa Lúcia – Águas Lindas de Goiás-GO			**30.073.339,70**	GO	Águas Lindas de Goiás
Desenvolvimento institucional: ampliação da ETE Sul – tratamento do lodo – Brasília-DF			**31.129.697,78**	DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Implantação do SES nos condomínios Pôr-do-Sol e Sol Nascente em Ceilândia: redes coletoras e elevatórias – Brasília-DF			**22.458.281,02**	DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF			**500.000,00**	DF	Brasília
Desenvolvimento institucional: ampliação do SAA em Samambaia, Paranoá, Gama, Cruzeiro, Ceilândia, Lago Norte e Taguatinga – Brasília-DF			**64.273.430,08**	DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Elaboração de estudo de concepção e dos projetos básico e executivo de resíduos sólidos urbanos – Brasília-DF				DF	Brasília
Elaboração de projeto básico de engenharia para destino final de resíduos sólidos urbanos nas RAs do DF, nas partes norte e sul – Brasília-DF				DF	Brasília
Ampliação do SES do Lago Sul e Grande Colorado: rede coletora e elevatórias – Brasília-DF			**41.958.226,37**	DF	Brasília
Ampliação do SES de Santa Maria: setor Ribeirão – Brasília-DF				DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Ampliação do SES de Sobradinho: setor de Mansões e Nova Colina – Brasília-DF				DF	Brasília
Ampliação do SES de Brasília: setor habitacional São Bartolomeu/Jardim Botânico – Brasília-DF				DF	Brasília
Desenvolvimento institucional: ampliação da ETE Norte – Brasília-DF			**9.956.445,32**	DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Apoio a catadores – Brasília-DF				DF	Brasília
Desenvolvimento institucional: implantação de sistema centralizado de automação e de controle operacional nos SAA e SES em todo DF – Brasília-DF			**42.568.308,86**	DF	Brasília
Ampliação do SES em Samambaia: unidade de gerenciamento do lodo na ETE Melchior – Brasília-DF			**12.869.567,50**	DF	Brasília
Ampliação do SES nas colônias agrícolas Vicente Pires e Samambaia – Brasília-DF			**52.514.342,30**	DF	Brasília
Implantação do SAA nos condomínios Pôr-do-Sol e Sol Nascente em Ceilândia – Brasília-DF			**7.541.046,33**	DF	Brasília
Ampliação do SAA-ETA Contagem Paranoazinho e adutoras – Brasília-DF			**11.316.621,12**	DF	Brasília
Ampliação do SAA em Sobradinho: recuperação de reservatório de água – Brasília-DF			**1.488.635,71**	DF	Brasília
Ampliação do SES de Brazlânia: setor Incra 8 – Brasília-DF				DF	Brasília
Ampliação do SAA em Ceilândia: recuperação de reservatórios de água – Brasília-DF			**3.703.886,33**	DF	Brasília
Elaboração de projetos – Cabeceira Grande-MG			**63.513,80**	MG	Cabeceira Grande
Elaboração de projeto para implantação do SES na malha urbana da sede, melhoria na rede de água e pavimentação – Cabeceira Grande-MG				MG	Cabeceira Grande

(Continua)

(Continuação)

Nome do empreendimento	Valor do investimento (2011-2014)	Valor do investimento (pós-2014)	**Investimento total (R$)**	UF	Municípios
Melhorias sanitárias domiciliares – Cabeceiras-GO			**257.763,97**	GO	Cabeceiras
Melhorias habitacionais para combate à Doença de Chagas – Cabeceiras-GO			**411.354,65**	GO	Cabeceiras
Elaboração de projeto de engenharia de SES, drenagem e pavimentação no Parque Araguari – Cidade Ocidental-GO				GO	Cidade Ocidental
Ampliação do SAA na sede municipal – Cidade Ocidental-GO				GO	Cidade Ocidental
Resíduos sólidos: galpão de triagem para catadores – Cidade Ocidental-GO			**207.055,11**	GO	Cidade Ocidental
Elaboração de projetos básico e executivo para ampliação do SAA na sede municipal e distrito Girassol – Cocalzinho de Goiás-GO				GO	Cocalzinho de Goiás
Elaboração de estudos de concepção e projetos básico e executivo para ampliação do SAA – Cristalina-GO				GO	Cristalina
Resíduos sólidos: galpão de triagem para catadores – Cristalina-GO			**183.575,13**	GO	Cristalina
Resíduos sólidos – Cristalina-GO			**100.003,87**	GO	Cristalina
Ampliação do SAA na sede municipal: produção, reservação, redes de distribuição e ligações – Cristalina-GO			**3.029.600,00**	GO	Cristalina
Elaboração de estudos de concepção e projetos básico e executivo para ampliação do SES – Cristalina-GO				GO	Cristalina
Resíduos sólidos: galpão de triagem para catadores – Formosa-GO			**364.957,20**	GO	Formosa
Ampliação do SAA: implantação barragem de acumulação – Formosa-GO			**23.217.600,00**	GO	Formosa
Ampliação do SES na sede municipal – Luziânia-GO			**16.122.398,52**	GO	Luziânia
Resíduos sólidos: galpão de triagem para catadores – Luziânia-GO			**227.773,93**	GO	Luziânia
Melhorias habitacionais para combate à doença de Chagas – Mimoso de Goiás-GO			**156.385,46**	GO	Mimoso de Goiás
Saneamento integrado e urbanização: Lunabel e Paiva – Novo Gama-GO			**28.753.898,71**	GO	Novo Gama
Implantação do SES no bairro Lunabel - Novo Gama - GO			**3.534.300,00**	GO	Novo Gama
Ampliação no SAA nos bairros América do Sul, Pedregal e Boa Vista: adutora, rede, reservatório e tratamento – Novo Gama-GO			**3.226.799,81**	GO	Novo Gama
Implantação do SES na sede municipal – Novo Gama-GO			**3.799.267,50**	GO	Novo Gama
Elaboração de estudo de concepção e de projetos básico e executivo para ampliação do SAA nos distritos de Vendinha e Monte Alto – Padre Bernardo-GO				GO	Padre Bernardo
Ampliação do SES na sede municipal – Pirenópolis-GO				GO	Pirenópolis
Elaboração de estudos de concepção e projetos básico e executivo para ampliação do SAA – Pirenópolis-GO				GO	Pirenópolis
Melhorias habitacionais para combate à Doença de Chagas – Planaltina-GO			**172.807,98**	GO	Planaltina
Implantação do SES na sede municipal: redes coletoras e ligações – Planaltina-GO			**4.711.462,28**	GO	Planaltina
Resíduos sólidos: galpão de triagem para catadores – Planaltina-GO			**164.638,63**	GO	Planaltina
Resíduos sólidos: galpões de triagem para catadores – Santo Antônio do Descoberto-GO			**551.759,07**	GO	Santo Antônio do Descoberto
Saneamento integrado nos bairros Parque Santo Antônio e Queiroz – Santo Antônio do Descoberto-GO			**14.804.250,36**	GO	Santo Antônio do Descoberto
Ampliação do SAA na sede municipal – Santo Antônio do Descoberto-GO				GO	Santo Antônio do Descoberto
Ampliação do SES: complementação ETE, coletores, interceptor, linha de recalque, estação elevatória de esgotos, rede coletora e ligações – Santo Antônio do Descoberto-GO			**17.346.929,60**	GO	Santo Antônio do Descoberto
Ampliação do SAA – Santo Antônio do Descoberto-GO			**6.663.440,00**	GO	Santo Antônio do Descoberto
Apoio a catadores – Unaí-MG				MG	Unaí
Ampliação do SES na sede municipal – Valparaíso de Goiás-GO			**6.223.129,20**	GO	Valparaíso de Goiás
Saneamento integrado nos bairros Parque Marajó, Parque Ipê, Vila Isabel, Santa Rita e Jockey Clube1 – Valparaíso de Goiás-GO				GO	Valparaíso de Goiás
Ampliação do SAA na sede municipal: ETA, adutora e reservatório apoiado – Valparaíso de Goiás-GO			**3.029.600,00**	GO	Valparaíso de Goiás
Melhorias habitacionais para combate à Doença de Chagas – Vila Boa-GO			**267.800,00**	GO	Vila Boa

Fonte: PAC 2012.

Controle social

No âmbito da Ride/DF, sob a égide do Coaride, não há arranjo que responda pela gestão conjunta do saneamento, estando esta dinâmica de funcionamento voltada apenas para a cooperação entre o estado de Goiás e o DF. Os municípios mineiros encontram-se atendidos por seu próprio sistema estadual e muito distantes para estar integrados a redes de água, esgoto e drenagem pluvial do DF e sua AMB.

Não há um mecanismo transparente que informe a população a respeito da dinâmica de atuação e concertação entre os órgãos estaduais e municipais, não sendo possível ter a clareza sobre as competências para gestão e planejamento, uma vez que não há um único arranjo responsável por sua gestão. Não obstante, ambas as empresas divulgam relatórios anuais de gestão, no qual demonstram balanços de seus gastos e traçam um delineado do planejamento de atuação e investimento para o próximo ano, não existindo mecanismos formais de participação de forma a contribuir com a gestão desses serviços no território metropolitano.

2.2.3 Análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança metropolitana

Por não haver um arranjo no âmbito da Ride/DF que responda pela gestão conjunta do saneamento ambiental, a dinâmica da gestão dos serviços de saneamento se dá pela cooperação entre o estado de Goiás e o DF.

Como toda a cooperação não está abrigada sob um arcabouço institucional mais robusto, as ações são esparsas, sendo atendidas as necessidades da população pontualmente. Mais além, essa dispersão das ações dificulta a identificação de responsabilidades e competências de atuação na região, criando uma grande zona cinzenta no processo de planejamento e gestão da Fpic saneamento ambiental.

Análise da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com o saneamento ambiental

A Ride/DF possuía, segundo o Censo Demográfico 2010, 3,7 milhões de habitantes, 26,5% da população do Centro-Oeste. Desse contingente populacional, o DF, núcleo metropolitano, participa com 69%, o que corresponde a cerca de 2,5 milhões de habitantes. Os demais municípios da Ride/DF representam 31% da sua população, somando um total de 1.154.021 habitantes (cap. 1).

No período de 2000 a 2010, houve um aumento de 765.697 habitantes na Ride/DF, sendo que no DF o aumento foi de 519.014 habitantes. Percebe-se, entre 2000 e 2010, que praticamente não houve mudanças na composição da participação da população entre o DF e os demais municípios da Ride/DF. No Censo 2000, o peso do DF era de 69,3% da população da Ride/DF e os demais municípios tiveram uma participação de 30,7% dos habitantes, resultado quase inalterado, entre 2000 e 2010, em percentuais (cap. 1).

Os municípios mais populosos da Ride/DF pertencem ao grupo com maior grau de dependência do núcleo metropolitano, com exceção de Unaí, e se apresentam nesta ordem: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Formosa, Novo Gama, Planaltina, Unaí, Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental, Cristalina, Padre Bernardo. Dos 3.724.181 habitantes da Ride/DF registrados no Censo 2010, 94% residem em área urbana e 6% em área rural. O DF possui 2.481.272 habitantes vivendo em área urbana,

o que corresponde a 96,5% de sua população, e apenas 3,5% vivendo em área rural. Os percentuais de habitantes da zona rural, tanto da Ride/DF quanto do DF, são menores do que o da região Centro-Oeste (11,2%) e inferiores à média nacional (15,6%). Se comparado ao Censo 2000, o resultado é um pouco menor, a população da Ride/DF residente em zona urbana representava 93,3% e a do DF, 95,6%. O incremento ocorrido no período de 2000 a 2010, dos residentes em área urbana, corresponde a 745.079 habitantes em todo o território da Ride/DF. Destes, 519.773 habitantes pertencem ao DF, e a diferença que corresponde a 225.306 habitantes está distribuída nos demais municípios (tabela 2).

Os municípios da Ride/DF que aumentaram em mais de 20 mil habitantes residentes em área urbana, além do DF, no período de 2000 a 2010, são Águas Lindas de Goiás, com 53.555 habitantes; Valparaíso de Goiás, com 38.126; Luziânia, com 32.642; e Novo Gama, com 20.945, situados nos grupos com mais alto grau de polarização. Apenas o município de Padre Bernardo pertencente a este grupo apresentou decréscimo de 2.486 habitantes vivendo em área urbana, apesar de ter obtido aumento populacional na ordem de 6.157 habitantes, isto em virtude do adensamento populacional ocorrido no distrito de Morro Alto, ainda considerado área rural pelo município.

Os dados censitários revelam que a Ride/DF possui elevada taxa de urbanização, haja vista que mais de 90% da sua população reside em área urbana, de modo que a taxa de urbanização registrada em 2010 foi de 94,10%, e do DF, de 96,54%; ambas estão acima das taxas de urbanização do estado de Goiás, 90,29%; do Centro-Oeste, 88,79%; e do Brasil, 84,37%. Os municípios da Ride/DF que apresentam taxas de urbanização acima da média nacional são: Valparaíso de Goiás, com 100% de urbanização; Águas Lindas, 99,85%; Novo Gama, 98,18%; Planaltina, 95,02%; Luziânia, 93,28%; Formosa, 91,94%; Santo Antônio do Descoberto, 89,82%; Alexânia, 82,62%; Cristalina, 82,48%; e Cabeceira Grande, 82,09% – com exceção deste último, todos pertencem aos grupos com maior grau de polarização.

Se comparados ao Censo 2000, cinco dos municípios da Ride/DF apresentaram queda na taxa de urbanização: Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Vila Boa, com destaque para o município de Padre Bernardo, que saiu de uma taxa de urbanização de 61,69%, em 2000, para 38,98%, em 2010. O município de Planaltina apresentou percentual praticamente igual e os demais municípios seguiram a mesma tendência de urbanização.

No período de 2000-2010, a Ride/DF registrou uma taxa de crescimento anual da sua população de 2,33%, bastante próxima à taxa do DF, 2,28% a.a. Neste período tanto a Ride/DF quanto o DF apresentaram taxas mais elevadas que as do estado de Goiás, 1,84%; do Centro-Oeste, 1,91%; e do Brasil, 1,17%. O grupo de municípios com taxas superiores ou próximas às da Ride/DF e do DF são: Águas Lindas de Goiás, 4,19%; Vila Boa, 3,72%; Valparaíso de Goiás, 3,44%; Cidade Ocidental, 3,31%; Abadiânia, 3,24%; Cristalina, 3,16%; Padre Bernardo, 2,55%; Novo Gama, 2,48%; Formosa, 2,44%; e Luziânia, 2,15%. Estes municípios pertencem predominantemente aos grupos de maior dependência do núcleo metropolitano. Dos municípios que apresentaram as menores taxas, abaixo da média nacional, destaca-se Mimoso de Goiás, com uma taxa de crescimento negativa de 0,42% a.a. (cap. 1).

Ao comparar os dados de crescimento anual com os da população urbana, no mesmo período, a taxa da Ride/DF era ainda maior, 2,42%, bem como a do DF, 2,38%. E o

grupo de municípios que apresentou as taxas mais elevadas foi praticamente o mesmo: Águas Lindas de Goiás, 4,19%; Abadiânia, 4,11%; Valparaíso de Goiás, 3,44%; Cristalina, 3,37%; Formosa, 2,88%; Vila Boa, 2,63%; Alexânia, 2,61%; Novo Gama, 2,55%; Cidade Ocidental, 2,39%; e Luziânia, 2,26%; com destaque para o município de Padre Bernardo, que apresentou uma taxa de crescimento da população urbana negativa de 2,05% a.a., no período de 2000 a 2010, apesar de ter crescido 2,55%, no geral. As taxas apresentadas neste grupo são superiores à do estado Goiás, 2,12%, e bem acima da taxa de crescimento da população urbana do Brasil, 1,55%.

A Ride/DF possui uma densidade demográfica de 67,10 hab/km^2, enquanto a do DF corresponde a mais de seis vezes o seu adensamento populacional, 444,07 hab/km^2. Dos municípios da Ride/DF que apresentam maior densidade demográfica, destaca-se Valparaíso de Goiás, com 2197,14 hab/km^2, seguido de Águas Lindas de Goiás, com 846,03 hab/km^2, e Novo Gama, com 489,41 hab/km^2. O segundo grupo que apresenta maior densidade é formado pelos municípios de Cidade Ocidental, com 143,40 hab/km^2, Santo Antônio do Descoberto, com 67,00 hab/km^2, Luziânia, com 44,06 hab/km^2, e Planaltina, com 32,17 hab/km^2.

Os municípios de Alexânia, com 28,09 hab/km^2, Formosa, com 17,22 hab/km^2, e Abadiânia, com 15,08 hab/km^2, apresentam densidade bem menor que a da Ride/DF, mas acima ou próximo da média nacional, que é de 22,43 hab/km^2, e do estado de Goiás, com 17,65 hab/km^2. Observa-se, portanto, que os municípios que possuem maior densidade demográfica são, notadamente, os que apresentam maior interação com o núcleo polarizador, que é Brasília.

O PIB *per capita* da região, apesar de ser um dos maiores do país, R$ 43,020 mil, apresenta enormes distorções na sua distribuição, notadamente, entre o DF e os demais municípios da Ride/DF.

A Ride/DF saiu de um PIB *per capita* da ordem de R$ 16,589 mil, em 2000, para R$ 43,020 mil, em 2010. Os dados revelam que o DF registrou no ano de 2000 um PIB *per capita* de R$ 22,658 mil, passando para R$ 58,326 mil, em 2010, aproximadamente três vezes o valor do PIB per capita do Brasil, R$ 19,764 mil (tabela 41).

Os demais municípios da Ride/DF que apresentam maiores PIBs *per capita* são: Água Fria de Goiás, R$ 25,704 mil, Cristalina, R$ 24,068 mil, Unaí, R$ 18,036 mil, Cabeceiras, R$ 17,918 mil, Cabeceira Grande, R$ 17,634 mil, Buritis, R$ 16,642 mil, Vila Boa, R$ 15,426 mil, e Alexânia, R$ 13,766 mil. Observa-se que os municípios que apresentam menores PIBs *per capita* fazem parte da periferia metropolitana de Brasília.

Com relação ao rendimento, os dados censitários revelam as características dos domicílios particulares permanentes[8] da Ride/DF, segundo o valor do rendimento nominal médio mensal *per capita*,[9] em 2010. É possível observar que a dinâmica da renda na região apresenta uma grande concentração no DF correspondente a R$ 2.097,83, bem maior que a Ride/DF, que apresenta valor médio mensal de R$ 1.664,94, e ambos apresentam rendimento bem acima da média nacional (tabelas 10 e 42).

8. É o domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente a habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.

9. Considerou-se como rendimento mensal domiciliar *per capita* a divisão do rendimento mensal domiciliar pelo número de moradores da unidade domiciliar, exclusive aqueles cuja condição na unidade domiciliar fosse pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

TABELA 41
***Ranking* do PIB *per capita* (2000 e 2010)**

Unidade territorial	PIB *per capita* (R$)	
	2000	2010
DF	22.658	58.326
Ride/DF	16.589	43.020
Água Fria de Goiás	3.934	25.704
Cristalina	6.375	24.068
Unaí	5.547	18.036
Cabeceiras	4.200	17.918
Cabeceira Grande	4.627	17.634
Buritis	4.764	16.642
Vila Boa	2.736	15.426
Alexânia	2.468	13.766
Luziânia	4.062	11.905
Mimoso de Goiás	3.042	10.794
Formosa	2.769	9.107
Pirenópolis	2.279	7.489
Cocalzinho de Goiás	2.426	7.303
Corumbá de Goiás	2.341	7.128
Abadiânia	2.271	6.966
Padre Bernardo	1.999	6.757
Valparaíso de Goiás	2.153	6.351
Planaltina	1.678	5.393
Cidade Ocidental	2.136	4.799
Novo Gama	1.710	4.550
Santo Antônio do Descoberto	1.682	4.441
Águas Lindas de Goiás	1.554	4.246

Fonte: IBGE (2010).

TABELA 42
***Ranking* do valor do rendimento nominal médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes, Grande Região, UF, Ride e município (2010)**

Unidade territorial	Renda (R$)
DF	2.097,83
Ride/DF	1.664,94
Centro-Oeste	1.116,77
Brasil	949,99
Goiás	913,94
Minas Gerais	881,53
Valparaíso de Goiás	848,83
Formosa	825,21
Unaí	810,79
Cristalina	779,48
Água Fria de Goiás	695,30
Cidade Ocidental	691,28
Luziânia	670,35
Pirenópolis	634,09
Buritis	630,41
Padre Bernardo	602,60
Abadiânia	584,92

(Continua)

(Continuação)

Unidade territorial	Renda (R$)
Corumbá de Goiás	584,78
Alexânia	566,94
Novo Gama	560,94
Planaltina	524,48
Mimoso de Goiás	520,07
Santo Antônio do Descoberto	503,73
Cocalzinho de Goiás	503,58
Cabeceira Grande	500,39
Águas Lindas de Goiás	497,26
Vila Boa	495,65
Cabeceiras	478,35

Fonte: IBGE (2010).

Os demais municípios da Ride/DF apresentam rendimento nominal médio mensal *per capita* nos domicílios particulares permanentes abaixo do rendimento do estado de Goiás de R$ 913,94 e do Brasil, representado por um valor médio mensal de R$ 949,99.

Interessante notar, se compararmos os dados demonstrados na caracterização do saneamento ambiental na Ride/DF, que não há correspondência imediata entre renda, PIB ou taxa de urbanização dos municípios e acesso ao saneamento ambiental, no que concerne ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em 2007, com o lançamento do PAC infraestrutura urbana, acrescido dos demais programas implementados pelo MCidades, visava-se à execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão, tendo como foco prioritário também os territórios da Ride/DF. Houve uma maciça política pública desenvolvida pela União, com relação à disponibilização de recursos para o fomento a esse direito do cidadão, cujos recursos tanto do OGU quanto de financiamento foram utilizados. Os municípios da Ride/DF qualificavam-se por terem já área urbana consolidada e possuírem deficiência de saneamento.

Isto pode ser comprovado com a análise das tabelas 37 e 38, do número de ligações de rede de água e de esgoto providos pelo IMB, que demonstram uma aceleração do crescimento das ligações a partir de 2007, ano de início do PAC com foco em infraestrutura urbana e social.

Além disso, verificamos que a própria percepção em termos de lixo acumulado, existência de bueiros e de esgoto a céu aberto, conforme verificada pelo Censo 2010 (tabela 40), indica que há baixos índices de problemas identificáveis pela população na área de saneamento, muito embora haja possibilidade de melhora na oferta dos serviços.

Atores sociais e agentes políticos e econômicos na governança do saneamento ambiental metropolitana: a questão do saneamento ambiental e da expansão da infraestrutura urbana (água, esgoto, macrodrenagem, resíduos sólidos)

A questão do saneamento ambiental revela que há pouca participação de atores sociais na sua governança. Muito embora a questão do saneamento afete sobremaneira a vida do cidadão, seja pelo constante desabastecimento de água, seja por doenças vetoriais, pouco se evoluiu no âmbito da Ride/DF para garantir sua audiência no processo de tomada de decisões. Nota-se, também, uma baixa capacidade popular de manifestar-se pela necessidade

de implantações de rede de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e de resíduos sólidos.

Se tomarmos como base de análise o Coaride, não há, em sua estrutura, a participação social em caráter permanente, nem nas câmaras temáticas. Há uma completa dissociação entre as áreas governamentais presentes no conselho e sua contrapartida social. O instrumental do Coaride não foi criado pensando-se na inserção da sociedade civil em seu arcabouço, e não há qualquer sinalização de mudança na sua constituição, ficando o seu fórum com um restrito caráter governamental. Ressalta-se, entretanto, que o conselho promove audiências públicas em algumas políticas, mais notadamente transportes, mas, com relação ao saneamento, nunca houve a utilização dessa ferramenta.

Na esfera governamental, estando nosso foco voltado para a atuação estadual no setor, também não há grandes espaços dedicados à audiência popular no intuito de definir diretrizes de atuação para a área de saneamento. Os empreendimentos são locados com base em decisões entre as empresas concessionárias e os governos, em acordo com os planos de investimento das empresas e suas definições técnicas. Durante a fase de levantamento de informações para a composição deste relatório, foi possível notar apenas um município atuando de maneira mais incisiva para a obtenção junto aos governos estaduais, de respostas para suas demandas no setor. Assim, o município de Valparaíso conseguiu obter investimentos e acordo entre os governos distrital e de Goiás para realizar implantação de abastecimento de água em seu território.

Avaliação da governança metropolitana relativa à Fpic saneamento ambiental

No âmbito da Ride/DF, sob a égide do Coaride, não há arranjo que responda pela gestão conjunta do saneamento, estando esta dinâmica de funcionamento voltada para a cooperação entre o estado de Goiás e o DF. Dessa forma, a governança sob o saneamento ambiental está ligada sobremaneira aos meios de transparência utilizados pelas concessionárias dos serviços, com baixo controle social nas decisões de planejamento, localização e implementação das obras.

Os investimentos concretizados na Ride/DF também não são frutos de ação ou coordenação do conselho, estando sob responsabilidade e planejamento de cada setor específico, sendo realizados à medida que os projetos estaduais e municipais são aprovados e encontram ressonância nos governos federal e estadual.

Assim, considerando as ações fora da égide do conselho, há um movimento por parte do MCidades em realizar o Plano Regional de Saneamento Integrado, ainda em fase bastante inicial, e sem grandes garantias de sua implementação, uma vez que há necessidade da integração e articulação entre os vários atores no território.

Há realização de ações conjuntas esparsas, principalmente entre o governo de Goiás e o GDF. Estas ações decorrem de problemas em grau já bastante elevado, enfrentados pela população, como é o caso do Sistema de Corumbá, para abastecimento das regiões de Luziânia, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Novo Gama, que sofrem com constantes faltas de água e se encontram já bastante interligados ao DF; e também do sistema de saneamento implantado em Águas Lindas, cuja falta de saneamento básico causava contaminação da Barragem do Descoberto, principal produtora de água do DF.

A ausência de um arcabouço legal que possa abrigar um fórum com legitimidade para realizar um planejamento conjunto das ações de saneamento, que reparta as competências e consequentemente as responsabilidades neste espaço metropolitano, de fato, cria dificuldades para a expansão dos serviços, ficando a população condicionada a flexões políticas para o atendimento de suas necessidades.

2.3 TRANSPORTE

2.3.1 Histórico e caracterização da gestão da Fpic

Na primeira etapa deste trabalho, o aspecto institucional permitiu que a análise estivesse focada na escala territorial oficial da Ride/DF, composta de dezenove municípios de Goiás, três de Minas Gerais e o DF. No entanto, estudos da Codeplan (Governo do Distrito Federal, 2003) e da UnB (Paviani, 2010) revelam que as relações metropolitanas dos municípios da Ride/DF não contemplam todos aqueles que compõem a região integrada. Conforme mencionada na caracterização geral, a pesquisa domiciliar, feita em 2003 pela Codeplan e pela Secretaria de Planejamento do GDF, promoveu a sugestão de "regionalização" da Ride/DF a partir de graus de polarização, a saber:

- região I – alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaiso de Goiás;
- região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; e
- região III – baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unaí e Vila Boa.

A pesquisa baseou-se em informações referentes a população, chefia de domicílio, características dos domicílios, equipamentos domésticos e programas sociais do governo para caracterizar as relações daqueles municípios com o DF. No decurso de 2013, a Codeplan realizou nova pesquisa para levantamentar informações socioeconômicas, a esquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (Pmad), com dados que revelem a dinâmica metropolitana da região.

A partir deste arrazoado e com base em novos dados, a Codeplan pretende caracterizar onze municípios da Ride/DF como metropolitanos de acordo com suas relações de dependência com o núcleo, sendo alto e médio o grau de polarização, ainda em estudo. Esta abordagem será objeto do produto 3 deste *Projeto de Governança Metropolitana* do Programa de Apoio a Redes de Pesquisas (Proredes).

O fato é que o bloco geográfico formado pelo DF 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, processo histórico descrito na caracterização geral inicial deste relatório com relação à região Centro-Oeste e à própria Ride/DF. O elevado adensamento populacional na região correlacionado com a forte dependência socioeconômica com o DF tem como consequência o aumento da necessidade de mobilidade intraurbana da população, o que, no caso da figura da Ride/DF, aparece como mobilidade interestadual.

Observa-se, desde o início da ocupação da capital do Brasil, o propósito de estimular a utilização do veículo motorizado individual. A utilização massiva do automóvel e a

expansão da rede viária permitiram a fixação de áreas residenciais distantes dos locais de trabalho induzindo cada vez mais o padrão de ocupação disperso com efeitos desastrosos para a mobilidade urbana.

Esse padrão de ocupação dominado pelos eixos de circulação viária é marcado por áreas residenciais de baixa densidade separadas por longas distâncias. Funcionalmente essas áreas residenciais mantêm um forte vínculo com a área central ou Plano Piloto de Brasília, uma vez que ali se concentra a maioria dos empregos formais e equipamentos coletivos de escala regional (hospitais, escolas, universidades, centros de negócios e de compras, lazer, serviços especializados, entre outros).

Essa ocupação polinucleada de configuração espacial rarefeita se estrutura nas grandes rodovias que conectam o núcleo de Brasília às principais capitais brasileiras. Ao longo desses grandes eixos estruturantes novos assentamentos se reproduzem, às margens do quadrilátero do DF. O crescimento do Entorno do DF suplanta em intensidade o crescimento das áreas centrais do aglomerado urbano. Em apenas seis anos (2000-2006), o Entorno obteve uma expansão de 28,90% (Distrito Federal, 2007).

As Fpics, idealizadas em ambientes metropolitanos para atender necessidades de serviços comuns aos municípios integrantes da região, passam a ser fundamentais em ambientes interestaduais com características urbanas, como no caso das Rides. A Fpic transporte aparece nesse contexto como uma das principais ferramentas da gestão metropolitana no que diz respeito ao fluxo de pessoas e mercadorias no território. Desde a implantação e regulação do sistema de transporte até a infraestrutura viária e diversificação da malha modal de transportes, esta Fpic tem o papel de configurar fisicamente a malha de circulação no ambiente metropolitano.

Como o território metropolitano no DF, núcleo da Ride/DF, envolve duas UFs estaduais, a modalidade de transporte público existente é composta de linhas interestaduais de curta distância denominadas semiurbanas, conceito e modalidade no qual em 2010, a Secretaria de Transportes do DF publicou o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF e Entorno (PDTU/DF). Este instrumento de planejamento incluiu a Ride/DF em seu nome e em seu escopo, mas não na totalidade territorial da região de planejamento, assim como os estudos da Codeplan.

O PDTU admite a existência de um aglomerado urbano com proporção e dinâmica metropolitana, e que possui forte relação de interdependência, formado pelo DF e oito municípios do estado de Goiás, quais sejam: Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Planaltina de Goiás, Luziânia e Formosa. Isso revela que, para a Fpic transporte, o instrumento de planejamento mais abrangente atualmente no GDF não reconhece a Ride/DF e Entorno na sua configuração espacial original.

A malha viária do DF e do Entorno é composta por rodovias federais e distritais, e pela malha viária urbana. Esse sistema difere daquele das demais cidades brasileiras pela importância da malha rodoviária na articulação dos núcleos urbanos e pelas características de uma concepção urbanística cujo sistema viário urbano foi projetado, principalmente, para o uso do automóvel.

O sistema rodoviário é responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem do DF (DER/DF), cujas atribuições envolvem a implantação, manutenção e operação da malha rodoviária no DF.

Além das suas funções voltadas para o tráfego privado e de carga, as rodovias do DF são de extrema importância para a rede viária utilizada pelo Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF) e pelo transporte semiurbano da região do Entorno, destacando-se as BR-020, BR-040, BR-060, BR-070, DF-002, DF-003, DF-075, DF-085 e DF-095.

O sistema viário regional é formado pelas vias e rodovias que atendem às viagens:

- entre as áreas urbanas do DF e dos municípios do Entorno com o Plano Piloto e entre si;
- entre outros estados e o DF, e
- que passam pelo território do DF, mas que a ele não se destinam.

Dada a distribuição espacial dos núcleos urbanos do DF e do Entorno e a configuração da rede viária, há situações em que se manifesta um conflito entre o tráfego de passagem e o tráfego local, sobretudo nos trechos que margeiam áreas habitacionais ou de atividade econômica, com repercussões na fluidez e na segurança de trânsito.

A malha formada pelo sistema viário regional apresenta grande disponibilidade de espaço para trafegar. A demanda nos principais elementos da rede vem aumentando continuamente, sendo comum ocorrerem situações em que as relações entre volume e capacidade de tráfego chegam àquelas de saturação.

Os congestionamentos já são parte da rotina urbana, sobretudo nos horários de pico e nos trechos de ligação entre as RAs e os municípios metropolitanos: pela manhã, no sentido periferia-Plano Piloto; ao final do dia, no sentido inverso. As vias que compõem o sistema viário regional (figura 9), em sua maioria, apresentam pavimento em bom estado de conservação. Entretanto, alguns trechos necessitam de manutenção e o espaço destinado ao acostamento precisa de tratamento adequado. Por receber um grande fluxo de veículos, estas vias necessitam constantemente de manutenção de pavimento e de sinalização.

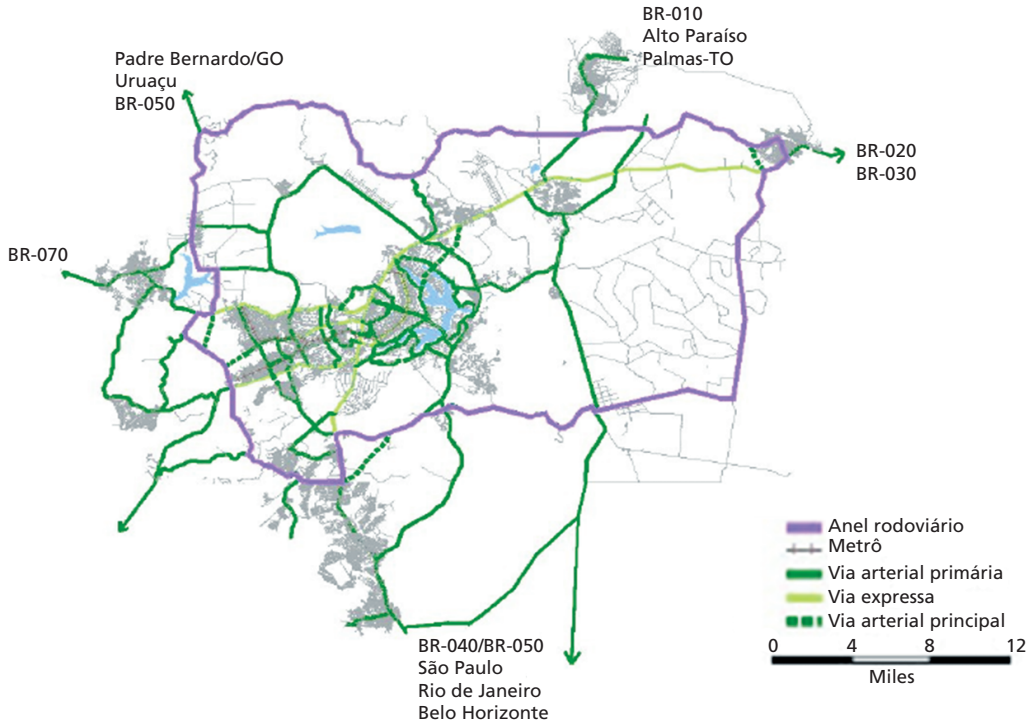
Observa-se que, na grande maioria das vias, o tratamento de escoamento das águas pluviais apresenta deficiências devido à falta de dispositivos de drenagem, o que repercute diretamente na condição do pavimento e na segurança viária. A rodovia DF-001 – Estrada Parque Contorno (EPCT) – forma o anel viário do DF. Dentro dele está localizada a DF-003 – Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia). A ligação do anel com a DF-003 é feita através de rodovias estaduais (chamadas estradas-parque, a exemplo das já referidas).

Devido a esta configuração viária, a Epia recebe diariamente grande volume de tráfego, tanto de veículos que a utilizam como via de passagem, como daqueles que se destinam ao Plano Piloto. Os cruzamentos desta rodovia com as demais geram grandes pontos de retenção do tráfego.

São estas as condições históricas e estruturantes da questão da mobilidade urbana na Ride/DF. A Fpic transporte é uma questão tratada isoladamente pelo DF, ignorada pelo governo de Goiás e sofrida nos municípios metropolitanos. A única esfera de gestão com a

atribuição legal de administrar este tipo de transporte, o semiurbano, é a União. Por meio da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a União tem se preocupado com o transporte semiurbano na Ride/DF e sugerido algumas articulações com o GDF. Isso nós investigamos ao longo deste relatório.

FIGURA 9
Sistema viário regional



Fonte: PDTU, 2010.

Estrutura institucional e normativa

No Brasil, o serviço de transporte público de passageiros é classificado principalmente em função dos níveis geográficos de atuação. Esses níveis geográficos referem-se a deslocamentos de curta, média ou longa distância e à sua competência, conforme as normas da divisão político-administrativa do território nacional.

Entre os tipos de transporte público de passageiros existentes, destaca-se para o núcleo metropolitano da Ride/DF o transporte rodoviário interestadual semiurbano.[10] A ANTT é o órgão competente pela outorga e fiscalização das permissões e autorizações para a operação desses serviços no Brasil, por meio de sociedades empresariais legalmente constituídas para tal fim. Segundo a Resolução nº 16/2002 da ANTT, o transporte semiurbano deve percorrer extensão igual ou inferior a 75 km, possuir característica de transporte urbano e transpor os limites de estado, do DF ou de território.

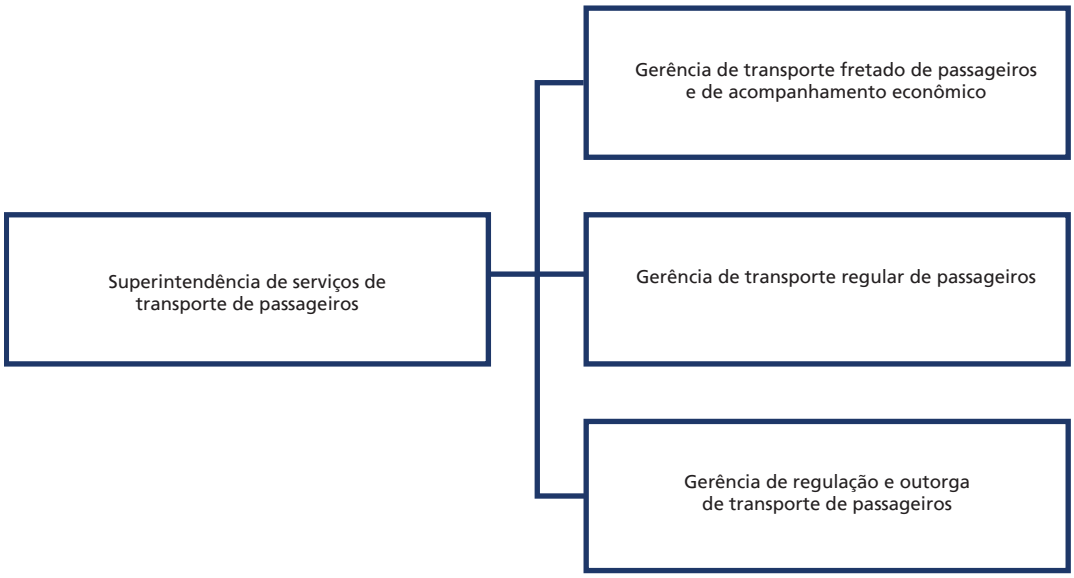
O Decreto nº 2.521/1998[11] regulamenta o transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros. Embora este serviço já seja regulamentado no Brasil, essa norma não apresenta uma abordagem específica para o transporte semiurbano, o que

10. Neste relatório o termo *transporte semiurbano* será usado para corresponder a *transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros*.
11. Decreto nº 2.521, de 20 março de 1998. Dispõe sobre exploração mediante permissão e autorização de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

pode comprometer sua política regulatória e o planejamento, notadamente em ambientes metropolitanos compostos por mais de um estado da Federação, como é o caso das Rides.

Dentro da estrutura organizacional da ANTT existe uma Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (Supas), que compreende três gerências (figura 10).

FIGURA 10
Estrutura organizacional da superintendência da ANTT



Elaboração dos autores.

As competências desta superintendência abrangem grande gama de assuntos relacionados à regulação do transporte semiurbano, bem como na celebração de contratos e convênios com outras instituições reguladoras estaduais. São as atribuições:

I - promover a regulamentação dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros;

II - elaborar e acompanhar os termos de autorização e contratos;

III - supervisionar a evolução da oferta e da demanda dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros;

IV - controlar a execução dos serviços de transporte de passageiros, tendo em vista as exigências contratuais e normativas, de abrangência interestadual e internacional, nos modais rodoviário e ferroviário;

V - atuar na mediação de conflitos de interesses entre os operadores e entre estes e os consumidores dos serviços;

VI - manter cadastro e registro dos serviços delegados;

VII - promover a integração, o desempenho e a eficiência dos instrumentos de gestão e controle dos serviços de transporte de passageiros;

VIII - elaborar e implementar a proposta de reajuste e revisão de tarifas da exploração da prestação dos serviços de transporte de passageiros;

IX - analisar solicitações, propor as autorizações e emitir certificados para a prestação dos serviços de transporte de passageiros sob regime de fretamento;

X - emitir autorizações de viagens dos serviços de transporte de passageiros sob regime de fretamento;

XI - elaborar e propor normas e padrões técnicos relativos aos serviços de transporte de passageiros;

XII - propor a delegação de serviços regulares de transporte interestadual e internacional de passageiros mediante a elaboração de estudos, planos de outorga, atos contratuais e atos normativos, no que couber;

XIII - desenvolver estudos relativos a custos e tarifas da exploração da prestação dos serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros;

XIV - promover a divulgação das informações técnicas e operacionais dos serviços delegados;

XV - propor medidas para inibir e coibir o transporte clandestino interestadual e internacional de passageiros;

XVI - avaliar e propor regulamentações específicas que propiciem o desenvolvimento dos serviços e o melhor atendimento das necessidades de movimentação de pessoas nos modais terrestres;

XVII - desempenhar atividades que demandam a integração e compatibilização de informações das diferentes áreas de atuação da Superintendência para tomada de decisão uniforme;

XVIII - propor, elaborar e gerir convênios e termos de cooperação técnica-administrativa que tratam de assuntos afetos à Superintendência, conjunta ou isoladamente com as demais Superintendências;

XIX - fornecer dados da sua área de atuação a fim de subsidiar a elaboração do Anuário Estatístico pela Superintendência de Estudos e Pesquisas;

XX - desempenhar outras atividades inerentes à Superintendência, determinadas pela chefia imediata;

XXI - apoiar as autoridades competentes nas questões relativas ao transporte internacional terrestre de passageiros, com informações técnicas e participação, quando necessárias, nas reuniões com representantes de governos estrangeiros, em especial, do Mercosul;

XXII - acompanhar o desempenho econômico e financeiro do setor de transportes terrestres no âmbito de suas competências, assegurando o cumprimento das normas e dos instrumentos de outorga, fiscalizando as cláusulas econômico-financeiras das outorgas e aplicando as devidas penalidades.

Muito embora o Artigo 22 da Lei Federal nº 10.233/2001, dispondo sobre a esfera de atuação da ANTT, discipline que a agência a harmonizará com órgãos dos estados, do DF e dos municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte intermunicipal e urbano e de seus sistemas viários, um planejamento integrado e/ou instrumentos de gestão para o compartilhamento de responsabilidades entre a União os estados e os municípios ainda não ocorreu no núcleo metropolitano da Ride/DF, apesar da extrema necessidade deste processo. A caracterização deste problema em função da demanda pelo transporte semiurbano na AMB ou núcleo metropolitano da Ride/DF será mostrada a seguir.

DF – Lei Orgânica

A Lei Orgânica do DF de 9 de junho de 1993, em diversos dispositivos, ressaltou a importância da adoção de ações integradas do DF com a região conurbada do Entorno.

No *Título II - Da Organização do Distrito Federal, Capítulo I - Das Disposições Gerais* consta o comando para que, na execução de seu programa de desenvolvimento econômico-social, o DF busque a integração com a região do Entorno do DF.

Outro exemplo contundente da política de integração adotada é o Artigo 164, que dispõe sobre a constituição das ações de integração com a região do Entorno do DF, asseverando se tratar do conjunto de políticas para o desenvolvimento das áreas do Entorno, com vistas à integração e harmonia com o DF, em regime de corresponsabilidade com as UFs às quais pertencem, com a preservação da autonomia administrativa e financeira das unidades envolvidas.

DF – Lei nº 4.011/2007 – instituição do Sistema Integrado de Transporte (SIT)

A Lei nº 4.011/2007 instituiu o SIT/DF, constituído dos segmentos integrantes do serviço básico do sistema, modos metroviário e rodoviário. Os operadores dos serviços que compõem o SIT/DF submetem-se às determinações da entidade gestora do STPC/DF no que diz respeito àquelas relativas à integração física, operacional e tarifária.

No norte da integração operacional e tarifária do SIT, a lei em comento estabeleceu a possibilidade de incorporação ao sistema integrado outros serviços prestados no âmbito do DF, inclusive os geridos por órgãos de outras esferas da administração pública, particularmente os que atendam à região do Entorno de Brasília, desde que não acarrete ônus ao serviço básico.

DF – Pdot

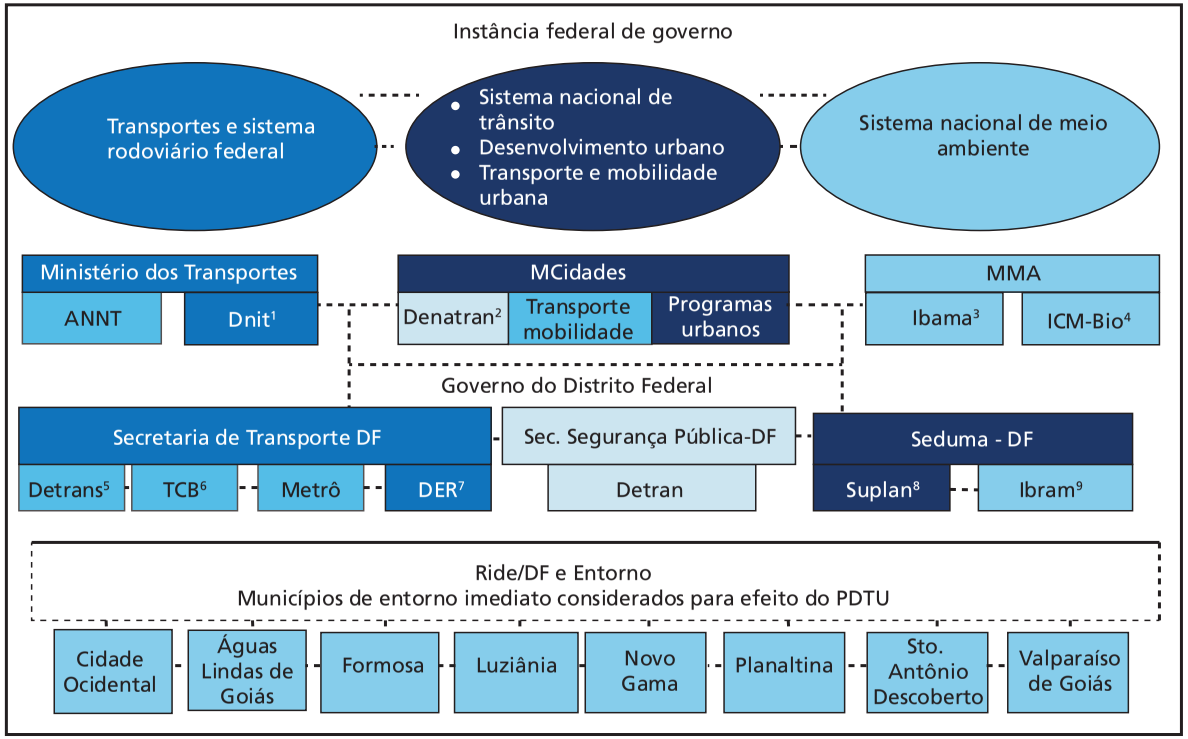
Por sua vez, o Pdot/DF, contemplado pela LC Distrital nº 803, de 25 de abril de 2009, elencou, dentre as diretrizes setoriais para o transporte do DF, a promoção da implementação da integração multimodal dos serviços de transporte coletivo e a instituição de processo de planejamento de transporte integrado ao planejamento do desenvolvimento urbano e rural.

Dedicou o capítulo X para disciplinar a integração do DF com os municípios limítrofes, tal ação dependente do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos.[12] Elencou como instrumento de política urbana o PDTU/DF. Determinou, por fim, que o PDTU/DF seja aprovado por lei ordinária, de iniciativa do governador do DF, em um prazo máximo de dois anos após a publicação do Pdot.

Os entraves institucionais para a gestão de um sistema de transporte integrado nesta região são imensos, e podem ser vistos pelo arranjo político-institucional do diagrama apresentado no PDTU (figura 11). O plano faz apenas esta apresentação e não avança em propostas de articulação ou sugestão de arranjos ou outros instrumentos para a melhoria do grande diagnóstico por ele apresentado.

12. "Art. 57. O desenvolvimento integrado com os municípios limítrofes dependerá do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, firmados entre o Governo do Distrito Federal e as prefeituras, a partir de consórcios públicos.
§ 1º Os consórcios atuarão na prestação de serviços, compra de bens, produtos e equipamentos, instalação de infraestrutura e serviços para promover o saneamento ambiental para os municípios consorciados, agilizando o funcionamento das parcerias entre as cidades.
§ 2º Será prioritária a ação sobre as cidades de Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Planaltina de Goiás e sobre a bacia do Ribeirão Alagado, contribuinte do reservatório de Corumbá IV."

FIGURA 11
Instâncias políticas da gestão do transporte no DF



Elaboração dos autores.
Notas: [1] Departamento de Infraestrutura de Transporte.
[2] Departamento Nacional de Trânsito.
[3] Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis.
[4] Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
[5] Departamento de Trânsito.
[6] Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda.
[7] Departamento de Estradas de Rodagem.
[8] subsecretaria de planejamento Urbano.
[9] Onstituto Brasileiro Ambiental.

Pelo contrário. O PDTU aponta que existe uma intenção da ANTT em transferir a responsabilidade da gestão dos sistemas de transporte do Entorno para o DF, mas que esta ideia acarretaria "verdadeiro risco" para o Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans). O risco estaria ancorado na ausência de transferência de qualificação do sistema de transporte semiurbano hoje operado pela agência, bem como dos recursos financeiros necessários à gestão. Esta questão será investigada por esta pesquisa junto aos atores da gestão de transporte no DF.

No entanto, o diagnóstico aponta para a necessidade de gestão integrada quando se trata da política de transporte no conjunto das políticas urbanas e regionais do DF, assumindo inclusive as necessidades em outros serviços como saúde, habitação e saneamento. A razão para a não viabilidade das propostas que apontam para a gestão integrada é a falta de atenção sistemática do tema, alterando na transição das diversas gestões políticas dos governos do DF e de Goiás.

Instrumentos de planejamento e gestão

No DF, a agência de fiscalização e implementação do sistema de transportes na capital – o DFTrans – promoveu a elaboração de um plano diretor de transporte urbano divulgado em 2010, o PDTU/DF. Este instrumento de planejamento e gestão, voltado para o sistema de transporte apenas do DF, faz alguns apontamentos da problemática da metropolização com os municípios de Goiás ali denominados "Entorno" de Brasília, que serão logo a seguir destacados.

O outro instrumento de planejamento e gestão no âmbito da Ride/DF relacionado ao transporte urbano, caracteristicamente metropolitano, está dentro da política de gestão do transporte coletivo regular interestadual de curta distância (linhas semiurbanas) que é gerida pelo projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros. Este projeto tem a União como gestora por meio da ANTT. A seguir, serão discutidos os pontos relevantes do instrumento denominado Plano de Outorgas das linhas semiurbanas na AMB pela ANTT.

1) PDTU/DF

- Sistema Viário

O PDTU divide sua análise em dois sistemas viários: um regional e outro urbano. O sistema viário regional (figura 11) apresenta a demanda de construção de um anel viário para atender a região da AMB, bem como conectar as principais rodovias federais que cortam o DF.

Essa escala regional também foi discutida em outro fórum, além do PDTU/DF. No ano de 2011, houve um pleito encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República para elaboração de um Programa de Desenvolvimento do Entorno do DF, conhecido como "PAC do Entorno", dada a problemática dessa região e da sua peculiaridade institucional. A Codeplan participou das discussões e remonta este histórico.

À época foi constituído um grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria de Governo do DF, envolvendo algumas secretarias do GDF (transporte, segurança, saúde, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria do Entorno do DF, entre outras), e as secretarias afins do governo do estado de Goiás, coordenado pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado de Goiás (Seplag/GO).

Ocorreram algumas reuniões em que foram discutidas e apresentadas ações estratégicas para solucionar os problemas que afetam a população da região, como: saúde, segurança, transporte e infraestrutura, levando em conta as barreiras institucionais.

O objetivo seria elaborar um plano de ações integradas, envolvendo os governos do DF, do estado de Goiás e o governo federal, com obras estruturantes para promover o desenvolvimento econômico da região. A proposta do GDF apresentava ações como perspectivas para o desenvolvimento, mostradas a seguir.

1) Implantação do anel rodoviário

A implantação do anel rodoviário do DF visaria fundamentalmente à racionalização do tráfego de veículos pesados, inibindo o trânsito pela Barragem do Paranoá (aterro de terra construído em 1959 para veículos leves), direcionando-o para rodovias que contornam o centro urbano, fomentando o desenvolvimento econômico das microrregiões situadas ao longo das vias e fortalecendo as cidades-polo como Formosa, Unaí, Cristalina, Luziânia e Alexânia.

2) Cidade aeroportuária

A estratégia seria desenvolver estudos com vistas à implantação de um complexo aeroportuário com polo industrial e de logística, para atender à região do DF e Entorno e demais estados do Centro-Oeste na cidade de Planaltina, por dispor de sítio adequado e distante a 50 km do aeroporto JK, conforme a exigência legal.

3) Adequação do ramal ferroviário Brasília-Luziânia para passageiros

Viabilização da adequação do ramal ferroviário Brasília-Luziânia (80 km) para o transporte de passageiros com vistas a desafogar e reduzir os acidentes de trânsito, diversificar o sistema de transporte coletivo e contribuir para a solução da integração modal na região, beneficiando diversas aglomerações urbanas localizadas às margens da BR 040 ou a ela interligadas por estradas vicinais.

4) Construção do ramal ferroviário DF-Ferrovia Norte-Sul/Goiânia

Implantação do ramal ferroviário Brasília-Anápolis/Goiânia, com vistas à sua interligação com a ferrovia Norte-Sul e eventual utilização para transporte de passageiros – estimativa apresentada é para a implantação de Trem de Média Velocidade (TMV), 180 km/h).

5) Adequação da BR 040 (trecho Brasília-Luziânia) e duplicação do trecho Luziânia-Cristalina

Objetivava antecipar a intervenção na BR 040 até Cristalina (71 km) prevista no PAC como trecho a ser concedido, face ao estrangulamento na saída de Brasília em direção ao Sul e Sudeste do país.

6) Duplicação de 38,2 km da DF180, do entroncamento com a BR 070 até a divisa com o estado de Goiás. Duplicação de 46 km da BR 080 da divisa DF/Goiás até Padre Bernardo e recuperação do trecho Padre Bernardo até a BR 153

Restauração (com troca de pavimento) de 135 km da BR 080, de Padre Bernardo até a BR 153.

Melhorar as condições de trafegabilidade da BR 080, tendo em vista que a pavimentação do trecho Barro Alto-Dois Irmãos reduziu distância para o acesso da BR 153 (Belém-Brasília), induzindo a circulação por essa via do transporte de cargas.

7) Rede única de transporte coletivo com a integração operacional e tarifária com redução do número de linhas no DF e Entorno

Implantação de parte da infraestrutura de apoio com a construção dos terminais de integração em Santa Maria, Park Way, Planaltina e Ceilândia.

Já o governo de Goiás apresentou uma proposta de um programa de desenvolvimento integrado da região do Entorno do DF, por meio de um programa de investimentos. A proposta levava em consideração o arranjo institucional induzindo o fortalecimento da Ride/DF por meio de várias ações nas áreas de segurança, infraestrutura econômica, projeto de desenvolvimento social: cidadania, saúde, educação e trabalho.

Ressalta-se que não houve consenso durante as discussões. Desta forma, as propostas foram encaminhadas para o governo federal para os devidos ajustes e aprovação. Por falta de uma melhor integração no planejamento e consolidação das ações, esse programa não se efetivou de forma articulada entre os entes envolvidos como também não gerou relatórios públicos das discussões estabelecidas que pudessem aqui ser referenciados.

Evidencia-se, portanto, que, apesar da iniciativa de construção de uma proposta de ações integradas, isso efetivamente não ocorreu, por não haver consenso e, acima de tudo, por falta de um planejamento participativo de desenvolvimento integrado, envolvendo os entes federativos e os diversos atores da região no seu processo de construção.

A rede viária urbana nos municípios goianos da área metropolitana analisados pelo PDTU/DF apresenta problemas na infraestrutura viária – defeitos de pavimento, falta de sinalização e drenagem precária. Dentro dos limites do DF, estes problemas se apresentam de forma pontual. Este diagnóstico revela a falta de integração da política pública voltada para a mobilidade de uma região eminentemente metropolitana, mas com entraves institucionais de gestão, ocasionando graves problemas para a população usuária deste serviço.

Instrumento de gestão celebrado entre o GDF, o governo de Goiás, o Dnit, a ANTT e a Sudeco, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT)[13] para construção do trem de passageiros e cargas Brasília-Luziânia é assunto de discussão no âmbito da Sudeco enquanto instância gestora da Ride/DF. O próprio ACT indicou em sua assinatura que a Sudeco estaria responsável em criar um comitê técnico para viabilizar os estudos e o planejamento para a construção deste trem de passageiros. Consultoria especializada para promover estudos de viabilidade foi encomendada pela ANTT conforme publicação no DOU de 17 de setembro de 2012. Esta pesquisa de governança metropolitana aprofundará o andamento desta ação em investigação dentro da Sudeco e da ANTT.

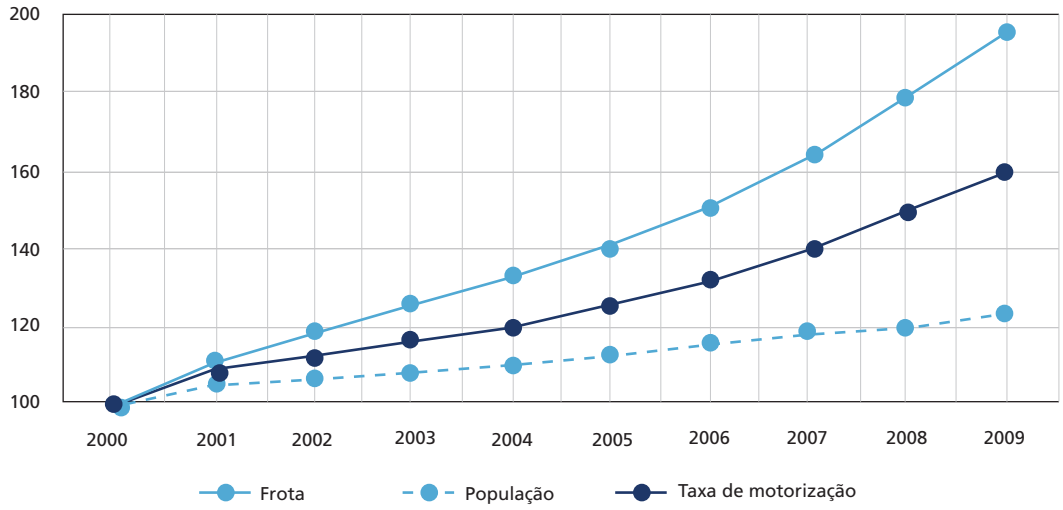
Para o eixo sudoeste (Brasília-Anápolis-Goiânia), a Sudeco, a ANTT, o Dnit e a Valec Engenharia Construções e Ferrovias firmaram Protocolo de Intenções[14] com interesse conjunto na elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Socioambiental (Evtea) necessários à outorga de exploração do serviço público de transporte ferroviário regular de passageiros e de carga naquele trecho.

- Transporte individual

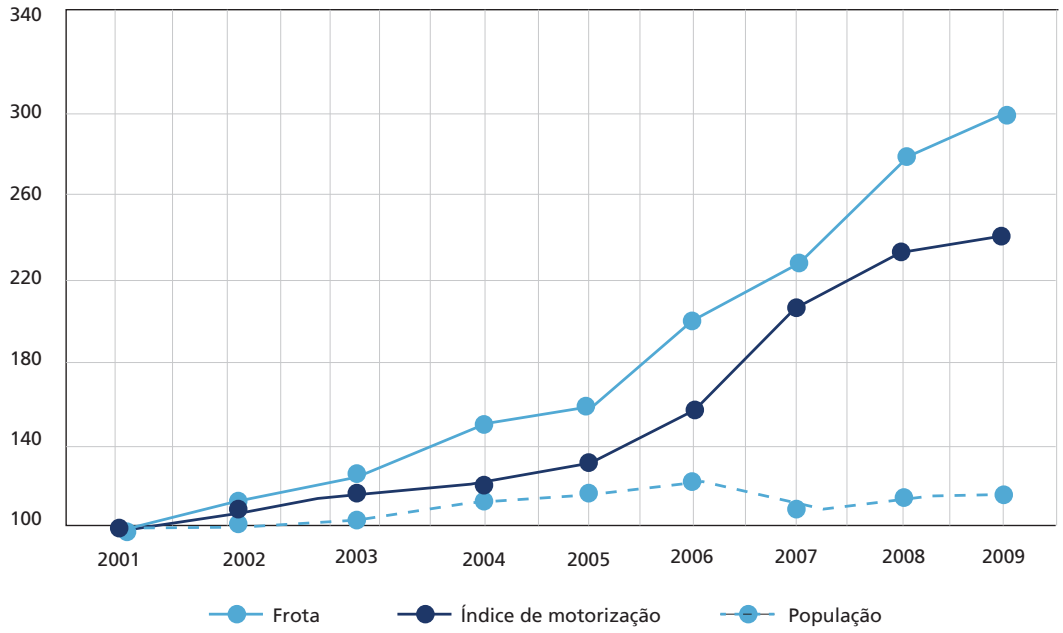
13. Extrato de acordo de cooperação publicado no *Diário Oficial da União* (DOU), de 21 de dezembro de 2011.
14. Publicado no DOU de 3 de julho de 2012.

Um dado interessante do PDTU é a taxa de motorização das cidades do Entorno em relação ao DF. Apesar de as duas crescerem, o índice do Entorno elevou-se a partir de 2006 e ultrapassou o DF em 2007 (figura 12). O plano chama a atenção para a pressão que este fenômeno exerce sobre o sistema viário do DF, uma vez que grande parte da população daquelas cidades se desloca para Brasília todos os dias.

FIGURA 12
População, frota e taxa de motorização do DF (2000-2009) e das cidades do Entorno (2001-2009)
12A – DF (2000-2009)



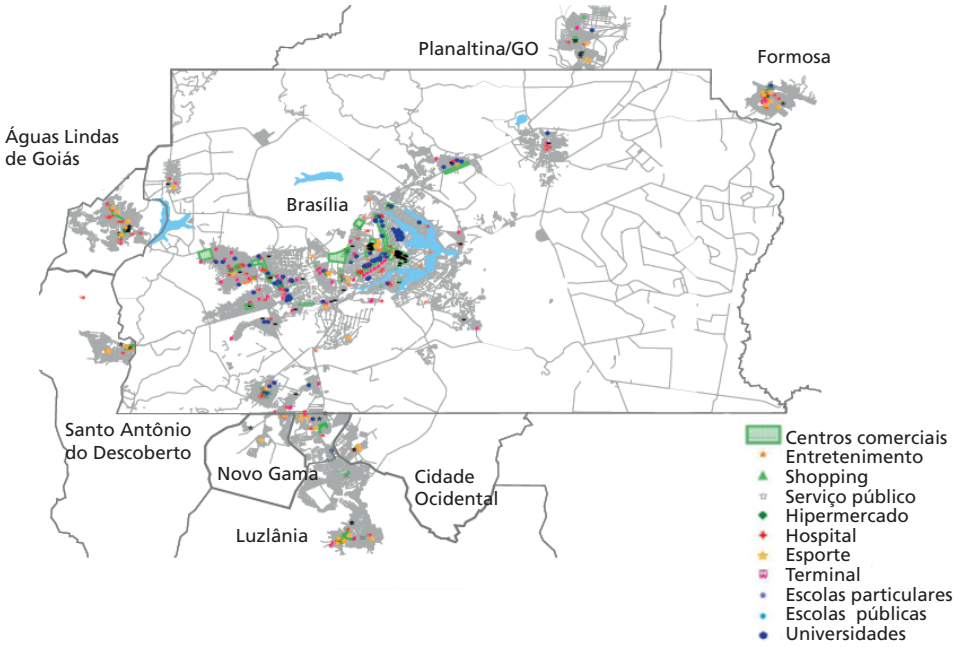
12B – Cidades do Entorno (2001-2009)



Fonte: Detran/DF e PDTU, 2010.

O adensamento populacional e a crescente oferta de parcelamento de terras nos municípios de Goiás proporcionam o fortalecimento de polos geradores de tráfego no interior e nos arredores do DF (figura 13). Com o aumento da renda da população, de maneira geral, ocorre o aumento da frota e o transporte individual tem sido a opção para esta população.

FIGURA 13
Polos geradores de tráfego no DF e cidades do Entorno



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Apesar das grandes distâncias e dos enormes congestionamentos, todos os dias milhares de cidadãos dos municípios goianos atravessam a fronteira do DF, principalmente, para estudo e trabalho.

No período de 2000 a 2009, o crescimento da população do DF foi de 22%, enquanto a frota apresentou um crescimento de 94%. Este número já expressa a grave situação do sistema de transporte que se revela num ambiente eminentemente urbano sem forte investimento em transporte público coletivo. Mas a situação é ainda mais grave na região dos municípios goianos da AMB. No período de 2001 a 2009, o crescimento da população foi de 21%, enquanto a frota apresentou um crescimento de 222%.

- Transporte coletivo

Embora sem uma definição legal, o transporte coletivo urbano pode ter uma definição operacional que o delimita como transporte público não individual, realizado em áreas urbanas, com características de deslocamento diário de cidadãos (Borges, 2006). Adicionalmente, fatores como admissão de passageiros em pé e a não emissão de bilhete de passagem individual também contribuem para a caracterização do transporte coletivo urbano.

Ocorre que a atribuição de execução do serviço de transporte público é delegada ao âmbito municipal. Quando este deslocamento acontece na passagem de fronteiras interestaduais, guardadas as características de transporte urbano, ele passa a ser denominado semiurbano.

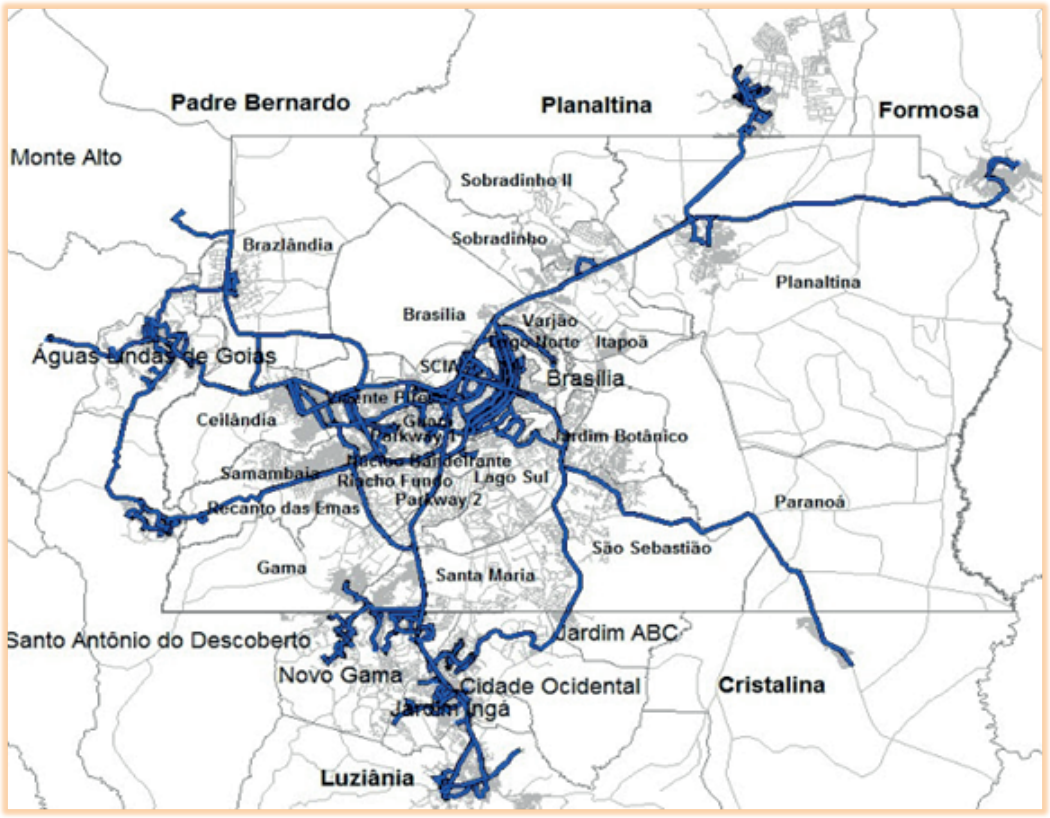
Tecnicamente, o serviço de transporte semiurbano é aquele que, embora prestado em áreas urbanas contíguas, com características operacionais típicas de transporte urbano, transpõe os limites de perímetros urbanos, em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas.

O Decreto nº 2.521/1998, que trata da exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, ainda limita a extensão das linhas em 75 km, nos casos em que o serviço de transporte semiurbano transponha os limites de estados, do DF e dos territórios.

Para o cenário do transporte público coletivo no âmbito da Ride/DF ou de sua área metropolitana, apresenta-se nesta região fenômeno quase único na realidade brasileira, que é o transporte rodoviário interestadual de características urbanas ou semiurbanas em volume excepcional. Estes roteiros ligam as pessoas de suas casas nos municípios de Goiás ao DF. O órgão responsável por outorgar a permissão e autorização destas linhas interestaduais, delegação federal, é a ANTT.

Segundo a ANTT, o transporte coletivo interestadual semiurbano entre o DF e o Entorno é o mais movimentado do país (figura 14). Pesquisa encomendada pela agência em 2009-2010 para a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)/Universidade de São Paulo (USP) (Revista ANTT, 2011) constatou que são transportados anualmente perto de 89 milhões de passageiros em 551 linhas na região. Esta pesquisa produziu relatórios que deverão ser analisados por este trabalho de governança metropolitana em seu detalhe.

FIGURA 14
Rede de transporte público coletivo do serviço semiurbano na AMB

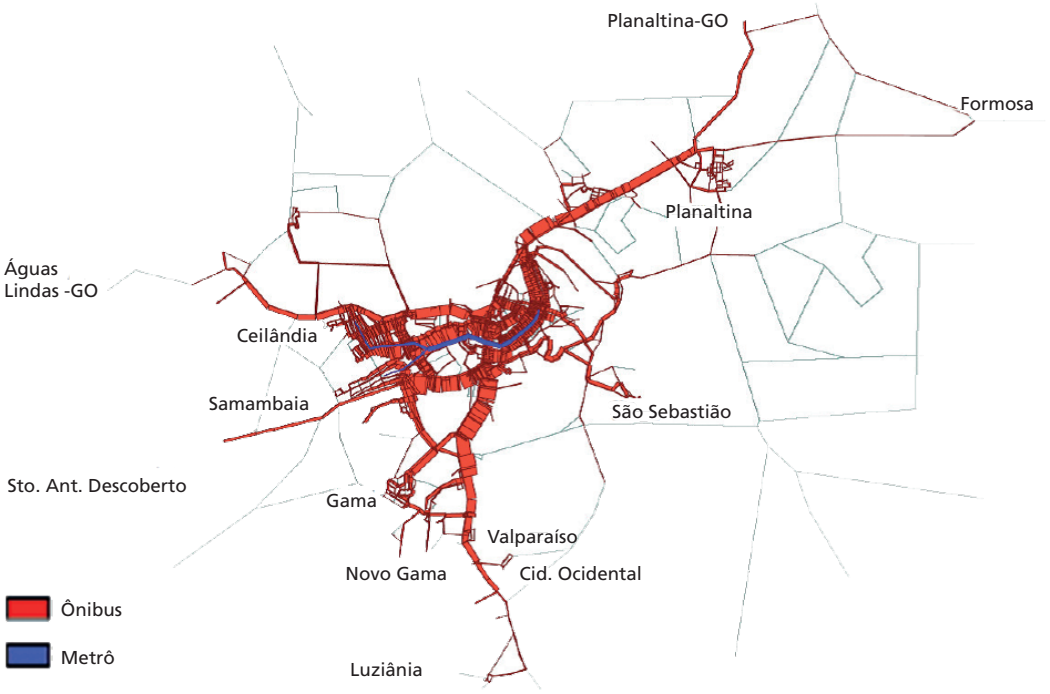


Fonte: Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (ProPassBrasil).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

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. Isso ocasiona superposição de linhas e de atendimentos. Nos municípios do Entorno as linhas partem das respectivas rodoviárias e, ao entrarem no DF, seu principal destino é o Plano Piloto.

No âmbito do GDF, com a iniciativa do PDTU/DF, a escala metropolitana ali abordada permite identificar o transporte semiurbano sem incorporá-lo ao processo de gestão que, dentro do limite do quadrilátero, está restrito ao GDF. Apesar de o plano entender o sistema, não aponta ações para integração do transporte interestadual ao transporte urbano no DF. A rede de transporte prevista no PDTU/DF incorporou todos os sistemas modais, bem como a infraestrutura do sistema viário da área de estudo. Os dados de carregamento foram obtidos da Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino 2009, que proporcionou a visualização dos principais eixos solicitados na área metropolitana, tanto pelo transporte coletivo como o individual (figura 15).

FIGURA 15
Carregamento da rede de transporte público coletivo do PDTU/DF: situação pela manhã (2009)



Elaboração dos autores.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

2) Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (ANTT)

- Transporte coletivo regular interestadual de curta distância (75 km)

Trabalho realizado pela Fipe/USP, com a ANTT, em 2010-2011, realizou pesquisa de campo em âmbito nacional visando estimar a demanda e a oferta dos atuais serviços de transporte coletivo regular rodoviário interestadual de passageiros com extensão igual ou inferior a 75 km, o transporte semiurbano. O objetivo da pesquisa foi criar subsídios para a formulação da modelagem funcional, operacional e financeira do Plano de Outorgas do transporte semiurbano na região do DF e Entorno.

A região do DF, caracterizada pelo estudo do Regic/2007 como metrópole nacional, e pelos estudos da Codeplan desde 2003 como AMB, é a região do Brasil que tem a maior quantidade de linhas interestaduais de curta distância (quadro 7). Este fenômeno foi estudado pela pesquisa encomendada pela ANTT à Fipe, pela qual este trabalho teve acesso a dados preliminares e, posteriormente, serão complementados. Na pesquisa, que foi estabelecida em escala nacional, a Ride/DF foi classificada no grupo "conjuntos densos de ligações interestaduais em região com características metropolitanas".

QUADRO 7
Dados do transporte semiurbano na AMB

Transporte semiurbano na AMB	
Ligações (origens/destinos)	191
Municípios goianos	11
RAs do DF	29
Linhas	551
Viagens semanais	30 mil
Milhões de passageiros/ano	Aproximadamente 90 milhões
Passageiros/dia útil	300 mil

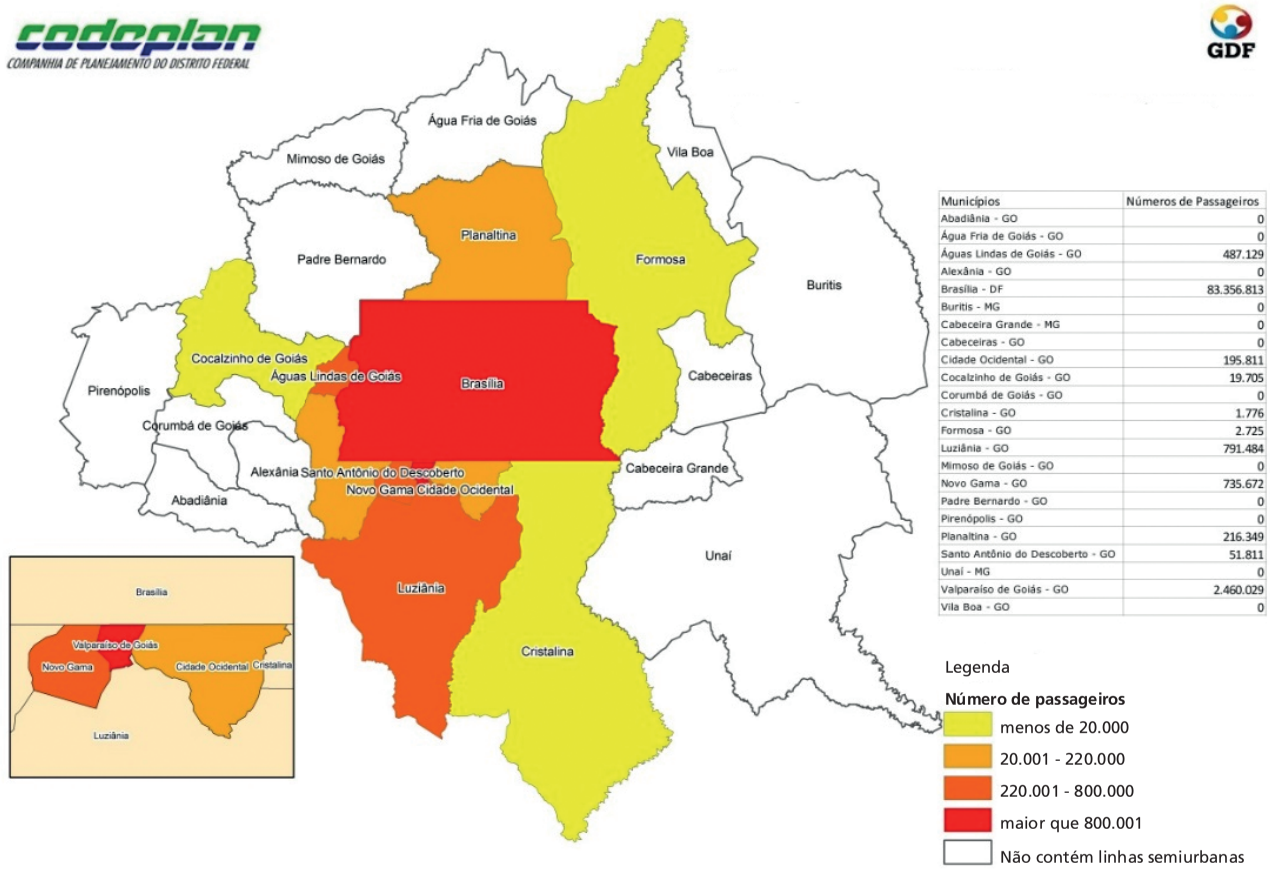
Elaboração dos autores.

A pesquisa aponta que o transporte na região caracteriza-se por ser pendular com picos acentuados de demanda no início e fim dos dias úteis. Os motivos do deslocamento são preferencialmente trabalho e estudo.

Os desdobramentos dos resultados da pesquisa Fipe/USP-ANTT resultaram na elaboração de um Plano de Outorgas que visa à estratégia de licitação das linhas de transporte semiurbano. Em linhas gerais, este plano irá regularizar, reestruturar, reordenar e racionalizar o sistema de transporte coletivo interestadual semiurbano entre o DF e o Entorno. Essas discussões começaram em 2008 com a criação do Propass Brasil (Projeto da Rede Nacional de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros) no âmbito da ANTT. A partir do Plano de Outorgas, a ANTT irá licitar todas as linhas semiurbanas da região.

O produto final do presente relatório abordará a análise dos referidos documentos, buscando a integração da visão do sistema de transporte do GDF, bem como as iniciativas da Sudeco e ANTT com relação ao processo de ampliação da rede ferroviária na região.

FIGURA 16
Número total anual de passageiros usuários de linhas semiurbanas na região do DF e Entorno



Municípios	Números de Passageiros
Abadiânia - GO	0
Água Fria de Goiás - GO	0
Águas Lindas de Goiás - GO	487.129
Alexânia - GO	0
Brasília - DF	83.356.813
Buritis - MG	0
Cabeceira Grande - MG	0
Cabeceiras - GO	0
Cidade Ocidental - GO	195.811
Cocalzinho de Goiás - GO	19.705
Corumbá de Goiás - GO	0
Cristalina - GO	1.776
Formosa - GO	2.725
Luziânia - GO	791.484
Mimoso de Goiás - GO	0
Novo Gama - GO	735.672
Padre Bernardo - GO	0
Pirenópolis - GO	0
Planaltina - GO	216.349
Santo Antônio do Descoberto - GO	51.811
Unaí - MG	0
Valparaíso de Goiás - GO	2.460.029
Vila Boa - GO	0

Fonte: Fipe/USP-Revista ANTT, 2011.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3) Plano de Outorgas (ANTT)

Recentemente, o Plano de Outorgas para a região da Ride/DF foi aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e na última audiência pública em dezembro de 2012, a ANTT apresentou a estratégia para as licitações das linhas semiurbanas na região do DF e municípios de Goiás (figura 17).

FIGURA 17
Histórico resumido do ProPassBrasil: apresentado em audiência pública pela ANTT (dezembro de 2012)

Fonte: ANTT.

A abrangência do plano alcançou 11 municípios goianos e segmentou este território em 4 lotes e 33 quotas para cessão de exploração de serviços de transporte semiurbano a serem licitados. O modelo funcional para definição dos lotes e quotas considerou as ligações entre RAs do DF e os municípios goianos envolvidos, as manchas urbanas e tarifas pagas pelos usuários do serviço e o agrupamento das RAs do DF conforme concentração das demandas. As premissas para formação de lotes atenderam os seguintes pontos:

- manter, no mínimo, o número de empresas atualmente operante em cada município do entorno;
- promover a concorrência pelo mercado (na licitação);
- viabilizar, por meio de subsídio cruzado nos lotes, todos os atendimentos ora existentes; e
- buscar modicidade tarifária nos lotes e coeficientes tarifários similares nos diferentes lotes.

Assim, alguns municípios foram divididos em mais de um lote ou quota, bem como houve municípios que não tiveram toda a sua abrangência territorial atendida por linhas semiurbanas.

Cada lote teve um projeto básico definido que considerou os parâmetros econômico-financeiros do lote, inclusive tarifas máximas em cada ligação, descrição detalhada das quotas de exploração e descrição detalhada da linha. Os benefícios apontados pela estratégia do Plano de Outorgas por meio de licitação das linhas semiurbanas em lotes,

por demanda de passageiros, revela que a ANTT como gestora deste sistema de transporte empreendeu um planejamento de acordo com a realidade socioespacial da região. Este entendimento é, por um lado, benéfico, pois pode levar o poder público a alcançar as reais necessidades da população, mas, no entanto, não revela um olhar de integração com o sistema de transporte público do DF, que empreende outras estratégias e esforços.

Projetos de investimento e recursos para o financiamento

O Plano de Outorgas do transporte semiurbano para a região do DF e Entorno, aqui já explicada como sendo entendida como o núcleo metropolitano da Ride/DF, foi financiado e executado totalmente pela ANTT, posto que é função daquela agência de controle e fiscalização dos transportes terrestres realizar a outorga deste serviço rodoviário e ferroviário interestadual.

No entanto, a ausência de um plano metropolitano para a Ride/DF dificulta a captação de recursos que estejam voltados para solucionar os problemas de mobilidade urbana presentes na região, uma vez que não há integração de esforços estaduais com medidas mais efetivas – como consórcios ou convênios – interligando seus respectivos sistemas de transporte urbanos. A União, por sua vez, tem feito seu papel com relação às grandes obras de infraestrutura e não só em RMs, mas principalmente, como é possível ver no quadro 8.

QUADRO 8
Empreendimentos do PAC referentes à Fpic transporte na região da Ride/DF

Fpic transporte					
Tipo	Nome do empreendimento	Valor do investimento (2011-2014)	**Investimento total**	UF	Municípios
Mobilidade urbana	Corredor de Ônibus - Brasília/DF - Eixo Oeste Ceilândia			DF	Brasília
Mobilidade urbana	VLT: Linha 1/Trecho 1 (Aeroporto/Terminal Asa Sul)			DF	Brasília
Mobilidade urbana	Metrô - Brasília/DF - Expansão do Metrô DF			DF	Brasília
Mobilidade urbana	Sistema de Transporte de Passageiros Gama/Santa Maria/ Plano Piloto - Eixo Sul	785.340.000,00	**785.340.000,00**	DF	Brasília
Rodovias	BR-070/GO - Duplicação - DF/GO - Águas Lindas - Vias Marginais e obras remanescentes - GO	1.060.000,00	**1.060.000,00**	GO	Águas Lindas de Goiás
Rodovias	BR-020/DF/GO - Adequação de capacidade - Sobradinho-Planaltina - Km 0,0 - Div DF/GO - lote 02 - DF	1.800.000,00	**1.800.000,00**	DF	Brasília
Rodovias	BR-020/DF/GO - Adequação de capacidade - Sobradinho-Planaltina - Km 0,0 - Div DF/GO - Lote 01 - DF	7.010.000,00	**7.010.000,00**	DF	Brasília
Rodovias	BR-450/DF - Adequação - Granja do Torto - Entr. DF-051 – DF	23.010.000,00	**23.010.000,00**	DF	Brasília
Rodovias	BR-060DF/GO - Trecho DF -Duplicação - Brasília - Divisa DF/ GO - Obras Complementares - DF	17.230.000,00	**17.230.000,00**	DF	Brasília
Rodovias	BR-251/MG - Travessia Urbana de Unai - MG	15.130.000,00	**15.130.000,00**	MG	Unaí
Aeroporto	Aeroporto Brasília - Reforma do Corpo Central do Terminal de Passageiros	5.540.000,00	**5.540.000,00**	DF	Brasília
Aeroporto	Aeroporto Brasília - Implantação do Módulo Operacional 2	4.550.000,00	**4.550.000,00**	DF	Brasília
Aeroporto	Aeroporto Brasília - Concessão do Aeroporto	2.850.000.000,00	**2.850.000.000,00**	DF	Brasília

Fonte: PAC 2012.

Com base nestes dados, é possível identificar uma concentração de investimentos no sistema rodoviário, ferroviário (metrô) e aeroportuário no Distrito Federal. Estes investimentos não retratam a necessidade existente na região quanto ao processo de deslocamento de um grande número de pessoas dos municípios goianos componentes da AMB.

Além dos investimentos da União na melhoria do transporte no sistema do Distrito Federal, o próprio GDF tem alocado vultosos recursos na renovação da frota de ônibus e maior controle e fiscalização do funcionamento do sistema. No entanto, estas ações estão desassociadas de uma perspectiva metropolitana integrada com os municípios do núcleo da Ride/DF.

Controle social

O Plano de Outorgas de linhas semiurbanas foi realizado com base no estudo encomendado para a Fipe pela ANTT e a autarquia realizou em dezembro de 2012 uma audiência pública como instrumento de fortalecimento da participação social no processo decisório de planejamento do transporte semiurbano na AMB.

Na audiência, realizada em Brasília, foi feita uma apresentação para o público pela ANTT com relação ao embasamento legal, ao edital de licitação e ao contrato de permissão da prestação de serviços semiurbanos na região. Foi explicado para a audiência todo o processo de licitação que ocorrerá para a distribuição da outorga de prestação da Fpic transporte semiurbano.

O Aviso de Audiência Pública nº 129/2012 foi publicado no DOU (nº 208, de 26 de outubro de 2012), Seção 3, página 200, e também em jornais de grande circulação, comunicando o calendário das sessões públicas presenciais a serem realizadas, informando que a documentação completa relativa ao objeto da audiência, bem como os procedimentos a serem observados pelos interessados encontravam-se disponíveis no período de 30 de outubro a 28 de dezembro de 2012, no endereço eletrônico http://www.antt.gov.br – Audiência Pública nº 129/2012, e na sede da agência.

O quantitativo da sessão pública presencial contabilizou 108 participantes – entidades organizadas de usuários, trabalhadores, operadores, representantes do poder público, entre outros. Dos presentes, foram oferecidas 6 manifestações escritas, que desmembraram-se em 13 tópicos de análise, e 18 manifestações orais que se desmembraram em 38 tópicos de análise.

Os resultados da audiência pública foram divulgados no início do mês de julho de 2013 por meio de relatório disponível no endereço eletrônico do Propass. Ficaram tabulados da seguinte forma (quadro 9):

QUADRO 9
Resultado das contribuições da audiência pública da ANTT (julho de 2013)

Item	Alterações no Plano Geral de Outorga submetido à Audiência Pública nº 129/2012
Caracterização do Serviço Semiurbano	Entende-se que somente a distância percorrida não permite classificar um serviço de transporte como semiurbano. No Plano de Outorgas foram adotados outros critérios como uso do solo, motivo de viagem e frequência.
Oferta de serviços/ Frota	A oferta dos serviços de transporte rodoviário semiurbano de passageiros constantes do Plano de Outorga foi dimensionada com base na demanda levantada na pesquisa de campo realizada e em padrões de conforto (ocupação dos veículos) estabelecidos pela ANTT. Como resultado desse dimensionamento obteve-se um aumento de 91 veículos em relação à frota ora cadastrada pelas permissionárias na ANTT, resultando em uma frota total prevista de 1.405 veículos e uma oferta de um nível de serviço mais elevado aos usuários.
Taxa Interna de Retorno (TIR)	A taxa de remuneração será atualizada para o valor de 8,11% na composição da Planilha de Referência para o cálculo do coeficiente tarifário.
Receita Extraordinária	O valor de reversão de 0,2% será adotado na Planilha de Referência para redução do coeficiente tarifário a título de modicidade tarifária.
Custos	O valor dos terrenos do estado de Goiás e do Distrito Federal – regiões atendidas pelos serviços objeto dessa Audiência Pública –, será ajustado adotando-se a mediana do valor do metro quadrado do terreno – R$ 97,22 – em substituição ao preço constante no Plano de Outorga submetido à Audiência Pública nº129/2012 – R$ 100,00.

Elaboração dos autores.

Das 120 contribuições analisadas, 53 (44%) solicitavam esclarecimentos, sendo devidamente respondidas, 5 (4%) foram aceitas, 07 (6%) foram parcialmente aceitas, 39 (33%) rejeitadas por análise de mérito e 60 (50%) foram classificadas como rejeitadas para fins da audiência pública.

Pela primeira vez na concessão deste tipo de serviço público na região, foi realizado processo igual de possibilidade de participação social. Com público e contribuições diversificadas, todos interessados na prestação do serviço como um todo, a validação do Plano de Outorgas das linhas semiurbanas na região do DF e Entorno demonstrou ser um instrumento eficaz de participação social de diversos setores. Espera-se que as outras fases do processo – licitação, fiscalização, renovação – também ofereçam abertura para o espaço do controle social esperado por parte do órgão fiscalizador.

2.3.2 Análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança metropolitana

Até este ponto a investigação acerca da Fpic transporte na Ride/DF produziu uma ampla caracterização dos instrumentos e ações em diferentes entes federativos. A partir daqui a análise fará uma correlação entre o panorama da institucionalização da Fpic apresentada com a dinâmica socioeconômica da região a fim de caracterizar a governança metropolitana desta instância.

Para além da gestão, a governança metropolitana aqui analisada incorpora a dimensão da participação social. Dessa forma, o controle social também é parte desta análise para que, integrado com os aspectos da institucionalização e dinâmica socioeconômica, possa permitir o entendimento do alcance do nível de governança apresentado, envolvendo não só atores institucionais, mas também, a sociedade.

Nos próximos tópicos serão abordadas as duas vertentes: a dinâmica socioeconômica e o controle social na efetividade da gestão e da governança metropolitana da Fpic transporte.

Análise da dinâmica socioeconômica e suas interfaces com o transporte

A seção 1 deste relatório apresentou um rico retrato das condições socioeconômicas da Ride/DF, conferindo à análise da Fpic transporte importantes considerações quanto à ampliação do sistema de transporte público nos diferentes modais para a região. Dessa forma, vale a pena ressaltar aqui alguns dos principais indicadores que caracterizam a região a fim de demonstrar como o sistema de transporte público se comporta diante das necessidades socioeconômicas apresentadas nos municípios integrantes da Ride/DF.

O primeiro destaque que se pode fazer com relação à malha de deslocamento na Ride/DF é o processo de conurbação do DF com alguns municípios, aqueles denominados AMB, núcleo da Ride/DF. Foram apontadas pelo trabalho da Codeplan em 2004 áreas de polarização, àquela época classificadas, que hoje correspondem aos municípios que compõem esta AMB. Isso pode ser visto com maior clareza a partir dos indicadores a seguir.

O DF sozinho representa 69% da população da Ride/DF (Censo 2010). Em correlação, os municípios da Ride/DF mais populosos apresentam maior grau de dependência com o DF, sendo 94% dos habitantes moradores de localidades urbanas (Valparaíso de Goiás, Águas Lindas de Goiás e Novo Gama). Essa concentração populacional e conurbação entre setores urbanos destes municípios também são retratadas pela densidade demográfica: enquanto na Ride/DF a

densidade demográfica é de 67 hab/km², a mesma no DF é 444 hab/km². Já em Valparaíso de Goiás este número é de 2.197 hab/km² e 846 hab/km² em Águas Lindas de Goiás.

Essa relação estabelecida entre a concentração populacional no DF e "bordas" e a estrutura econômica apresentada pela distribuição do PIB na Ride/DF, revela um panorama de fluxos intensos de pessoas entre os municípios da AMB e o DF. Em 2000, enquanto o DF detinha 94,7% do PIB da Ride/DF, apenas 5,3% ficava com todos os outros 22 municípios da região. Dez anos depois este quadro alterou-se pouco: 6,4% do PIB da Ride/DF fica com os 22 municípios e 93,6% fica no DF. Além disso, tanto na Ride/DF como um todo quanto no DF, o setor de serviços corresponde a 82% do PIB.

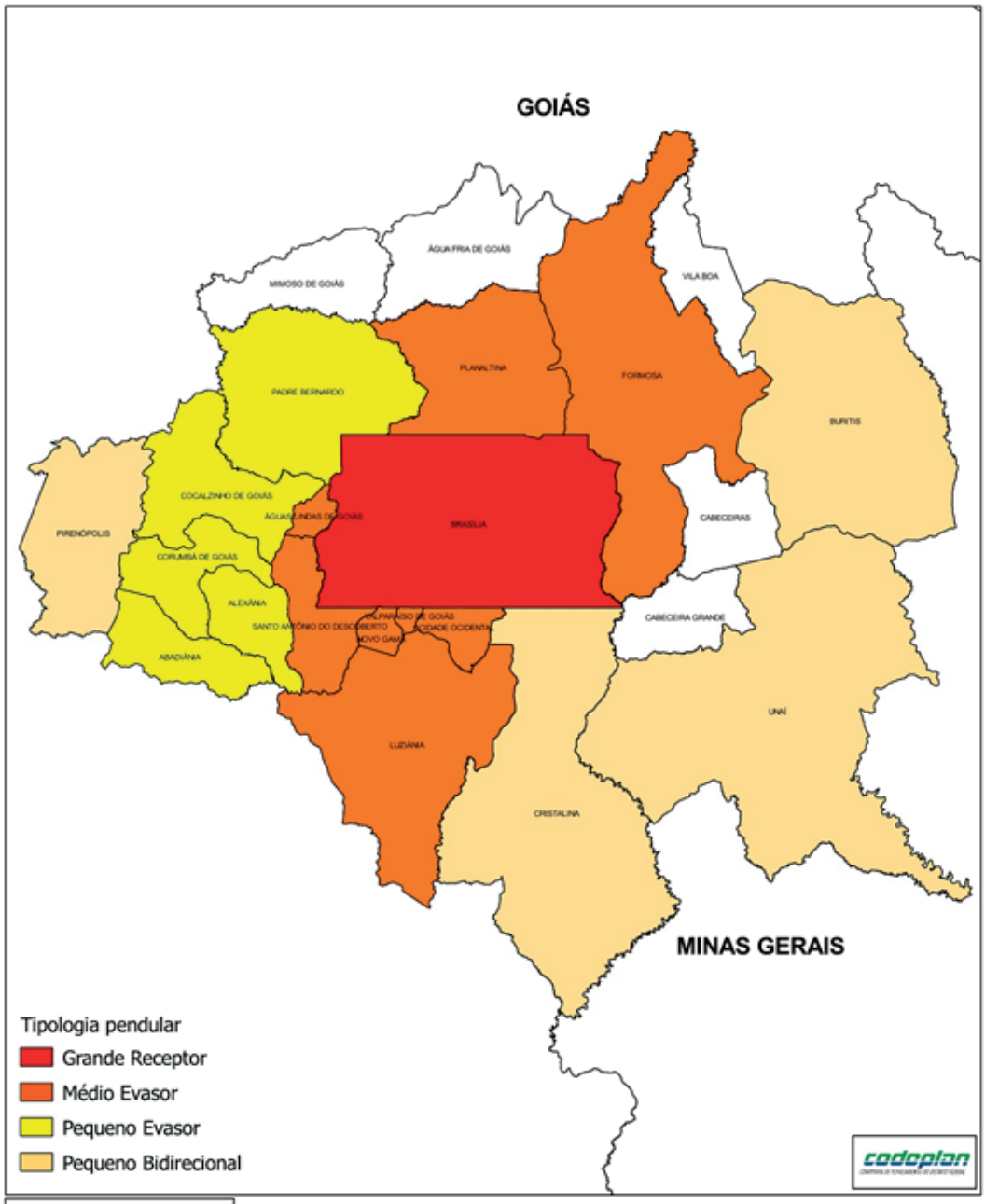
Se existe concentração de pessoas e de riqueza no núcleo da AMB – que é o DF – e um forte adensamento populacional nesta mesma AMB, polarizado por aquele núcleo, há que se esperar que estas pessoas procurem oferta de empregos no DF. Um sistema de transporte urbano com características metropolitanas neste ambiente seria o mais viável e mais lógico a ser implantado. No entanto, diante das argumentações elencadas ao longo deste trabalho, o arranjo institucional da Ride/DF não promove uma articulação que induza o planejamento integrado entre os entes federados que compõem a região.

Estudo do Ipardes em 2010, já citado neste relatório, que criou uma tipologia para movimentos pendulares nas concentrações metropolitanas, inclusive Ride/DF, apontou os municípios da AMB que têm uma relação de fluxo de pessoas a partir dos movimentos pendulares mais intensos com o DF (figura 18). São oito municípios que, junto com os outros dois instrumentos que demonstraram preocupação com a Fpic transporte na Ride/DF, mais especificamente na AMB, são indícios concretos que ratificam a dinâmica metropolitana no núcleo da Ride/DF, a própria AMB. Eles foram classificados naquele trabalho como municípios médio evasores e o DF como grande receptor. Assim, os habitantes daqueles oito municípios têm movimentos pendulares de média proporção no sentido de sair de sua localidade e o DF de grande proporção para receber diariamente estas pessoas. A relação estabelecida por estes movimentos neste espaço metropolitano gera, imediatamente, as seguintes questões: que condições estas pessoas têm para realizar este deslocamento? Será que as políticas de mobilidade urbana conseguem alcançar a dinâmica desta realidade socioespacial impactada por um arranjo institucional tão inoperante?

As respostas para estas perguntas estão sendo esclarecidas neste trabalho e, de maneira bem simples, são: a população da AMB padece com a ausência de um sistema de transporte metropolitano; e, não, as políticas de mobilidade existentes não conseguem resolver o problema metropolitano, exatamente porque não são políticas integradas.

O quadro 10 apresentado a seguir demonstra que, dos 22 municípios da Ride/DF, apenas 10 deles têm ações de transporte público voltadas para a região onde o centro é o DF. No PDTU e no estudo do Ipardes de movimentos pendulares, são apenas 8 municípios, pois as sedes municipais de Cocalzinho de Goiás e Cristalina estão mais distantes que os outros. Esta informação reforça a configuração espacial da AMB proposta aqui como o núcleo da Ride/DF com características essencialmente metropolitanas. A variável fluxo de pessoas, demonstrada tanto pelo estudo prévio da Fipe para o Plano de Outorgas da ANTT quanto pelo estudo de movimentos pendulares do Ipardes, é uma das características fortes da configuração espacial da AMB.

FIGURA 18
Tipologia dos movimentos pendulares nos municípios da Ride/DF



Fonte: Ipardes, 2010.
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

QUADRO 10
Municípios da Ride/DF considerados para os respectivos estudos

PDTU/DF (8)	Plano de Outorgas (ANTT)	Movimentos pendulares (Ipardes)
Águas Lindas de Goiás	Águas Lindas de Goiás	Águas Lindas de Goiás
Cidade Ocidental	Cidade Ocidental	Cidade Ocidental
	Cocalzinho de Goiás	
	Cristalina	
Formosa	Formosa	Formosa
Luziânia	Luziânia	Luziânia
Novo Gama	Novo Gama	Novo Gama
Planaltina de Goiás	Planaltina de Goiás	Planaltina de Goiás
Sto. Antônio Descoberto	Sto. Antônio Descoberto	Sto. Antônio Descoberto
Valparaíso de Goiás	Valparaíso de Goiás	Valparaíso de Goiás

Fonte: PDTU, Plano de Outorgas da ANTT e Movimentos Pendulares Ipardes.

As discussões acerca da ampliação do sistema de transporte em função desta dinâmica socioeconômica metropolitana ocorrem isoladamente em cada ente federativo, notadamente no Distrito Federal e em ações da própria União. Os estados de Goiás e Minas Gerais, integrantes da Ride/DF, não se envolvem com a Fpic transporte, uma vez que transporte urbano é uma atribuição municipal, fora de espaços metropolitanos, ficando a responsabilidade para o próprio Coaride, órgão com a competência necessária para realizar a gestão integrada desta e outras funções públicas de interesse comum. A omissão do conselho gestor da Ride/DF contribui para o cenário de falta de integração das políticas de transporte na AMB, ficando para o DF e a União, por meio do PAC e da ANTT, o processo "desarticulado" de implementação de políticas de transporte urbano na região.

Atores sociais e agentes políticos e econômicos na governança do transporte metropolitano: a questão do transporte e da expansão da infraestrutura urbana

Se há alguma Fpic capaz de revelar o poder dos agentes econômicos presente no território é o sistema de transporte. Quando se discute o direito à cidade, aos seus espaços, seus equipamentos, sua sustentabilidade ambiental, não se pode esquecer o processo de fluxo interno que deve ocorrer para que este direito seja exercido.

Os deslocamentos nas cidades e, mais enfaticamente, nas RMs, são a forma de a população se apropriar dos espaços públicos e dos acumulados de riquezas, os centros comerciais onde estão seus empregos, as áreas de lazer e todos os equipamentos públicos. No entanto, de maneira geral o que se vê nos grandes centros são sistemas de transportes sucateados e caros.

No caso da Ride/DF não é diferente. O sistema de transporte semiurbano mostra o quanto o poder de grandes empresários do setor articulados com a gestão pública pode prejudicar um grande número de pessoas. Como revelado, poucas empresas prestam o serviço de ligação entre Goiás e o DF diariamente e sustentam uma frota de veículos sucateada e insuficiente para a demanda de passageiros. Por outro lado, a dinâmica da região demonstra cada vez mais a necessidade de melhoria do sistema e, principalmente, de melhor articulação dos entes federados envolvidos para promover um planejamento integrado.

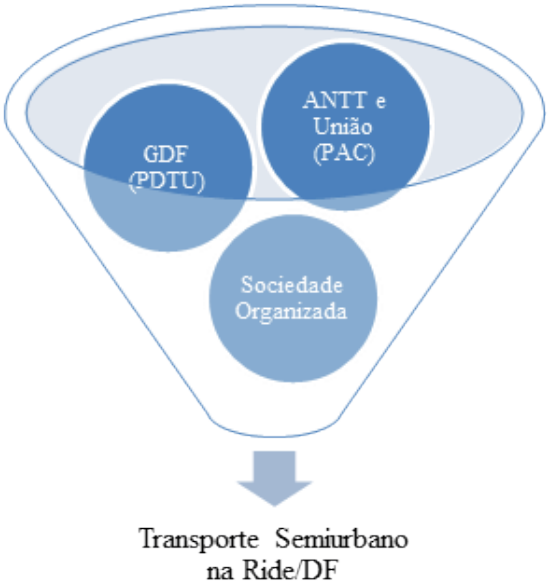
Na esfera pública, vê-se uma UF abastada de recursos federais, tanto no que diz respeito ao fundo constitucional quanto aos investimentos do PAC. No sistema de transporte, o grande volume de investimento do PAC está dentro do DF para melhoria do sistema viário

de transporte de passageiros das RAs do cone sudoeste (Gama e Santa Maria). O outro grande investimento – a reforma do aeroporto – revela a preocupação da União com Brasília como uma centralidade dos grandes eventos, em que o Brasil é sede a partir de 2013. Sua relação com o desenvolvimento da região e, notadamente, com a mobilidade urbana não é razoavelmente clara, em princípio.

Os atores municipais estão completamente nulos no processo de discussão do sistema de transporte semiurbano. Na audiência pública realizada pela ANTT em Brasília acerca do Plano de Outorgas, não apareceu nenhum representante dos governos municipais envolvidos. Os atores com maior papel naquela manifestação foram os empresários e os trabalhadores do sistema rodoviário interestadual de curta distância.

Vista como positiva a iniciativa da ANTT, tanto na elaboração de um Plano de Outorgas técnico e adequado à realidade territorial local quanto na chamada da audiência pública, foi possível identificar estes atores (figura 19) no sistema de transporte semiurbano na Ride/DF, de forma a entender que a ausência de atuação do órgão gestor da Ride/DF, associada à desarticulação entre os entes federados Goiás e DF, permite que o sistema de transporte da AMB seja um grande problema a ser resolvido.

FIGURA 19
Atores e agentes políticos e econômicos na governança do transporte metropolitano na Ride/DF



Elaboração dos autores.

Avaliação da governança metropolitana relativa à Fpic transporte

Partindo da análise do arranjo institucional existente na Ride/DF, a investigação dos instrumentos de planejamento e gestão da Fpic transporte confirmou a fragilidade do sistema de governança metropolitana na região. O transporte urbano é o elemento metropolitano que dá a infraestrutura necessária para o funcionamento do fluxo de pessoas, cidadãos metropolitanos daquele espaço. Quando o transporte urbano é sucateado, com baixa diversificação de modalidade e ainda tem alto custo, este cenário aponta para um sério problema de gestão do espaço metropolitano em questão.

No caso da AMB, como já nos referimos neste trabalho, o arranjo institucional cria condições que contribuem para a ausência do poder público na intervenção de melhoria do sistema de transporte urbano. Os municípios goianos aqui demonstrados como médios evasores, com relação aos movimentos pendulares, possuem linhas de ônibus do tipo semiurbanos interestaduais regulados pela ANTT. Esta agência reguladora, por sua vez, passou durante muito tempo a delegação de regulação destas linhas para o DF. O DF não produziu um planejamento que vislumbrasse a integração do sistema de transporte urbano interno com o destas linhas semiurbanas. Em consequência, a ANTT retomou o processo de regulação destas linhas para si, produziu um Plano de Outorgas e o está colocando em prática – primeiro produzindo as audiências públicas, depois as licitações dos lotes de linhas por região – mas sem integração com o PDTU do DF.

O que se pode enxergar disso é que: *i)* existe gestão de transporte público no DF, limitado ao quadrilátero, com esforços do GDF e da União, por meio do PAC, com a ampliação do sistema viário e implantação do Bus Rapid Transit (BRT)[15]; *ii)* existe gestão de transporte público interestadual semiurbano por parte da ANTT que atende 8 municípios da AMB; *iii)* o resultado de duas gestões desarticuladas, é ausência de gestão metropolitana causada, principalmente, pela não atuação do Conselho Gestor da Ride/DF.

Este cenário revela um quadro desfavorável à possibilidade de boa governança metropolitana da Fpic Transporte na Ride/DF. Os impactos da ausência de planejamento e gestão integrada desta Fpic nos municípios polarizados pelo DF na AMB aparecem na baixa qualidade do transporte público na região que é realizado unicamente pela modalidade de linhas de ônibus coletivos. Os 300 mil passageiros usuários das linhas semiurbanas nos onze municípios da AMB constantemente relatam a má qualidade do serviço, tanto no estado físico dos veículos quanto no sistema como um todo – tarifa, horários, etc. Por outro lado, o sistema de transporte urbano no DF, que passa por uma reformulação em função das recomendações do PDTU, no tocante à concessão das linhas, e grandes obras do PAC, além de ficar sobrecarregado com a demanda da circulação das linhas semiurbanas dos municípios goianos, não prevê a integração com as mesmas.

Mais do que nunca a atuação do Conselho Gestor da Ride/DF para propor, planejar, articular, fiscalizar e implementar uma política de mobilidade urbana na AMB poderia ser a solução capaz de ultrapassar as barreiras inconstitucionais de gestão em território com entes federados diferentes.

3 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA BERLINDA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPICs

O estudo aqui apresentado permite observar a fragilidade dos níveis de integração relacionada às Fpics: uso do solo, saneamento ambiental e transporte, no âmbito da Ride/DF.

Há um caráter bastante dúbio dentro do próprio instrumento Ride/DF, não posto às claras pela Constituição. A Ride/DF pode servir tanto ao propósito de desenvolvimento regional, quanto ao propósito de suprir a ferramenta de delimitação para áreas metropolitanas compostas por mais de uma UF. Assim, quem define o caráter da Ride/DF e regulamenta seu escopo de ação é o seu decreto regulamentador.

15. BRT vem da sigla em inglês que significa transporte rápido por ônibus.

No caso do DF, o instrumento espelha a realidade territorial da Ride/DF: abriga tanto elementos de dinâmica metropolitana, quanto de desenvolvimento regional. Entretanto, se analisarmos a dinâmica do Coaride, o caráter metropolitano não se encontra presente na formulação de suas políticas, estando este conselho alheio ao debate e à necessidade primária de integração de políticas e ações das Fpics no âmbito metropolitano.

Assim, a institucionalidade do Coaride não abriga em seu bojo instrumentos adequados à gestão de saneamento ambiental, uso e ocupação do solo e transporte com caráter metropolitano. Ressalta-se que a própria Sudeco e o MI, ambos são voltados para a política de desenvolvimento regional, e não para a gestão metropolitana.

As Fpics, idealizadas em ambientes metropolitanos para atenderem necessidades de serviços comuns aos municípios integrantes de região interestadual com características urbanas, como é o caso da Ride/DF, estão ainda distantes do objetivo pretendido. O que se observa são ações desagregadas de um planejamento que pense o espaço metropolitano em seu conjunto.

Os instrumentos de planejamento e gestão referentes às três Fpics revelam os níveis de participação seja do governo federal, estadual, distrital ou municipal, e o baixo grau de integração existente entre eles. Em síntese, é possível perceber que não há indicativos quanto uma política metropolitana, com exceção de quando, em alguns instrumentos, se trata de modo geral a integração de municípios, o caso do Pdot/2009, por exemplo, faz referência a consórcios público entre "Municípios Limítrofes do entorno do DF", no entanto, não há o tratamento de uma política metropolitana e sua integração não é tratada de forma clara e objetiva.

No saneamento ambiental não há sob a égide do Coaride um arranjo que responda pela gestão conjunta, sendo que a dinâmica da gestão dos serviços se dá pela cooperação entre o estado de Goiás e o DF. Há um movimento por parte do MCidades em realizar o Plano Regional de Saneamento Integrado, ainda em fase bastante inicial, e sem grandes garantias de sua implementação, uma vez que há necessidade da integração e articulação entre os vários atores no território. E no transporte o problema reside na falta de um planejamento e gestão integrados e de uma melhor articulação dos entes federados envolvidos deixando o poder na mão de grandes empresários do setor articulados com a gestão pública para prestação desses serviços.

Se a integração dos serviços prestados no âmbito de cada Fpic já é incipiente, em se tratando da integração delas entre si a dificuldade é ainda maior, evidenciando a necessidade de conformação da gestão, no âmbito do Coaride, responsável pela gestão administrativa desses serviços.

O resultado da expansão das áreas urbanas dentro do próprio DF com as recentes RAs, e da expansão da área urbana adjacentes ao quadrilátero sem políticas públicas integradas, se reflete em problemas estruturantes que comprometem o bem-estar econômico e social, isto é, a deficiência na oferta dos serviços públicos bem localizados e articulados, a ausência de oferta de postos de trabalho, a moradia precária para a população de baixa renda, muitas vezes desprovida da posse do terreno, além da forte atuação do mercado informal de terras, problemas de mobilidade urbana e infraestrutura, ocasionados pelo crescimento acelerado que se associa à periferização de áreas urbanas, retratam um sistema de governança desarticulado, em face de um problema conjunto.

Não obstante as ações pulverizadas no território com baixíssimo grau de planejamento conjunto e gestão articulada, o espaço metropolitano em análise não possui um arranjo que responda efetivamente às estratégias e aos objetivos relativos a essas funções, desafiando o poder público a empoderar-se de mecanismos de gestão capazes de realizar uma gestão metropolitana compartilhada, superando os conflitos federativos verticais e horizontais, que revelem a capacidade de traduzir os anseios da população.

As inferências expostas, frutos da análise desse conteúdo, aqui não se esgotam, e apontam uma reflexão mais profunda de um modelo de governança que responda às lacunas desta investigação e, de cunho mais provocativo, salientar qual o sentido de institucionalizar os espaços territoriais metropolitanos, se não para potencializá-los de mecanismos de gestão capazes de responder a estas provocações.

REFERÊNCIAS

BORGES, R. C. N. **Definição do transporte coletivo urbano**. Nota técnica da Consultoria Legislativa de Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes da Câmara dos Deputados. Mar. 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal do Brasil**. 1988.

_____. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: maio 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Fundação João Pinheiro/Governo de Minas Gerais, 2011.

CAIADO, Maria Célia Silva. **Estruturação intra-urbana e contrapartidas sociodemográficas**: a diferenciação socioespacial da população na região do Distrito Federal e entorno. 2004. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. 295 p.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA KANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf>. Acesso em: jan. 2013.

CATALÃO, I. F. **Diferença, dispersão e fragmentação socioespacial**: explorações metropolitanas em Brasília e Curitiba. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013. 190 p.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Brasília e sua região polarizada**. 2003. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/desenvolvimento-regional/cat_view/298-desenvolvimento-regional/299-brasilia-e-sua-regiao-polarizada.html>.

_____. **A dinâmica migratória na área metropolitana de Brasília (AMB) entre 1991 e 2010**. 2013. (Demografia em foco, v. 6).

COSTA, M. A. **A questão metropolitana no Brasil**: de uma pergunta "inocente" a um par de hipóteses e provocações. Brasília: Ipea, 2012.

DELGADO, P.; MOURA, R. **Tipologia dos deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo** – Brasil 2010. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), 2013. Versão Preliminar.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Planejamento e Coordenação. **Brasília e sua região polarizada**: perfil socioeconômico e demográfico da população – relações entre o Distrito Federal e Entorno. Brasília: Codeplan, 2003. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/desenvolvimento-regional/cat_view/298-desenvolvimento-regional/299-brasilia-e-sua-regiao-polarizada.html>.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma). **Documentos Técnicos do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)** – revisão 2007. Brasília, 2007.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FRANÇA, K. **O Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano municipal**: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor. Brasília: CNM, 2013.

GUIMARÃES, E. N.; LEME, H. J. C. A região metropolitana de Brasília no contexto regional. *In*: HOGAN, D. J. *et al.* (Org.). **Migração e ambiente nas aglomerações urbanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2001. v. 1, p. 75-107.

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

_____. **Aglomerados subnormais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais (Munic)**: perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

MEDEIROS, A. E.; CAMPOS, N. Cidade projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano em Brasília. *In*: PAVIANI, A. *et al.* **Brasília 50 anos**: da capital a metrópole. Brasília: Editora UNB, 2010.

OJIMA, R. *et al.* O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as cidades-dormitório. **Cadernos Metrópole**, v. 12, p. 395-415, 2010.

PAVIANI, A. A metrópole terciária: evolução urbana espacial. *In*: PAVIANI, A. *et al.* (Org.). **Brasília 50 anos**: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010.

REVISTA ANTT. Brasília: ANTT, v. 3, n. 2, nov. 2011.

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **Processo de metropolização no Brasil**. São Paulo: Epusp, 2011. 34 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28).

ROYER, L. O. Habitação como uma questão metropolitana. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife, Pernambuco. **Anais**... Recife: Anpur, 2013.

SCHVARSBERG, B. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre os planos diretores e planejamento metropolitano. *In*: PAVIANI, A. *et al.* (Org.). **Brasília 50 anos**: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010. 490 p.

WHITAKER FERREIRA, J. S.; LEITÃO, K. (Coord.). A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do "segmento econômico". *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Anpur, maio 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BARBOSA FERREIRA, I. C.; VASCONCELOS, A. M. N.; VILARINHO, A. A dinâmica populacional na história de Brasília. *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 7., 2002, Salvador. **Anais**... Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002.

VASCONCELOS, A. M. N. *et al.* Da utopia à ealidade: uma análise dos fluxos migratórios para o aglomerado urbano de Brasília. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais**... Caxambu: Abep, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Thais da Conceição Santos (estagiária)
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

GOVERNO FEDERAL BRASIL PÁTRIA EDUCADORA