



CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

JHONATAN GOMES FERREIRA

**CONSELHOS METROPOLITANOS: ESTUDO DE CASO COM EX-GESTORES  
MUNICIPAIS NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE PALMAS-TO**

Palmas - TO  
2020

JHONATAN GOMES FERREIRA

**CONSELHOS METROPOLITANOS: ESTUDO DE CASO COM EX-GESTORES  
MUNICIPAIS NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE PALMAS-TO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – Universidade Federal do Tocantins (área de concentração: Dinâmicas institucionais e avaliação de Políticas públicas), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional de Gestão em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Helga Midori Iwamoto

Palmas- TO  
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

F383c     Ferreira, Jhonatan Gomes.  
              CONSELHOS METROPOLITANOS: ESTUDO DE CASO COM  
              EX-GESTORES MUNICIPAIS NO CONSELHO DE  
              DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS-  
              TO . / Jhonatan Gomes Ferreira. – Palmas, TO, 2020.  
              177 f.

              Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do  
Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-  
Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas,  
2020.

              Orientadora : Helga Midori Iwamoto

              1. Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de  
Palmas. 2. Impactos. 3. Descontinuidade. 4. Metrópole. I. Título

**CDD 350**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

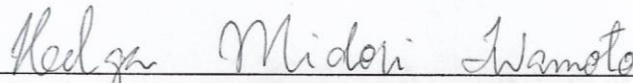
**JHONATAN GOMES FERREIRA**

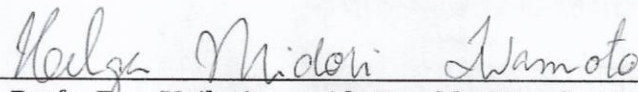
**CONSELHOS METROPOLITANOS: ESTUDO DE CASO COM EX-  
GESTORES MUNICIPAIS NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS-TO**

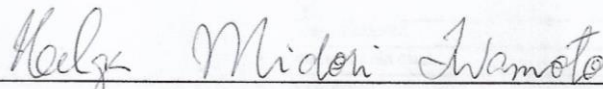
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado  
Profissional em Gestão de Políticas Públicas  
da Universidade Federal do Tocantins para  
obtenção do título de mestre.  
Orientador(a): Dra. Helga Midori Iwamoto

Aprovada em 06/05/2020.

BANCA EXAMINADORA:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Helga Midori Iwamoto (Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Keile Aparecida Beraldo (Membro interno)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Jônatas Gomes Duarte (Membro externo)

Dedico este trabalho às pessoas que me incentivaram a continuar, mesmo quando estava sem forças para prosseguir.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que sempre por me conceder todos os dias a possibilidade de escrever um novo capítulo da minha história e por me sustentar a concluir mais este.

Ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, pela oportunidade de realização deste mestrado e pelo apoio concedido.

A minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helga Midori Iwamoto, pela solicitude nos momentos de necessidade, orientação, ensinamentos e paciência empregada.

Aos professores do GESPOL, pela dedicação, sabedoria e presteza em seus ensinamentos, especialmente aos professores Dr Waldecy Rodrigues, Dr. Airton Cardoso Cançado e Dr.<sup>a</sup> Juliana Ricarte Ferraro pelas correções, sugestões e direcionamentos quando da elaboração do projeto de pesquisa.

Aos colegas de curso que foram conforto valioso ao propiciarem uma constante partilha dos problemas, das angústias, das motivações e das informações

Ao meu pai Elze, pelo exemplo de vida, por sempre seguir em frente lutando para que seus filhos obtivessem melhores escolhas do que as que foram lhe oportunizadas e por sempre demonstrar o seu amor do seu modo meio conciso.

A minha tia Ana por sempre ser um poço de zelo, cuidado e amor.

Aos meus irmãos, Thaynara e Matheus, meus primeiros e mais duradouros companheiros de caminhada.

Aos meus primos, Heliana e Hélio, pelo constante auxílio nos momentos em que precisei e pela inestimável amizade.

Aos amigos Karlos, Wilinelton, Geany e Lana pelos tão necessários momentos de descontração ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

A Télia, por seu contínuo estímulo e cuidado, pela paciência empregada nas tão necessárias cobranças, pelas tão valorosas recompensas a cada novo progresso, por não deixar que o comodismo me dominasse a cada nova dificuldade. Sem o seu suporte emocional e acadêmico não seria possível chegar ao fim desta estrada.

**O pensamento é o ensaio da ação.**

**Sigmund Freud**

## RESUMO

Esta pesquisa objetiva analisar a percepção de gestores municipais quanto a efetividade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas (CDRMP), como instrumento de cooperação entre os municípios. A investigação fundamenta-se na abordagem quanti-qualitativa, com emprego de entrevistas semiestruturadas tendo cinco sujeitos envolvidos no processo decisório de políticas públicas em seus respectivos municípios. Para a análise dos dados, valeu-se como procedimento metodológico da análise de conteúdo, pois propicia a verificação dos diversos significados possíveis e, responde aos questionamentos específicos do trabalho, tais como: averiguar a percepção dos gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado; identificar a percepção dos gestores com relação a existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses municipais; identificar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP. Como resultados, evidenciou-se que o processo de instituição da RMP e de seus dispositivos pautou-se em iniciativa unilateral do Governo Estadual, que os conselhos são percebidos como instâncias democráticas, porém, nessas arenas, materializam-se as agruras inerentes a ação-coletiva. O desenho institucional do conselho foi retratado como adverso aos princípios democráticos, mas os governantes apoiaram-se nas prerrogativas conferidas pelo pacto federativo para restringir efeitos de possíveis práticas cooptativas. Em relação a atuação do Conselho como um todo e a própria RMP eram esperados frutos positivos em decorrência de ambos. No entanto, não foi constado pelos sujeitos da pesquisa nenhum impacto advindo destes, sendo a descontinuidade da iniciativa apontada de forma uníssona como algoz da iniciativa, uma vez que esta foi desarticulada, tão logo seu idealizador deixou o poder. Por fim, o resultado desta investigação foi a proposta de um regimento interno a ser aplicado ao CDRMP e de alterações a legislação que institui a RMP no que se refere aos municípios inclusos à jurisdição do CDRMP, sendo o produto gerado neste programa de mestrado profissionalizante.

**Palavras-chave:** Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas; Impactos; Descontinuidade.



## **ABSTRACT**

This research aims to analyze the perception of municipal managers regarding the effectiveness of the Development Council of the Metropolitan Region of Palmas (DCMRP), as an instrument of cooperation between municipalities. The investigation is based on a qualitative approach, using semi-structured interviews, with five individuals involved in the decision-making process of public policies in their municipalities. For data analysis, validated as a methodological content analysis procedure, as it allows the verification of several possible meanings and answers work questions, such as: average evaluation of managers about the collegiate procedure process; to identify managers' perception of the presence / absence of under-representation of municipal interests; identify possible barriers to the full performance of the DCMRP. As a result, it was found that the process of institution of the MRP and its devices was based on a unilateral initiative of the State Government, that the councils are perceived as democratic instances, however, in these arenas, the difficulties inherent to the collective action. The institutional design of the council was portrayed as adverse to democratic principles, but the government relied on the prerogatives conferred by the federal pact to restrict the effects of possible co-optative practices. Regarding the performance of the Council as a whole and the MRP itself, positive results were expected as a result of both. However, the research subjects had no impact from them, and the discontinuity of the initiative was unanimously pointed out as the executioner of the executioner, since it was disarticulated, as soon as its creator left power. Finally, the result of this investigation should be the proposal for an internal regulation to be applied to the DCMRP and amendments to the legislation establishing the MRP with regard to the municipalities within the jurisdiction of the DCMRP, the product being generated in this professionalizing master's program.

**Keywords:** Development Council of the Metropolitan Region of Palmas; Impacts; Discontinuity.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Região Metropolitana de Palmas .....	28
<b>Figura 2</b> - Municípios abrangidos pela atuação do CDRMP .....	33
<b>Figura 3</b> – Rede urbana do Tocantins – REGIC .....	59
<b>Figura 4</b> – Fases da análise de conteúdo.....	87

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1-</b> Tempo de atuação como gestor municipal .....	90
<b>Gráfico 2</b> - Receita Total por Município 2014 – 2018 em (%).....	125

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Ciclos econômicos .....	23
<b>Tabela 2</b> - Evolução populacional do Tocantins.....	26
<b>Tabela 3</b> - Densidade demográfica 2010 - 2019 .....	27
<b>Tabela 4</b> - Estabelecimentos de Saúde por município .....	55
<b>Tabela 5</b> - Estimativa populacional RMGV – 2019.....	74
<b>Tabela 6</b> - Estimativa populacional RMP – 2019 .....	75
<b>Tabela 7</b> - Receitas por Município da RMP.....	124

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Poder de voto por município no CDRMP.....	30
<b>Quadro 2</b> – Subconjuntos da Amostra.....	83

## LISTA DE SIGLAS

COMDEVIT	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória
CDRMP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana De Palmas
DOE	Diário Oficial do Estado do Tocantins
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
REGIC	Rede de Influência das Cidades
RISP	Regiões Integradas de Segurança Pública
RM	Região Metropolitana
RMP	Região Metropolitana de Palmas
SECHDU	Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEDRUH	Secretaria do Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SUS	Sistema Único de Saúde
TO	Tocantins

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Objetivos .....</b>	<b>20</b>
1.1.1 Objetivo geral .....	20
1.1.2 Objetivos específicos.....	21
<b>1.2. Justificativa.....</b>	<b>21</b>
<b>2. LOCUS DA PESQUISA .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Povoamento e criação do Estado Do Tocantins .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 Região Metropolitana de Palmas .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas .....</b>	<b>29</b>
<b>3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 O conceito de região metropolitana .....</b>	<b>34</b>
3.1.1 O processo de urbanização.....	34
<b>3.2 MetrÓpole .....</b>	<b>37</b>
3.2.1 Metropolização e as Regiões Metropolitanas.....	41
<b>3.3 A rede urbana do Tocantins e Palmas como agente indutor .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4 Conselhos: antecedentes históricos e disseminação .....</b>	<b>60</b>
<b>3.5 Condicionantes de efetividade.....</b>	<b>68</b>
<b>3.6 Representação paritária X representação democrática.....</b>	<b>73</b>
<b>3.7 Cooptação política .....</b>	<b>76</b>
<b>4. METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>80</b>
<b>4.1 População e amostra .....</b>	<b>82</b>
<b>4.2 Instrumentos de coleta e análise de dados .....</b>	<b>83</b>
<b>4.3 Produto da dissertação.....</b>	<b>89</b>
<b>5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>90</b>
<b>5.1 Identificação .....</b>	<b>90</b>
<b>5.2 Percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do Órgão colegiado.....</b>	<b>91</b>
5.2.1 Avaliação do posicionamento do governo do Tocantins frente a instituição da RMP .....	91
5.2.2 Avaliação da instituição de um Conselho como entidade normativa relacionada à integração do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de	

interesse comum .....	92
5.2.3 Consultas do governo estadual para a inclusão dos municípios na jurisdição do CDRMP .....	94
5.2.4 Participação de equipe técnica dos municípios na identificação das relações de interdependência existentes entre metrópole e os municípios que integram a RMP e entre os próprios municípios .....	95
5.2.5 Conhecimento a respeito dos critérios adotados para seleção dos municípios componentes da RMP .....	97
5.2.6 Atendimento dos critérios por parte dos municípios selecionados .....	98
5.2.7 Avaliação da relação entre o Conselho e o Governo Estadual .....	100
5.2.8 Principais resultados obtidos a partir da atuação do conselho .....	101
5.2.9 Influência das decisões do Conselho nas políticas públicas das funções de interesse regional comum nos municípios .....	103
<b>5.3 Percepção da sub-representação na escolha dos conselheiros .....</b>	<b>104</b>
5.3.1 Modelo de escolha mais adequado para a escolha dos conselheiros.....	104
5.3.2 Considerações sobre o modelo de escolha praticado pelo Governo Estadual .....	106
5.3.3 Sobre os conselheiros serem ou não suficientemente informados para participar do conselho .....	107
5.3.4 Critérios utilizados para definir proporcionalidade de votos do Conselho .....	108
5.3.5 Autonomia do segmento representado para aprovar as deliberações .....	110
5.3.6 Deliberações em plenária das quais não pactuava .....	111
5.3.7 Considerações acerca da inclusão e participação dos vinte e nove municípios que possuem voz, mas não tem voto no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana.....	111
5.3.8 Avaliação da relação entre o Conselho e esses vinte e nove municípios .....	113
5.3.9 Implicações para os interesses municipais frente a configuração proposta para o conselho .....	114
<b>5.4 Entraves para o pleno funcionamento, impactos.....</b>	<b>116</b>
5.4.1 Atuação do Conselho frente aos possíveis conflitos inter e intrajurisdicionais entre os entes federativos .....	116
5.4.2 Número de reuniões realizadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMP .....	117
5.4.3 Realidade percebida nas reuniões do CDRMP no que se refere a deliberação entre estados e municípios.....	118
5.4.4 Principais pautas abordadas no decorrer das reuniões .....	119
5.4.5 Expectativas de desenvolvimento criado a partir da RMP.....	120
5.4.6 Consequências positivas e/ou negativas percebidas no seu município decorrentes da RMP .....	121
5.4.7 Existência de fundo especial e recebimento de recursos provenientes dele..	122
5.4.8 Dificuldades para o pleno desenvolvimento das atividades do CDRMP .....	125
5.4.9 Sugestões para que a atuação do conselho fosse efetiva .....	126



<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO APLICADOR DA PESQUISA .....</b>	<b>146</b>
<b>APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO SUJEITO DA PESQUISA .....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>150</b>
<b>APÊNDICE D – MINUTA DE PROJETO DE LEI.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE E – MINUTA DE REGIMENTO .....</b>	<b>155</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A história da origem das cidades é extensa, perpassa conceitos e marcos da humanidade importantes para o conhecimento do processo de urbanização da atualidade. Em um breve estudo, partindo de uma vertente europeia, pode-se mencionar duas circunstâncias aferidas por pesquisadores sobre a criação das cidades: a Grécia Antiga e as grandes revoluções, ambas determinantes de novos rumos para a organização populacional a nível mundial.

A Grécia Antiga, por exemplo, foi o lugar com a primeira civilização, pois se organizou para atender às expectativas locais. Estar estabelecida próximo ao mar e rios, obter crescimento populacional, necessitando de prestação de serviços – o que ocasionou na divisão de tarefas – e fortalecer o comércio são elementos que firmaram a criação das cidades gregas. As pequenas aldeias, que demonstraram aumento do número de habitantes, precisaram expandir e; com a construção de centros religiosos, políticos, artísticos e de comércio; passaram a desfrutar de autonomia organizacional, tornando-se cidades independentes.

Períodos mais tarde, nota-se que essa influência grega foi fundamental para que países como a França e a Inglaterra não permanecessem ou afundassem em total caos em decorrência das revoluções. No século XVIII, segundo Santos (2020), as transformações econômico-sociais nos dois países se deram pelo fato de que a produção – motivo impulsionador da revolta – proporcionou mudanças com base em três fenômenos: “o acúmulo de capitais, originados da revolução comercial; o êxodo das populações rurais para a cidade, em parte consequência da revolução agrária; e a invenção dos teares mecânicos” (SANTOS, 2020, p.65).

Assim como as cidades gregas, a França e a Inglaterra tiveram que se adequar às novas condições sociais. A partir de então, com o desenvolvimento de indústrias, houve a massiva urbanização e expansão de grandes cidades. Isso porque foram surgindo novas oportunidades, geradas pelo aumento de migrantes de comunidades rurais que se estabeleciam nas áreas urbanas.

Já em relação ao processo de urbanização brasileiro, Sposito (2011) afirma que este tomou força a partir da década de 1930, estando intimamente atrelado ao início da industrialização, abandonando assim o modelo agroexportador para a atual conjuntura urbano-industrial. No entanto, a concentração dos meios de produção

resultou em áreas densamente povoadas e com primazia, no que tange a capacidade de mercado e serviços sobre as regiões em processo de consolidação. Neste sentido, Corrêa (2004) afirma que, a rede urbana é expressão de uma extensa e desigual espaço-temporalidade dos processos sociais, observáveis desde a gênese das aglomerações urbanas.

Em se tratando do caso do Tocantins, estado surgido a partir da constituinte após o regime militar, este teve sua espaçada rede urbana alterada a partir da instalação da capital administrativa em pleno cerrado inexplorado. Tal fato, caracterizado por Soares (2019) como metropolização planejada, mudou os rumos do desenvolvimento populacional e econômico dessa unidade da federação, resultando em uma maciça concentração do progresso em favor da cidade surgida sobre a égide política, potencializando as assimetrias em relação aos municípios menos abastados.

Na tentativa de impulsionar o crescimento econômico homogêneo do país e a integração social, a União criou por meio da Lei Complementar nº 14 (BRASIL, 1973), nove regiões metropolitanas, que orbitavam as principais capitais brasileiras. Tais aglomerados objetivavam “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano, sob o comando do estado-membro e sob financiamento federal” (Souza, 2003, p. 137). Após o advento do novo modelo federativo foi facultado aos estados instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, por meio do § 3º do Artigo 25 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Diante dessa nova possibilidade, o número de regiões metropolitanas aumentou de maneira exponencial, o que modificou o cenário das oito regiões metropolitanas iniciais para um montante superior a setenta. (SILVA, 2016). Num primeiro momento, a carência de legislação que versasse a respeito de parâmetros mínimos para a criação dessas unidades administrativas acarretou a criação de unidades regionais que não cumpriam seus maiores objetivos, que seriam a governança confederativa e partilha de funções e serviços de interesse regional comum.

A inexistência de critérios teve solução com o advento da Lei nº 13.089 (BRASIL, 2015), no qual foi estabelecido como critério mínimo a área de influência de uma capital regional em um dos municípios para efetivação da região metropolitana. (CLEMENTINO, 2016). Porém, essa medida se apresentou um tanto

tardia, tendo em vista o grande número de aglomerados urbanos que foram constituídos antes de sua concepção, que não cumpriam com os requisitos alçados após a promulgação da lei.

De modo que a grande parte das regiões metropolitanas (RM) “nada tem de metropolitano, assemelhando-se mais a cidades médias aglomerada com as do entorno. Essa é a característica que predomina nas RMs criadas mais recentemente, em sua maioria no interior de certos estados brasileiros” (FIRKOWSKI, 2013, p. 394).

A tendência da metropolização também foi vivenciada no solo tocantinense, de sorte que embasados no Artigo 25 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mencionado anteriormente, criaram-se no Estado duas regiões metropolitanas. Ambas foram concebidas antes da criação do Estatuto das Metrôpoles: a Região Metropolitana de Palmas (RMP) e a Região Metropolitana de Gurupi (RMG). Porém, só a primeira se encontra dentro do que versa a legislação, pois conforme Bessa (2015) Palmas se classifica na condição de “capital regional, pois vem articulando um segmento de rede próprio”.

A RMP foi instituída pela Lei complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013), resultando num recorte geográfico que abrange dezesseis municípios no centro do Tocantins. São eles: Palmas, Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia. Além deles, tem-se os municípios tocantinenses situados entre os paralelos de 11º 00' e 09º 00' S, cujos interesses sociais, econômicos e políticos convergem para a metrópole de Palmas.

Nesse escopo, a capital assume a função de promover o desenvolvimento socioeconômico regional por meio de melhorias no transporte intermunicipal, na segurança pública, no saneamento básico e na preservação ambiental. Porém, tal qual a criação de Palmas, para exercer a função de capital, a criação da RMP, institucionalizou-se, segundo Soares (2019), a partir de critérios políticos, deixando as questões relativas à complementaridade de funções e as especificidades da rede urbana do estado em segundo plano.

Um dos principais objetivos alegados na criação da RMP foi a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes

atuantes na região metropolitana, as quais foram subdivididas pela referida lei em dez pontos focais. Esses pontos abrangem as mais diversas áreas, sendo o desenvolvimento econômico, a segurança pública, a qualidade de vida e a proteção ambiental suas diretrizes principais.

Embora a RMP seja uma iniciativa estadual, os municípios possuem representação no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas (CDRMP), instituído pela Lei Complementar Nº 90 (TOCANTINS, 2013). Este conselho é o órgão colegiado responsável por gerir a RMP. Souza (2003, p. 137) aponta que estas entidades possuem uma propensão ao “agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intragovernamentais”.

Não obstante, dentre a totalidade de votos do CDRMP, a grande maioria encontra-se nas mãos do governo estadual, sendo isto um “estopim” para diversas dissidências entre Estado e Metr pole. Transitando num cenário de conflitos de governança confederativa, o histórico negativo relativo ao surgimento das primeiras RMs e a própria cria o de Palmas, o CDRMP foi alçado   instância superior, no que se refere às fun oes de interesse regional comum de uma área ingente, dispersa e heterog nea.

Isso posto, instala-se o problema dessa pesquisa: Qual a percep o dos ex-gestores municipais quanto a efetividade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas? Este conselho foi instituído pela Lei Complementar Nº 90 (TOCANTINS, 2013), como instrumento de coopera o entre os dezesseis municípios componentes da RMP e os outros vinte e nove que estão submetidos às decisões proferidas pelo referido  rgo.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo geral**

Analisar a percep o dos ex-gestores municipais quanto a efetividade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- ✓ Analisar a percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado;
- ✓ Identificar a percepção dos ex-gestores com relação a existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses dos municípios;
- ✓ Identificar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP, por meio da percepção dos ex-gestores quantos aos impactos oriundos dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013).

### 1.2. Justificativa

Durante leitura de excertos de trabalhos produzidos pelo Observatório das Metrôpoles de diversos autores, dentre os quais destacam-se os escritos por Gouvêa (2005). Surgiu uma inquietação entorno dos conflitos inter e intrajurisdicionais inerentes ao federalismo e o quanto eles se acirram ainda mais no ambiente metropolitano. Então, lembrando da existência das duas regiões metropolitanas presentes no Estado do Tocantins e principalmente no contexto conflituoso da “implantação” da RMP, este tema foi escolhido para objeto estudo.

Ao perscrutar sobre a existência de trabalhos relativos a esta temática, constatou-se ainda mais a carência de estudos na área. A ideia inicial era fornecer um diagnóstico relativo à implantação de projeto relativos as funções de interesse regional comum. Porém, como o despertar inicial era voltado para conflitos relativos à governança metropolitana, o órgão colegiado responsável por implementar e gerir o aglomerado urbano, foi elegido para objeto de estudo.

Diante do exposto a presente pesquisa mostrou-se necessária e sustenta que sua **contribuição social**, consiste em lançar luz ao real grau de atuação do CDRMP, uma vez que o escopo resultante do Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013) requer um ambiente de governança interfederativa. Configurou-se em um mecanismo de acompanhamento das ações do CDRMP, como também os possíveis percalços encontrados, além de propor instrumentos para aprimoramento das atividades, mensurando se estas foram ou não atendidas a

contento. Nesse passo, explicitamos como a principal relevância deste estudo é a perene carência de melhoria na prestação dos serviços públicos à comunidade.

Sua **contribuição aos gestores públicos** situa-se na premissa de que vai ao encontro à necessidade de propiciar reflexões entorno do cumprimento dos princípios da administração pública, constituindo-se como instrumento de debate, rumo à efetivação da qualidade e eficiência. A fim de que os possíveis entraves sejam vencidos e que o órgão possa então alcançar seu pleno funcionamento e culminar no desenvolvimento econômicos dos municípios que o compõem, bem como a diminuição das assimetrias entre metrópole e pequenos centros.

Entre tantas produções acadêmicas destinadas à investigação de questões relativas à governança metropolitana, trabalhos que vislumbrem a atuação de órgãos gestores de aglomerados urbanos criados posteriormente ao estatuto das metrópoles são ainda incipientes. Em pesquisa realizada nos portais Capes e Scielo nada foi encontrado em que propusesse a discutir as incumbências e nuances destes órgãos colegiados. Partindo dessas argumentações ancora-se a **contribuição acadêmica** desta pesquisa mesmo consideradas as limitações do trabalho.

## 2. LOCUS DA PESQUISA

Visando propiciar uma maior compreensão do objeto de estudo apresentar-se-á nesta seção um breve histórico de questões relativas à gênese e ocupação do Estado do Tocantins, a Região Metropolitana de Palmas e do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas.

### 2.1 Povoamento e criação do Estado Do Tocantins

Sabe-se que o Tocantins é o estado mais novo dentre as demais Unidades da Federação. Em seus 31 anos de emancipação, é possível notar o crescente desenvolvimento econômico, social, político e cultural. Ressalta-se que a ocupação do território tocantinense está intimamente ligada aos ciclos econômicos que a utilizaram como palco, como dito por Lira (2011, p.239) o “processo de urbanização que se desenvolveu de acordo com o ciclo econômico que viveu historicamente a região do atual estado do Tocantins” e ratificado por Teixeira Neto (2002, p.29), que preconiza que “a atividade econômica impulsionou, tanto o povoamento quanto o surgimento das cidades no Tocantins”.

Conforme, prega Nascimento (2013), ao utilizar um recorte temporal, pode-se definir que o povoamento movido pelos ciclos econômicos materializados no Estado ocorreu conforme a tabela a seguir:

**Tabela 1 - Ciclos econômicos**

<b>Ciclo econômico</b>	<b>Início</b>	<b>Decadência</b>
Mineração (ouro)	1725	1770
Navegação	1770	1959
Agropecuária	1770	2000
Mineração (cristal de rocha)	1930	1950
Construção da BR 153	1959	1974

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Nascimento (2013).

Como pôde ser percebido, por meio da tabela 1 o surgimento de algumas cidades se deu a partir da extração do ouro. Dentre os municípios da RMP, Monte do Carmo e Porto Nacional provieram da mineração. Este último, segundo o IBGE, o município que deu origem a Ipueiras, Brejinho de Nazaré, Silvanópolis e Oliveira de



Fátima em decorrência da elevação de distritos desmembrados de seu território.

O período aurífero foi sucedido pela pecuária e a navegação, sendo o último motivo direto da gênese do município de Tocantínia, e indiretamente das localidades de Lajeado, Aparecida do Rio Negro e Miracema do Tocantins.

Por fim, com os municípios de Paraíso do Tocantins, Barrolândia, Fátima e Miranorte engendraram-se a partir da criação da BR 153, como ratificado por Oliveira (2018, p. 11) ao afirmar que a abertura da Belém-Brasília e a de estradas vicinais deram unidade ao estado de Goiás, conseqüentemente à porção norte de Goiás, fortalecendo a economia agrária, inserindo-a na dinâmica capitalista.

Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2005, p.79) ressaltam a importância da rodovia para alavancagem da área que viria a se tornar o Estado do Tocantins e evidencia que caso não houvesse este empreendimento “o Estado não passaria, hoje, de um imenso território mesopotâmico, situado em sua maior parte entre os rios Araguaia e Tocantins, isolado do sul do país e sem saída para o norte, a não ser por água, como antigamente”.

Com o advento da nova forma de transporte modal, sucedido de políticas econômicas e populacionais de integração nacional desembocaram em severas mudanças no modo de vida dos nativos da região. Os antigos sistemas de roças, o extrativismo vegetal e a pecuária em sistema comunal foram sendo desmantelados pela dinâmica capitalista no campo, projetando a incorporação privada da terra pela expansão de grandes estabelecimentos rurais e a adoção do trabalho assalariado em substituição às formas tradicionais de relação de trabalho (AJARRA, 1991, p.31).

Esses fatos, acrescidos também da usurpação de terras por grileiros, consoante com Oliveira, (2018, p. 19), resultaram no êxodo rural, uma vez que após a expulsão do campo, os nativos foram forçados a buscarem alternativas de sobrevivência, aglomerando-se em núcleos urbanos, mesmo que estes não possuíssem condições de absorção de mão-de-obra. Nesse passo, imerso num contexto de insatisfação popular frente às deficitárias políticas de desenvolvimento regional implementadas no Norte Goiano pós-BR153, atrelados ao surgimento de novas lideranças políticas, surge o rompante ideológico da criação do novo estado.

Tal propósito, embora tenha iniciado em meados da Década 60 e sido ressoado pelos mais distintos líderes e movimentos, só logrou êxito na Assembleia Nacional Constituinte, que buscava desvencilhar a imagem da política brasileira da

que era praticada no regime militar. Embora a Constituinte tivesse buscado primordialmente assegurar os direitos e garantias individuais, ela também propiciou a reorganização do território, como nos casos das elevações aos estados de Roraima e Amapá e criação do Tocantins.

Salienta-se que o momento oportuno para a criação e a autonomia da porção Norte do estado de Goiás foi urdido por meio do perdão de dívidas do estado de Goiás, como visto no inciso 7º do artigo nº 13 das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal:

Art.13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento das áreas descritas neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

[...]

§ 7º - Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério a assumir os referidos débitos (BRASIL, 2019, p. 5).

Após a criação do Estado, iniciaram-se disputas entre as cidades mais representativas em prol da sua candidatura para capital do recém-criado estado, a saber: Araguaína, Gurupi e Porto Nacional. As duas primeiras utilizaram da pressão econômica por parte dos grandes latifundiários e dos veículos de comunicação, enquanto a última figurava por meio da demanda popular. (LIRA, 2011, p. 53).

Oliveira (2012) afirma que visando a não fomentar dissídios entre lideranças políticas, o governo optou por estabelecer a cidade de Miracema como capital provisória. Que fora posteriormente substituída pela cidade de Palmas, como uma clara e dispendiosa tentativa de abarcar os ideais de desconcentração das margens da rodovia e do povoamento da mesorregião oriental, com ênfase na margem direita do Rio Tocantins.

A construção da cidade de Palmas, projeto ambicioso de uma cidade planejada, última desse segmento, teve sua criação segundo Lira (2011) para atender interesses geopolíticos. Alcançou sua efetivação mediante a utilização do arranjo político disponível em Taquaruçu, onde governo estabeleceu sua sede política e administrativa e ocasionou diversas mudanças na dinâmica de povoamento do Estado e as interações entre os municípios.

**Tabela 2 - Evolução populacional do Tocantins**

CIDADE	ANO			
	1991	2000	2010	2019
Araguaína	103.315	113.143	150.484	180.470
Aparecida do Rio Negro	não informado	3.517	4.213	4.795
Barrolândia	6.525	5.082	5.349	5.632
Brejinho de Nazaré	6.288	4.877	5.185	5.497
Fátima	4.752	3.848	3.805	3.835
Gurupi	56.752	65.034	76.755	86.647
Ipueiras	1.194	1.166	1.639	2.015
Lajeado	não informado	2.344	2.773	3.134
Miracema do Tocantins	20.815	24.444	20.684	18.248
Miranorte	10.908	11.802	12.623	13.434
Monte do Carmo	6.542	5.193	6.716	7.947
Palmas	24.334	137.355	228.332	299.127
Paraíso do Tocantins	28.825	36.130	44.417	51.252
Porto Nacional	42.030	44.991	49.146	53.110
Pugmil	não existia	1.989	2.369	2.688
Silvanópolis	5.578	4.725	5.068	5.403
Tocantínia	6.363	5.788	6.736	7.545

Fonte: Elaborado pelo autor com base em –IBGE (2019).

Ao observarmos a tabela 2, no intervalo de 1991-2000, percebemos que após a instalação do governo na cidade de Palmas, o crescimento absoluto desta cidade passou a ser o maior do Estado, sobrepujando o domínio que anteriormente pertencia as cidades de Araguaína e Gurupi, antigas postulantes a capital. E que algumas pequenas localidades que bordejam a nova capital, tiveram suas populações reduzidas, como no caso Tocantínia, Monte do Carmo, Brejinho de Nazaré, Fátima e Silvanópolis em decorrência das migrações pendulares, para cidades já sedimentadas como Porto Nacional e Paraíso do Tocantins, sendo estes espaços periféricos da cidade neófito, como solidifica Oliveira (2012):

Depois da escolha, os espaços que caracterizavam o atraso pela falta de infraestrutura, subitamente foram transformados em intensos canteiros de obras e as cidades vizinhas, Porto Nacional, Paraíso e a própria capital provisória, transformaram-se em dormitórios. (OLIVEIRA, 2012, p. 69)

Ao analisarmos a dinâmica populacional do período de 2010-2019, nota-se que, de modo geral, o aumento populacional nas pequenas aglomerações apresenta uma tabela de estagnação, concentrando-se fundamentalmente nas maiores cidades do Estado.

**Tabela 3-** Densidade demográfica 2010 - 2019

<b>CIDADE</b>	<b>Densidade demográfica de 2010 hab/km<sup>2</sup></b>	<b>Densidade demográfica de 2019 hab/km<sup>2</sup></b>	<b>Índice de cresc. Demog. da Pop. 2010 a 2019</b>
Aparecida do Rio Negro	3,6	4,13	0,50
Barrolândia	7,50	7,90	0,40
Brejinho de Nazaré	3,01	3,19	0,18
Fátima	9,94	10,01	0,07
Ipueiras	2,01	2,47	0,46
Lajeado	8,60	9,72	1,12
Miracema do Tocantins	7,79	6,87	-0,92
Miranorte	12,24	13,02	0,78
Monte do Carmo	1,86	2,20	0,34
Oliveira de Fátima	5,04	5,40	0,36
Palmas	102,90	134,89	31,99
Paraíso do Tocantins	35,03	39,52	4,49
Porto Nacional	11,04	11,93	0,89
Pugmil	5,90	6,69	0,79
Silvanópolis	4,03	4,29	0,26
Tocantínia	2,59	2,90	0,31

Fonte: Elaborado pelo autor com base em –IBGE (2019).

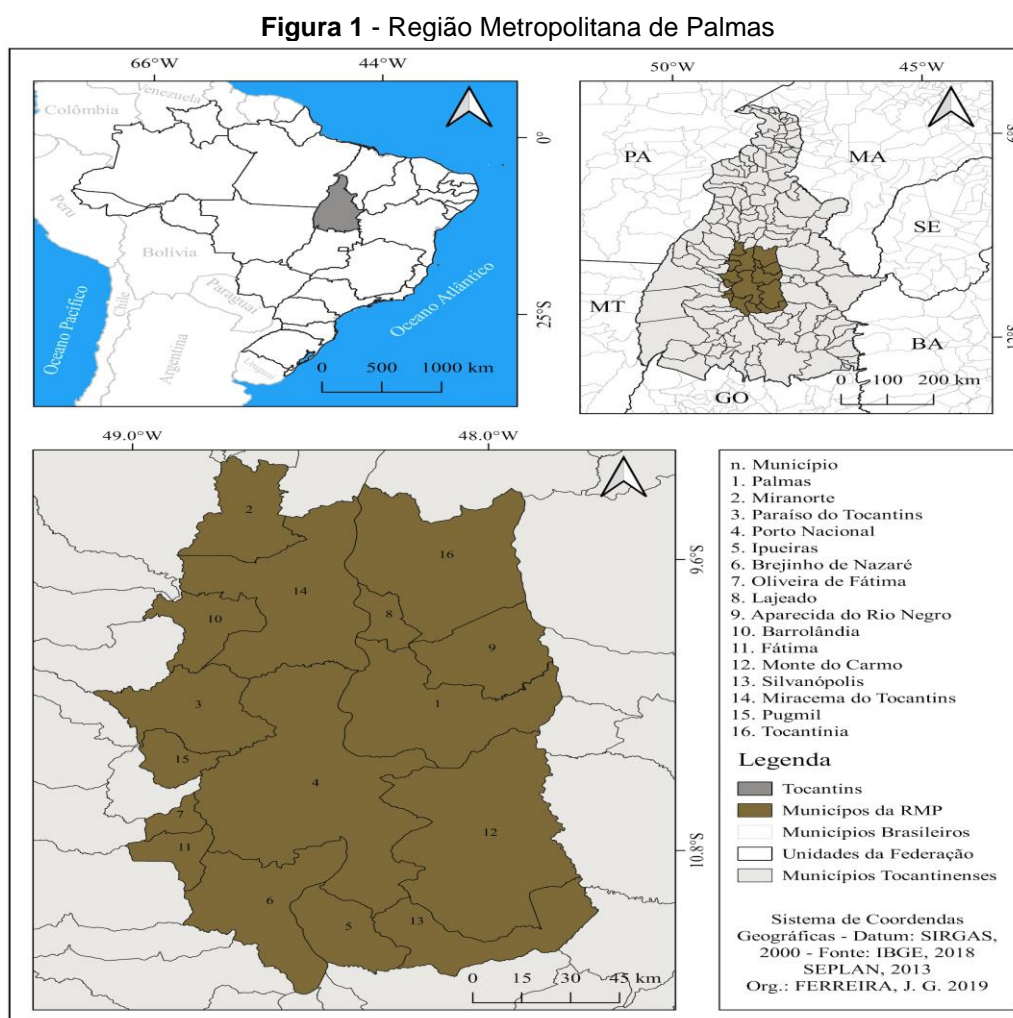
Porém, se o ponto de discussão girar em torno da densidade demográfica, atualmente, a RMP possui 19,53 hab/Km<sup>2</sup>. Dentre as cidades que compõem a RMP, somente a cidade de Palmas possui um aumento geométrico nessa questão, como pode ser visto na tabela 3, e apenas na cidade de Miracema do Tocantins incide em um resultado negativo. Devido a este processo ascendente com relação ao desenvolvimento populacional e econômico, as criações das duas regiões metropolitanas objetivavam fortalecer o desenvolvimento regional e irradiar o progresso a todo território tocantinense.

Dentre as duas RMs existentes no Tocantins, este estudo se concentrou na Região Metropolitana de Palmas, pretendendo entender sobre a atuação, desempenho e decisões, do seu órgão gestor no contexto da zona urbana.

## 2.2 Região Metropolitana de Palmas

Desde a sua criação, a Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013) que autoriza a RMP contempla dezesseis municípios: Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins,

Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Palmas, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia, como pode ser vista no mapa a seguir. Abrange uma área estimada em 24.828,192 km<sup>2</sup>, correspondendo a aproximadamente 9% do território tocantinense.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE, 2019.

É uníssonos entre os teóricos que as regiões metropolitanas são constituídas visando à gestão de serviços que perpassam os limites municipais, e que, portanto, seus ônus também devem ser partilhados entre todos os envolvidos. Na sua gênese, a RMP também tinha como foco unificar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, bem como utilizar as dinâmicas de rede emanadas da cidade de Palmas para os municípios circunvizinhos, como versa a própria legislação que a criou:

Art. 3º A organização da Região metropolitana de Palmas tem por objetivo promover:

II - a cooperação entre os três níveis de governo, com máximo aproveitamento dos recursos públicos, mediante descentralização, articulação e integração dos respectivos órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região;

[...]

IV - a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região metropolitana;

V - a redução das desigualdades sociais e regionais. (TOCANTINS, 2013, p. 1).

Segundo Fernandes e Araújo (2014), dentre os benefícios oriundos do estabelecimento desses arranjos territoriais, os mais explicitamente percebidos são os relacionados à equiparação de valores cobrados entre as ligações telefônicas dentro dos municípios integrantes e de salários e tacitamente obterem prioridade no que tange a programas federais. A gestão desses aglomerados é exercida por conselhos deliberativos e/ou consultivos, no caso da RMP esta atribuição é de responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, que será esmiuçado na seção a seguir.

### **2.3 O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas**

É sabido por todos que o Pacto Federativo veta a apropriação de características estatais a outras entidades que não sejam a União, Estados e Municípios. De modo que, as aglomerações urbanas, microrregiões ou mesmo as regiões metropolitanas não podem desfrutar de prerrogativas da tríade supracitada. No entanto, a fim de propiciar o pleno desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, permite-se que esta última possa exercer poder político sobre tais serviços.

Consoante a isto, Meirelles (2003, p. 83) afirma que a “região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre os Estados e os Municípios. Na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política.” Para esta e tantos outros autores as Regiões metropolitanas podem gerir apenas demandas relativas a serviços especiais e essa gestão deve ser feita por uma entidade autárquica ou um colegiado específico, responsável por cuidar dos interesses gerais. De mais para mais, tais instituições não podem rivalizar com

Estados e Municípios, no que se trata de prerrogativas estatais.

Com relação ao adotado no Estado do Tocantins, a administração da região metropolitana é exercida pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas. Sendo este o órgão colegiado com poderes normativos, tendo a função de debater e criar políticas públicas a serem desenvolvidas dentro dos limites da RMP e tem sua composição estabelecida na Lei Complementar nº 90/13, da seguinte forma:

Art. 9º O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas compõe-se:

I - dos membros indicados pelo Chefe do poder Executivo do Estado dentre os agentes públicos de áreas específicas, em quantitativo suficiente a manter em equilíbrio o poder de voto dos demais representantes;

II - do prefeito de cada município, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes.

[...]

§ 3º Além dos relacionados no art. 2º desta Lei Complementar, têm direito a voz no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas os demais municípios tocantinenses situados entre os paralelos de 11º 00' e 09º 00' S. (TOCANTINS, 2013, p.4).

Conforme disposto no Inciso 2º do artigo acima e tendo como base os dados da população estimada do IBGE (2019), o poder de decisão de cada um dos municípios pode ser retratado da seguinte forma:

**Quadro 1- Poder de voto por município no CDRMP**

CIDADE	Nº DE VOTOS
Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia.	01
Paraíso do Tocantins e Porto Nacional	02
Palmas	04

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei Complementar Nº 90/2013 e do IBGE, 2019.

O Parágrafo 3º, Inciso supracitado, confere o direito de terem suas demandas ouvidas e requeridas no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas a outros 29 municípios, sendo estes: Caseara, Marianópolis do Tocantins, Lagoa da Confusão, Santa Rita do Tocantins, Cristalândia, Abreulândia, Dois irmãos do Tocantins, Chapada de Areia, Rio dos Bois, Rio Sono, Lizarda, Mateiros, Ponte Alta do Tocantins, São Felix do Tocantins, Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins,

Fortaleza do Tabocão, Monte Santo do Tocantins, Pium, Divinópolis do Tocantins, Pedro Afonso, Centenário, Nova Rosalândia, Lagoa do Tocantins, Bom Jesus do Tocantins, Araguacema, Goianorte, Colmeia e Tupirama.

A importância de conceder participação nas discussões aos municípios situados entre os paralelos de 11º 00' e 09º 00' S, vai de encontro ao dito por Mukai (1976, p.76), com relação a prevalência dos critérios de inter-relação sobre os limítrofes. Segundo o autor os “serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana”, o que requer que estas funções de interesse regional comum sejam executadas e planejadas com a participação de todas as localidades que fazem uso delas. Mukai reitera que sua administração deve ter aspectos unificados e autônomos, com o desembolso financeiro de todos os participantes e que caso estes não possuam condições orçamentárias, caberá a União complementar os recursos necessários para realização de projetos.

Outra atribuição do CDRMP é a gestão financeira da RMP, que se dá por meio do gerenciamento dos recursos do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento. Este por sua vez, tem natureza especial, vinculado à Região Metropolitana de Palmas e destina-se à captação e aplicação dos recursos necessários à elaboração e ao desenvolvimento das atividades da RMP, assim como à viabilização e à execução de planos, programas e projetos de interesse da mesma. As decisões tomadas pelo órgão colegiado, após serem formalizadas por resoluções, passariam a ter caráter obrigatório e vinculante para os municípios integrantes da Região metropolitana de Palmas.

Embora o CDRMP tenha sido instituído em 2013, em nenhum momento foi adicionado na estrutura administrativa do Estado. De modo que as atividades deste colegiado foram bastante prejudicadas pelas constantes reconfigurações da máquina pública, na época de sua criação as atividades do CDRMP estavam cingidas dentro da Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SECHDU.

A Lei nº 2.986 (TOCANTINS, 2015) renomeou a pasta, passando esta a se denominar Secretaria do Desenvolvimento Regional, Urbano E Habitação – SEDRUH tendo as atividades do CDRMP passado para o controle da Superintendência de Desenvolvimento Regional. Já a Lei nº 3.421 (TOCANTINS,



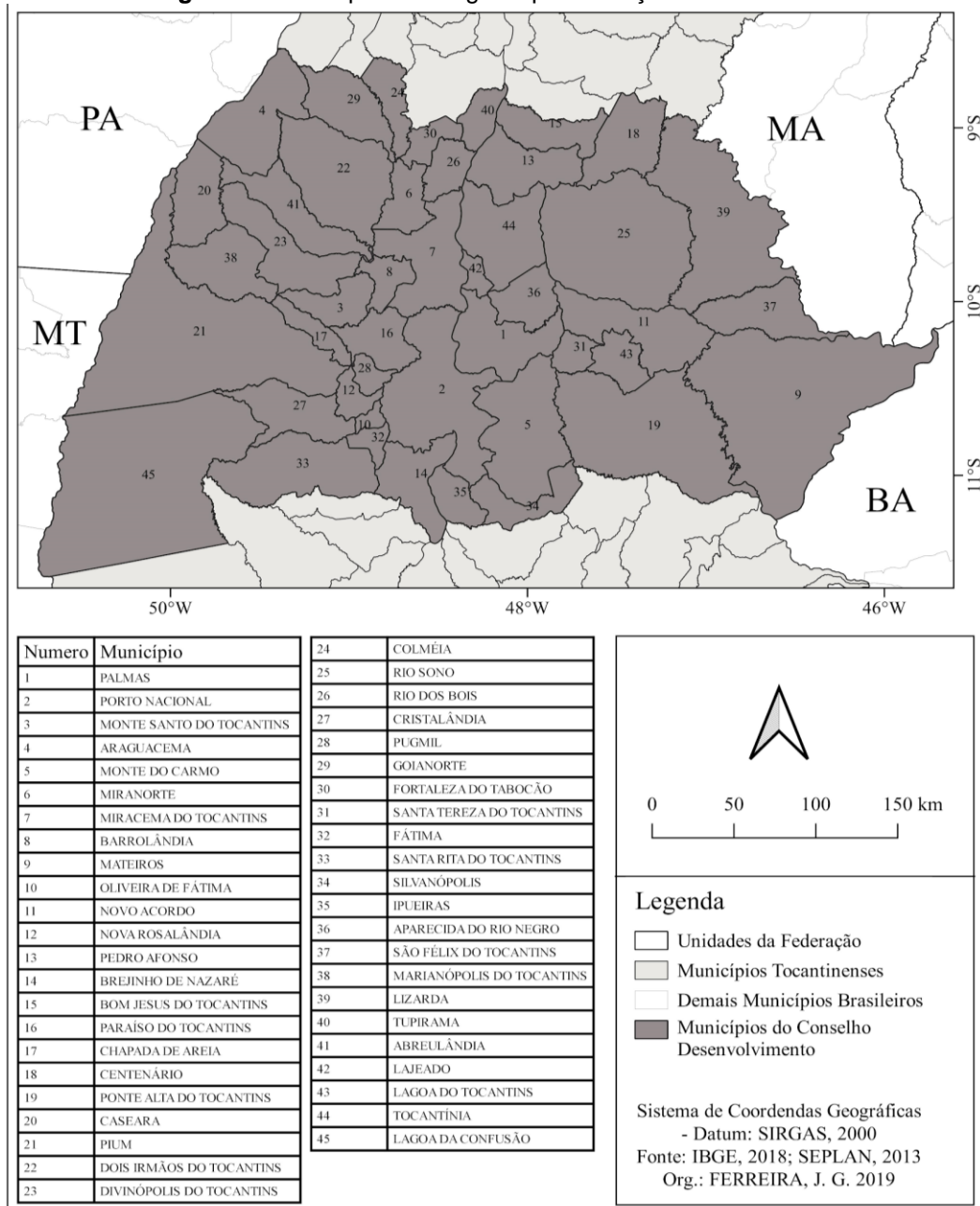
2019) extinguiu o órgão, delegando as competências da pasta para SEPLAN, sendo a Superintendência de Desenvolvimento Regional diminuída a *status* de gerência.

Avista-se que o dilema da falta de estrutura administrativa que ampare as atuações das RMs não é de exclusividade do Estado do Tocantins. Souza (2003) alvitra que as questões de gestão metropolitana se encontram em inanidade política e administrativa. A autora atribui esta condição ao fato de que embora a Constituição de 1988 tenha conferido aos estados a prerrogativa de instituir as RMs, não se preocupou em legislar a respeito das estruturas administrativas pautadas na cooperação dos entes federativos ou em prover recursos específicos.

O CDRMP, em suma, seria o espaço de discussão e decisão das funções públicas de interesse comum executadas em sua jurisdição. Sua esfera de atuação abrange um terço dos municípios do Tocantins com uma área de 110.623,64 Km<sup>2</sup>, ou seja, aproximadamente 40% do território tocantinense. Avulta-se que a referida área equivale a cinco vezes o tamanho do estado de Sergipe, o mapa, a seguir, expõe a área de atuação do CDRMP, tendo como base o disposto na Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013).

O mapa exposto na figura 2 a seguir apresenta os quarenta e cinco municípios situados entre os paralelos de 11º 00' e 09º 00' S e que por força da Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013), se submetem as resoluções do órgão colegiado

**Figura 2 - Municípios abrangidos pela atuação do CDRMP**



Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE, 2019.

O CDRMP é uma institucionalidade pautada na promoção da governança interfederativa, sua atuação se daria pela elaboração de normas de planejamento, execução das funções públicas de interesse regional comum e do compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação. Após enunciado o objeto de estudo, a seguir serão apresentados os pressupostos teóricos indispensáveis para uma acurada compreensão da pesquisa.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Apresentar-se-á aqui os resultados da frente teórica que validou a análise dos dados de nossa pesquisa, a partir das seguintes categorias: Região Metropolitana; Rede Urbana, Conselhos e Cooptação.

#### **3.1 O conceito de região metropolitana**

O processo de metropolização é cada vez mais discutido na contemporaneidade, seja por efeitos legislativos que não versam com a realidade concreta de algumas áreas, seja pela representatividade que esta adquiriu ao de sua evolução.

Para compreender o conceito de região metropolitana se fazem necessários estudos que permeiem o ambiente acadêmico, político e jurídico, visto que o Brasil possui grande população (em ascendência), cultura ímpar que varia de um município para o outro e uma disparidade entre o crescimento populacional e a urbanização (GOUVÊA, 2005).

É interessante expor que os eventos importantes a este estudo se concentram a partir do século XX, portanto, é preciso entender a realidade brasileira de início. Jardim (2007) explana que, no início do século XX, o país tinha cerca de 90% de sua população vivendo no campo, sendo considerado agrário. Porém, esses números foram se invertendo a partir de 1940 – em uma corrente crescente passa de 26,35% para 68,86% até 1980; posteriormente, em 2000, atingiu 81,2%. Todas essas mudanças são frutos de fatores econômicos, sociais e das mudanças nos serviços.

Antes de adentrar de fato na ideia de metropolização e nas regiões metropolitanas, é fundamental entender que estas são frutos do processo de urbanização, que ocorre de forma irreversível e dá formação as metrópoles.

##### **3.1.1 O processo de urbanização**

Dentre os pesquisadores da área, a citar IBGE (2016), Mencio e Zioni

(2017), e Perozini (2017), é uníssono que o Brasil teve seu processo de urbanização intensificado nas últimas décadas, em média a partir da década de 1960, devido aos fatores territoriais e econômicos, principalmente no tocante a revolução industrial.

Entretanto, o processo de urbanização não se caracteriza apenas na concentração das pessoas no meio urbano. Segundo Silva (2016, p. 29), na Geografia, assim como nas demais Ciências, os conceitos não são unos e inquestionáveis, o que é válido, não podendo ser restringidos, e neste caso, “é recorrente a associação da urbanização à ação de prover infraestrutura urbana, entendimento reproduzido no cotidiano”. Para a autora, o processo de urbanização vai para além do que está expresso, está atrelado às modificações que ocorreram na sociedade e natureza ao longo dos anos, o que envolve o crescimento populacional, industrialização, modelos políticos, dentre outros. Transcende a ideia de aglomeração de pessoas no ambiente urbano, é um processo complexo, completo e variável.

O IBGE (2016, p. 13) afirma que a urbanização atingiu níveis elevados de complexidade em grande magnitude, chegando a ser considerada “o fenômeno contemporâneo mais importante” em face de mais da metade da população estar concentrada no ambiente urbano, com projeções afluentes.

Em relação à urbanização, Silva (2016) destaca que no Brasil, tal processo se caracteriza por três momentos a partir da década de 1950 – as aglomerações urbanas; concentração urbana e com a formação de núcleos urbanos intermediários; e posteriormente o processo de metropolização – respectivamente. Em seu estudo, a autora declara ainda que essas mudanças ocorreram no mundo todo como resultado da transformação no processo produtivo, em outras linhas, a forma como os processos de produção foram se automatizando e as fábricas atraindo cada vez mais pessoas para as cidades.

Essa transformação de um país que até então era agrário e rural para industrial, acarretou mudanças nos cenários políticos e social, pois os fazendeiros, grandes proprietários e comerciantes exportadores perderam suas influências. “O poder agora ficou concentrado nos donos das indústrias, diretores renomados e banqueiros. Desta maneira, o ambiente urbano controla de certa forma o ambiente rural”. (ROMANELLI; ABIKO, 2011).

Nessa vertente, Mencio e Zioni (2017) ratificam que no país a partir da

década de 1960, ocorreu um intenso processo de industrialização, além do aumento das riquezas econômica e outros fatores como o crescimento demográfico, estrutura edílica e de infraestrutura que pudesse comportar a quantidade de pessoas que migraram para as cidades, acarretando o desenvolvimento do mercado, cultura e relações sociais. Esse evento promoveu a expansão dos núcleos urbanos “antes circunscritos a uma única sede de município para outras cidades vizinhas, criando vínculos entre cidades de municípios próximos, gerando relações de graus distintos de interdependência” (MENCIO; ZIONI, 2017, p. 4). Ante ao processo de urbanização, vislumbra-se a metropolização.

Silva (2016, p. 32) afirma que “o processo de urbanização se desenvolveu de forma contraditória”, por assumir aspectos e ritmos diversos em função de sua capacidade de refletir as características que o produziu, ou seja, “a conjuntura histórica, política, econômica e socioespacial que fomentou a propensão da realidade urbana”. Há ainda uma relação, considerada pela autora com indissociável, entre o modo de produção e processo de urbanização. Todavia, sua forma material é a cidade, a rede urbana e a metrópole, conforme exemplifica.

Em seus estudos, Gouvêa (2005) aponta que, no Brasil, o processo de urbanização ocorreu de modo acelerado, um pouco por conta do processo de industrialização, mas aponta três fatores – diminuição da taxa de mortalidade; migração do campo; o transporte ferroviário – como elementos influenciadores deste processo. Ressalta ainda que entre 1940 e 2000, a população urbana cresceu cerca de 971%, cerca de três vezes mais que o crescimento da população total.

Nesta explanação, o autor supracitado firma que o fenômeno da metropolização brasileira foi caracterizado pelo crescimento urbano acelerado. Além disso, esses dois processos ocorreram paralelamente às atividades de industrialização e migração com contingente populacional para as cidades, discutido em outrora como verticalização.

Fato é que, no país, as cidades sempre ocuparam um papel importante no processo de ocupação territorial “servindo como sítios de suporte ao povoamento, centros de controle político e de armazenamento da produção agroextrativa, núcleos de conexão com os circuitos mercantis, polos de crescimento industrial e nós das redes financeira e informacional” (IPEA, 2001, p. 86). Todo esse processo de urbanização resultou na metropolização de algumas cidades, conforme discutido a

seguir.

### 3.2 Metr pole

Em termos de cidades, metrópole, metropoliza o e região metropolitana,   imprescindível conhecer além da base histórica, a jurídica. Neste cenário, Mencionio e Zioni (2017) relatam que   difícil conceituar algo que cada município tenha propriedade para legislar.

Essa capacidade   vislumbrada no artigo 25,  3  da Constitui o Federal (1988), ao prever que os Estados têm propriedade para “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum”. Posto isso, faltava a defini o de alguns conceitos que se relacionam com este, a exemplo, o que se configura como município limítrofe para fins de aplica o da legisla o.

Dentro desta temática, no campo jurídico, o Estatuto da Metr pole   um dos norteadores do desenvolvimento e organiza o destas. No entanto, só começou a tramitar na Câmara dos Deputados em 2005 (MENCIO; ZIONI, 2017). Anteriormente, a Lei no 10.257 (BRASIL, 2001), também conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentava o assunto, porém ainda com certas limita es, deixando várias lacunas.

A atualidade conta com Estatuto da Metr pole instituído pela Lei n  13.089 (BRASIL, 2015), que estabelece em seu art. 1 :

Diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2015, p. 1).

Essa Lei dispõe sobre aspectos gerais em rela o às regiões metropolitanas e aglomera es públicas, além do plano de desenvolvimento urbano. Tal legisla o   importante por seu efeito absoluto. Neste sentido, os Estados devem observar esta para legislar em consonância.

Domingos (2010) expõe que a urbanização e a metrópole são termos polissêmicos, ou seja, podem assumir significados distintos ao longo do tempo, de acordo com o que se propôs a designar naquela época. Para ele, este conceito foi criado, recriado e novamente se transformará, porém, a ideia de dominação da metrópole persiste desde sua criação. É relevante destacar o que o autor diz a respeito dos conceitos e o que já fora discutido até então sobre o fenômeno da urbanização não estar ligado apenas ao crescimento populacional.

Assim, a metrópole se consolida como extensão territorial com influência sobre determinada região, advinda de sua população, relevância social, econômica e política. O Estatuto da Metrópole, lei nº 13.089 (BRASIL, 2015) conceitua o termo metrópole e outros termos fundamentais, conforme disposto a seguir:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – Aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...)

V – Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; (BRASIL, 2015, p. 2).

O fragmento da Lei disposto acima, alvitra a respeito de aglomerações urbanas e metrópole, reforça o disposto na Constituição Federal sobre a responsabilidade do Estado, função pública comum e governança federativa, fundamentais para compreender a responsabilidade de cada ente e como eles se relacionam.

É válido diferenciar as aglomerações urbanas das metrópoles, conforme a Lei nº 13.089 (BRASIL, 2015). No caso das aglomerações urbanas temos um agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, ou seja, que estão imediatamente próximos, contíguos, com características de complementaridade funcional e integração de dinâmicas geográficas, políticas, sociais e ambientais. Já no caso da metrópole, a representatividade é maior, pois esta possui influência nacional ou sobre a sua região em virtude de sua população ou características políticas e socioeconômicas.

Fresca (2011) traça uma linha do tempo com as evoluções do conceito de

metrópole. Nesse segmento, inicialmente o conceito era vinculado a comunidade, assim, a metrópole era o ponto central de influência. Sua característica principal é sua força funcional, na medida que concentra o comércio de ampla zona. É dela que parte inúmeros produtos, terá população superior às demais que a circundam, é um centro comercial independente, centro financeiro, administrativo e cultural, daí a sua complexidade.

A mesma autora ainda elucida que a segunda etapa da metrópole compreende o período que vai de 1750 a 1830 com as transformações na produção industrial, com a chegada das fábricas nas cidades ou para os locais com energia e facilidade de transporte. Uma nova fase compreende de 1830 a 1890, quando ocorreu uma revolução dos transportes e comunicações, principalmente o transporte rodoviário, além disso, evoluções no setor marítimo. A partir de 1890 o poder financeiro começou a se concentrar no seio das metrópoles, em partes por conta dos bancos privados com suas sedes localizadas nestas. Assim, estes locais criaram as condições para ser o local de concentração do poder. Outro ponto importante é a Revolução Industrial no século XIX.

Em termos de Revolução Industrial, é possível afirmar que o surgimento das indústrias, a rede urbana nos diferentes países foi alterada, ocorreu uma evolução da sociedade industrial em que se produzia em massa para o consumo. Essa etapa impulsionou a emergência das metrópoles e toda essa revolução foi influenciando no modelo de metrópole (IPEA, 2001).

Ademais, combinadas aos processos de revolução industrial, as mudanças políticas, de serviços, tecnologias e a globalização foram decisivos no modelo de metrópole de cada tempo (FRESCA, 2011, p. 36). A autora reforça que todas essas mudanças criaram as megacidades, que “são, em realidade, metrópoles que estão se tornando uma unidade econômica, funcional e socialmente interdependente” (FRESCA, 2011, p. 38), assim, o conceito de metrópole não consegue mais atender as transformações que ocorrem nas cidades, dando espaço a uma nova fase da urbanização: a metropolização.

A partir do conceito de metrópole, é essencial a distinção desta e do conceito de cidade média, esclarece Silva (2016, p. 27). A autora expõe que “as metrópoles dos projetos de criação de regiões metropolitanas são, na verdade, cidades médias (às vezes, cidades pequenas) e não apresentam indicativos de metropolização do



espaço”, enquanto que as cidades médias mostram características próprias que são frutos das mudanças nas relações capitalistas e também do processo atual, as duas são inseridas de modo diferente na lógica capitalista.

Em acorde, Firkowski (2013) apresenta que:

Na atualidade, o processo de globalização, aliado à intensificação da concentração de pessoas nas cidades – não mais predominantemente vindas do campo, mas de outras cidades; portanto, com experiências urbanas já definidas, embora em contextos e escalas diferentes – à mudança nas atividades econômicas – pois se passava da indústria para os serviços – e à emergência do setor financeiro, entre outras características, resulta na maior complexidade de funções características de uma metrópole (...). Também sua forma espacial corresponde a estas mudanças, com ênfase na aceleração dos transportes e mesmo na emergência de formas virtuais de comunicação, que dispensam, por vezes, o contato físico (FIRKOWSKI, 2013, P. 27).

É identificável que há uma similaridade entre os autores, que apontam a metrópole em constante evolução, decorrente de fatores intrínsecos e extrínsecos, fortalecendo a sua complexidade e que lhe atribuem características as quais esse conceito já não comporta e ao transbordar dá origem à metropolização.

Gouvêa (2005, p. 91) expõe que no Brasil, as metrópoles cresceram em virtude, principalmente, de um processo de expansão do núcleo central, que conseqüentemente foi absorvendo os espaços periféricos. De mais para mais, esses núcleos que inicialmente englobavam atividades industriais e residências, “foi se expandindo gradualmente, mediante a absorção de áreas lindeiras e ocupadas por atividades menos produtivas”, enquanto que as áreas residenciais nobres se desenvolviam em torno dos núcleos de negócios, combinando a mão-de-obra e terras baratas.

Por fim, Araújo (2013) se posiciona afirmando que as principais peças de uma rede urbana são as metrópoles, sendo que estas são os grandes centros de gestão e acúmulo do capital. Assim, sua principal característica é a força que ela exerce, ou seja, as suas forças em relação à economia, política e cultura, por exemplo. Essa força está atrelada a gestão do território. Ademais, apresenta-se o processo de metropolização e a criação das regiões metropolitanas.

### 3.2.1 Metropolização e as Regiões Metropolitanas

Até o presente, discutiu-se sobre o processo de urbanização e as metrópoles, sem adentrar de fato no processo de metropolização. Anteriormente, afirmou-se que a ideia de metrópole não comportava todo o significado que o processo de urbanização gerou e por isso deu origem à metropolização. Para compreender a representatividade desta é essencial conhecer sua epistemologia.

O fenômeno da metropolização pode ser entendido como sistemático, ou seja, um conjunto de ações e processos que ocorreram. Tais processos podem ser de ordem social econômica, conatural, territorial e permite a construção de uma rede que recobre determinada faixa territorial, mesmo que legalmente não sejam instituídos como metrópoles (PEROZINI, 2017).

Em retomada histórica, Gouvêa (2005) afirma que umas das primeiras tentativas de apresentação dos termos espaço, regional e urbano em companhia de diretrizes econômicas no Brasil, se deu com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), ademais, o documento recomendava a criação de regiões metropolitanas. Ele também reforçava ainda a ideia de que as áreas urbanas eram dotadas de importância que transcendiam os interesses municipais. Por fim, era necessário investir em gestão urbana.

Firkowski (2013) evidencia que, de modo geral, em termos de tentativas de regulamentar os regimes de organização e atuação territorial do Estado, há uma mobilização nesta mesma época, por volta de 1970. O Instituto relata que os estudiosos da época apontaram que a atuação dos entes passa de “gerenciamento” para “empresariamento urbano”. O primeiro conceito está atrelado a um modelo de gestão burocrática de serviços urbanos predefinidos e sistema de planejamento rígido. No segundo, temos um estilo de governança, em que se assumia mais riscos, porém calculados e postura flexível, a fim de inserção urbana na economia a nível mundial. Deste modo, utilizavam cada vez mais projetos estratégicos de revitalização urbano-regional.

Neste sentido, o Estatuto da Metrôpole prega que:

Art. 2o Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja

inviável ou cause impacto em municípios limítrofes;  
III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:  
a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;  
b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e  
c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;  
IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;  
(BRASIL, 2015, p.2).

Por força de lei, cada ente tem sua responsabilidade (de) limitada. Posto isso, é imprescindível que para efeitos das aglomerações urbanas, metrópoles e regiões metropolitanas, se posicionem em face do interesse comum, de modo que suas ações não prejudiquem os municípios limítrofes. Consequente, exige-se uma gestão plena, ou seja, formalizada e delimitada em função de lei, que tenha estrutura de governança interfederativa e com um plano de desenvolvimento integrado, o qual é regido em seus aspectos gerais pela referida lei.

A governança interfederativa se refere ao compartilhamento das responsabilidades de função pública entre os entes federativos. O Plano de desenvolvimento urbano integrado é o instrumento de planejamento para o desenvolvimento de uma aglomeração urbana ou região metropolitana. Vislumbra-se então, por meio do Estatuto da Metrópole, um encaminhamento para padronizar a gestão urbana no Brasil.

Clementino (2016) expende que a metrópole não pode ser encarada como uma unidade política, pois não é, não tem as prerrogativas de um ente federativo. No entanto, é elementar para a dinâmica econômica do país, visto que o seu desenvolvimento move a economia nacional e das grandes regiões. A autora a considera como áreas urbanas, “definidas como espaços especiais pelas funções que exercem, pelo tamanho de sua população, pela inexistência de limites perceptíveis entre os municípios que ela incorpora, dentre outros critérios definidores” (CLEMENTINO, 2016, p. 5), se constituindo assim por sua propriedade em relação ao planejamento urbano.

No tocante ao histórico do processo de metropolização, Côrte (2010) propaga que a trajetória das políticas metropolitanas no Brasil pode ser dividida em três períodos, a saber:

1º - Período de institucionalização que vai de 1960 até 1988: ocorreu a sistematização das discussões a respeito do processo de metropolização, aproximadamente por volta do final da década de 1960. O marco desta política é a centralidade das decisões e recursos a nível federal e transferência do poder de controle político e gestão das regiões metropolitanas aos respectivos estados;

2º - Período de desativação do modelo do regime militar e início de novas experiências compreendido de 1989 até 2000: seu marco foi o processo de redemocratização. Marca ainda o início das políticas regionais ao atribuir aos estados a competência em criar regiões metropolitanas. Dessa forma, a globalização influi neste período a nível mundial e, no Brasil, a criação do Plano Real;

3º - Período de busca de novas adequações institucionais a partir de 2001: alguns eventos importantes como a criação do Estatuto das Cidades, do Ministério das Cidades, Conselho das Cidades e conferências acerca dos problemas urbanos e da questão da metropolização, bem como os critérios para sua criação.

Soares (2017) se posiciona em relação ao assunto afirmando que para compreender o que é este fenômeno, devemos discutir a metrópole e a metropolização nos dias de hoje, logo, analisar a sua evolução.

O autor elucida o que havia sido pincelado por Côrte (2010) e reforça que todas as modificações ocorridas tanto no espaço, economia, indústria, quanto na sociedade como um todo, assumiu características marcantes e fortes. Em partes, o processo de industrialização foi decisivo nas mudanças que os processos e serviços tiveram. Deste modo, é compreensível a necessidade de falar nestes conceitos nos dias atuais, uma vez que a realidade é outra e os fatores de peso também o são.

Em consonância com Soares (2017), Gouvêa (2005) já apontava que para a metropolização no Brasil, o processo de industrialização foi primordial e criou a ideia inicial de metrópole. O fragmento do texto de Soares (2017) relembra que inicialmente essa metrópole fordista, em outras linhas, alicerçada neste processo de industrialização, perdurou até meados do final do século XX, quando os serviços se tornaram mais importantes que o processo de industrialização e por isso novas questões surgiram.

Outrossim, pode-se observar o processo por dois ângulos: horizontal e vertical. Romanelli e Abiko (2011) afirmam que, no que tange à expansão horizontal de uma cidade, pode ocorrer o fenômeno de conurbação, ou seja, uma cidade se

junta ou mistura com outros espaços urbanos, e por consequência, não é possível diferir seus limites geográficos. Os estudos destes autores relevam que o processo de metropolização foi completo pela conurbação, quando as cidades centrais se uniram aos núcleos urbanos tradicionais. Quanto à verticalização, esta é uma das características iniciais da metropolização, em que as áreas residenciais assumiram aspectos cada vez mais verticais para comportar o contingente de pessoas.

Mencio e Zioni (2017, p. 5) afirmam que com o advento do “Estatuto da MetrÓpole, o termo conurbação deixou de ser utilizado nas definições de regiões metropolitanas. A expressão foi substituída por aglomeração urbana que configure metrÓpole (artigo 2º, I, V, VI e parágrafo único do Estatuto da MetrÓpole)”, em virtude da representatividade que este outro conceito possui.

Contudo, cabe destacar os conceitos de estudiosos e do texto de lei acerca das regiões metropolitanas. Lopes (2017) afirma que as legislações sobre o assunto são generalistas, os desdobramentos maiores são os de estudiosos. Nesse sentido, esclarece que dentro do ordenamento jurídico brasileiro temos a Constituições 1967 a 1988 que tratavam da temática. Todavia, a Constituição de 1967 apenas firmava que municípios vizinhos poderiam estar unidos para a realização de serviços que visassem o interesse comum. As demais se mantiveram no mesmo sentido.

A despeito dos conceitos expressos em texto de lei, em 2004, o projeto de Lei 3.460 (BRASIL, 2004) se posicionou em relação aos critérios de organização dos espaços urbanos. Nesta oportunidade a RM foi definida como:

- I – região metropolitana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:
  - a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional;
  - b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento) para cada um dos municípios integrantes da região;
  - c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos municípios integrantes da região;
  - d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos municípios componentes da região (BRASIL, 2004, p.9).

Para analisarmos o conceito é oportuno expor o que o Estatuto da MetrÓpole em seu art. 2 expressa:

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pelo Medida Provisória nº 862, de 2018)

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; (BRASIL, 2015, p. 6).

A referida lei expressa os conceitos de região metropolitana e área metropolitana, porém, é notório que, *a priori*, a legislação instituída apenas o segundo conceito. Ante ao conceito exposto, podemos visualizar que as regiões metropolitanas são a materialização do processo de metropolização.

Ao comparar o projeto do Estatuto das Metrôpoles de 2004 e o Estatuto das Metrôpoles de 2015, podemos vislumbrar a disparidade: enquanto a primeira descreve as características que RM deve atender para ser constituída, a segunda é mais ampla, fazendo menção apenas aos municípios limítrofes e das questões relativas aos interesses comuns.

Uma região metropolitana pode ser definida ainda como sendo a área dotada de diversas funções urbanas tais como o comércio e indústrias, sendo, portanto, a materialização do processo de metropolização, o que engloba além dos espaços urbanos, os rurais (PEROZINI, 2017, p. 27). O autor ressalta ainda que é importante distinguir região metropolitana de espaço metropolitano, visto que o segundo se refere a região que é mais influenciada pela metrópole.

Entretanto, Silva (2016, p. 39) faz uma ressalva em relação ao assunto, afirmando que há regiões metropolitanas que são a “concretude socioespacial do processo de metropolização”, mas que a institucionalização de uma RM não implica de fato em uma metropolização em virtude de algumas que se constituírem com “legitimidade” e outras apenas com a regionalização das políticas metropolitanas.

Em linhas gerais, a necessidade de instituir Regiões Metropolitanas no Brasil se deu como forma de resposta ao processo de metropolização e todas as suas ações relacionadas a população, modo como a renda passou a ser distribuída. Sua criação não está vinculada a território apenas, é o conjunto combinado de ações que envolvem o que fazer, quando e como (MOURA; LIBARDI; BARION, 2006).

No Brasil, as primeiras RMs foram criadas por força de Lei Complementar

nº14 de 1973, a saber: “Belém, com dois municípios; Belo Horizonte, com catorze; Curitiba, com catorze; Fortaleza, com cinco; Porto Alegre, com catorze; Recife, com nove; Salvador, com oito; São Paulo, com trinta e sete municípios” (GOUVÊA, 2005, p.92). A RM do Rio de Janeiro foi criada no ano posterior, com catorze municípios.

Assim, o autor destaca que muitos dos territórios ditos como metropolitanos e que foram criados após 1988, se quer poderiam ser identificados como uma região metropolitana, isto em virtude de não atender aos critérios de densidade demográfica e conurbação. Talvez, a criação destas seja em virtude das possibilidades dos estados em legislar sobre.

Em uníssono, Andrade (2016, p.105) afirma que o país tem “uma rede bastante complexa de regiões metropolitanas, com tamanhos e relevância econômica, social, política e cultural muito diferenciada”. A autora evidencia em seus desdobramentos que no ano de 2012, o país contava com cinquenta e uma regiões metropolitanas institucionalizadas; três regiões integradas de desenvolvimento; e cinco aglomerações urbanas. De mais para mais, parte destas RMs são frutos do crescimento urbano metropolitano, mas a outra parte é resultado de questões políticas que visam o capitalismo.

Neste sentido, Soares (2017, p.5) também se posiciona ao explicar que as regiões metropolitanas se referem a “um espaço metropolizado que as vezes se ajusta e, em muitas outras, não coincide com os limites metropolitanos oficiais”. Para além, isso tem a ver com os processos tanto econômicos quanto sociais que ocorrem em tempos diferentes das políticas regionais oficiais.

Posto isso, Silva (2016, p. 40) elucida que o reconhecer e delimitar de uma região metropolitana é abstrato, é o modo como determinado “pesquisador” reconhece tal realidade. Nessa vertente, quando se trata do processo brasileiro, há uma projeção dos paradigmas neopositivistas que o personificaram. De sorte que “as características físicas, econômicas e demográficas são ponderadas em sua dimensão objetiva, por elementos visíveis, mensuráveis e passíveis de constatação”. Sendo apenas as que cumprem exatamente a essas condições conferido o status de região metropolitana.

A ideia da autora é que essa análise de aspecto geográfico é, por vezes, negligenciada frente aos interesses políticos. Frequentemente, desconsiderado os requisitos mínimos de criação de uma região metropolitana em face a suas

características efetivas por questões políticas, por motivos pautados no equilíbrio territorial, mas que na verdade tem apenas um cunho capitalista.

Em referência a Lei nº 13.089 (BRASIL, 2015, p. 1) em seu artigo 3º, § 2º, dispõe a respeito da “criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial”. Concernente aos estudos técnicos, embora o Estatuto das Metrôpoles seja omissivo a respeito, pode-se interpretar como sendo os critérios gerais que envolvem os aspectos: territorial, demográfico, econômico, social, dentre outros.

Silva (2016) enaltece que as novas regiões metropolitanas surgidas a partir de 1990 não refletem de fato estas características, pois, dentre outras situações são a representação do poder econômico de agentes; o resultante de disputas políticas; o crescimento das cidades médias; as regiões metropolitanas que não alcançam 1 milhão de habitantes, com metrôpoles que não chegam a 500 mil habitantes. Já Firkowski (2012) expõe que há duas dimensões distintas em relação as discussões sobre uma região metropolitana, são elas: o papel das grandes cidades no comando da rede urbana, a dinâmica urbana nacional; e a autonomia dos estados em eleger critérios para instituir regiões metropolitanas.

Com relação a criação de uma região metropolitana Pinheiro, Lima e Costas (2017) se posicionam afirmando que este fato pressupõe uma realidade social e econômica, que possui a metrópole como centro dinâmico e polo de atração das cadeias produtivas e de uma intensa urbanização em seu entorno. Os autores preconizam que esta rede de influência origina múltiplas funções de interesse comum envolvendo a metrópole e as localidades que a margeiam. Tal relação faz com que estes municípios embora sejam dotados de autonomia, assumam um aspecto simbiote e homoganeamente contínuo.

Observa-se que não são unívocos os critérios para a criação das regiões metropolitanas, assim como expôs Silva (2016). Estes são relativos e atrelados aos critérios estaduais, apesar de haver legislação que dispõem sobre os aspectos gerais do processo, embora genericamente. É notório que ora os estudiosos listam critérios para a metropolização e as metrôpoles como centro do processo de instituição das regiões metropolitanas, ora alguns doutrinadores questionam essa vertente.



Soares (2015) afirma que por não haver essa efetividade de critérios a nível nacional, muitos estados não consideram critérios conceituais e técnicos, assim, muitos estados brasileiros instituíram regiões metropolitanas sem levá-los em consideração. Temos, assim RMs “com mais de 10 ou 20 milhões de habitantes (como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro) e regiões ‘metropolitanas’ com menos de 500.000 habitantes, o que, no mínimo, pode ser considerado uma situação anômala” (SOARES, 2015, p. 330).

Concomitantemente, Lopes (2017) discorre que as várias legislações que se instituíram, ao longo desses pouco mais de 60 anos, são decisivas para a existência da diversidade de regiões metropolitanas da contemporaneidade, tanto é que, a exemplo, com Constituição Federal de 1988 elevou-se o número de RMs nos anos subsequentes. A autora expressa um número de setenta e três RMs em 2016, além das que estão buscando a institucionalização. Dessa forma, este número se altera constantemente.

Para Soares (2015) o fenômeno da metropolização pode ser utilizado como uma ferramenta para o desenvolver de determinado território, obviamente, desde que as regiões metropolitanas estejam direcionadas às funções públicas de interesse comum, como já foi colocado em relação ao Estatuto das Metrôpoles, enquanto ferramenta política, tem a capacidade de forjar tais regiões. A autora explana ainda que, além da conurbação e população a partir de 1 milhão de habitantes, a sua complexidade de funções é o que de fato a define, acompanhado da relação que o núcleo mantém com o entorno e como a metrópole se consolida.

Contudo, o processo de metropolização caminha paralelamente ao processo de urbanização, alicerçado em elementos temporais, ou seja, que estão em valor em dado momento, sejam eles materiais, políticos, legislativos, dentre outros. No entanto, embora haja uma movimentação em tentar definir o que são as regiões metropolitanas e o processo de metropolização, há uma polissemia de conceitos, enquanto que os textos de lei a nível nacional são singelos, deixando a cargo dos estados a competência para instituir suas RMs. O que se observa é que predomina as questões políticas, principalmente que impulsionam ao crescimento regional, visando sanar problemas urbanos ou visando capital.

Como explicitado anteriormente as RMs são aglomerados urbanos que são instituídos visando a cooperação de entes federativos na execução e gestão das

funções de interesse regional comum. Tais serviços são caracterizados pela complementariedade funcional de serviços ou da prestação de especializados encontrados na metrópole. Objetivando uma melhor compreensão do contexto de inserção do CDRMP o tópico a seguir destringirá as relações de interdependência das cidades inclusas no escopo da RMP e da jurisdição do órgão colegiado por meio de análise estrutural/funcional da rede urbana do Estado do Tocantins.

### **3.3 A rede urbana do Tocantins e Palmas como agente indutor**

Ao nos debruçarmos sobre as redes urbanas temos que, de modo geral, são uma malha de cidades que, em um nível hierárquico, se posicionam em escalas diferentes, podendo ir desde grandes metrópoles a cidades pequenas. De acordo com Bessa e Corado (2011) a recente dinamicidade da rede urbana no estado do Tocantins demonstra alterações significativas em sua estruturação, que são fruto das mudanças políticas, socioeconômicas e culturais que se vislumbra na região, em especial após a sua inserção na Amazônia Oriental, ocorrida com a separação do estado do Goiás. Dentre todas as mudanças e peculiaridades relacionadas à rede urbana no Estado, a capital Palmas ocupa papel de destaque em relação às demais cidades que a circunda em virtude do seu planejamento estratégico, serviços que oferece à população e sua localização.

Precipuamente, é interessante abordar o conceito e implicações da terminologia rede urbana, para posteriormente avançar na análise central deste estudo. Em sua pesquisa, Moraes e Macedo (2014) apresenta que o estudo a respeito da rede urbana, apesar de existir preliminarmente, começa a se despontar no século XII, se constituindo como referência a fios, nós e linhas, como alusão à técnica de tear, uma vez que nesta os fios estão interligados, assim como nas cidades que estão próximas umas das outras, vão se entrelaçando e formando um todo.

Dentro da dinamicidade do espaço observa-se que a rede urbana protagoniza papel de grande destaque, com importância decisiva no desenvolvimento regional, nacional e internacional, sendo vislumbrada, por exemplo, no fato de que a integração territorial de uma região é a consolidação da rede urbana, em outras

linhas, da sua rede de cidades (EGLER, 2015).

Morais e Macedo (2014) verbalizam que, em termos estruturais, denota-se que há milhares de cidades pequenas espalhadas pelo país, que influenciam seus povoados e a zona rural; centenas de cidades de médio porte que exercem influência sobre as anteriores; e poucas metrópoles, mas que influenciam todas as anteriores no cenário econômico nacional e, às vezes, internacional.

Neste sentido Morais e Macedo (2014) afirmam que a rede urbana pode ser definida como “um espaço hierarquizado através da influência econômica, social, política e cultural. As cidades não se distinguem apenas pela concentração de população, mas sobretudo, pela quantidade e pela qualidade dos serviços que oferecem”. Os autores ressaltam ainda que a rede urbana é um conjunto articulado a partir de funções especificamente definidos e articulados entre os centros urbanos e suas áreas de influências e que a compreensão deste tema é relevante para a compreensão e planejamento de ações relativas a uma região ou país.

Os pensamentos dos autores são interessantes para esclarecer um ponto crucial: a hierarquia da rede urbana não se concentra na quantidade de pessoas que residem em determinado local, embora seja uma característica deste fenômeno, o seu ponto forte está nos serviços que são prestados no tocante a qualidade e quantidade destes, de mais para mais, está na capacidade de influenciar as demais cidades no aspecto econômico, social, político e cultural. Assim, mesmo as cidades pequenas possuem hierarquia em relação aos seus povoados devido aos serviços que fornece a estes.

Consoante, Egler (2015, p. 54) discorre que a rede urbana “situa-se em um nível intermediário de abstração e manifesta características históricas e geográficas de um determinado território, como as conexões das redes técnicas de transportes e telecomunicações, que manifestam decisões de investimento de médio prazo”, ou seja, há um processo global de estruturação urbana, representado abstratamente pela rede de cidades, sendo que todo fato que ocorre dentro deste cenário é importante para a configuração que vai se criando. A exemplo disso, imaginemos que uma cidade opta por realizar a pavimentação de uma de suas vias de acesso, obviamente o fluxo naquela região será estimulado em virtude das possibilidades de acesso, assim, os seus serviços serão priorizados em relação a locais mais distantes que dantes eram mais acessíveis.

A rede urbana possui especificidades que a torna única. Pode ser representada por uma quantidade de cidades ou não e vai além das fronteiras nacionais. Sobre o assunto, Souza (2003) versa que às vezes a cidade de um país podem estar ligadas a cidades de outros países. A exemplo, pode-se imaginar facilmente cidades que estão nas linhas de divisa territorial entre países. Nesse segmento, todos os bens que são consumidos, ou as informações trocadas entre empresas e os lucros remetidos por filiais de empresas multinacionais são também exemplo da articulação entre cidades nacionais e internacional, seja econômica, cultural e até politicamente falando (SOUZA, 2003).

Factualmente, a rede urbana não é algo que surgiu aleatoriamente, sem propósito, apenas com o sentido de ser um conjunto complexo de cidades interligadas. Observa-se que na rede urbana brasileira encontramos centros que quase não possuem centralidade, influenciam apenas o próprio município, enquanto há outros que influem núcleos urbanos com tamanhos e centralidades diversificados. O país é dotado de disparidades territoriais e por consequência, reflete essa característica em suas redes.

Por sua vez, Egler (2015) contribui com as discussões pontuadas enaltecendo que “o estágio de desenvolvimento e de complexidade da rede urbana manifesta a extensão e a profundidade do processo de integração produtiva e financeira entre as regiões e as nações”, sendo assim, nenhuma região ou rede será igual à outra, se diferem em como foram constituídas, na economia local, acessibilidade, território e territorialidade, povoamento, modelo de gestão, centralidade e demais características próprias, além disso, quanto mais aspectos são incorporados a região, mais complexa a rede será.

Consequente a isto, Bessa e Corado (2011) exprimem que uma mesma rede urbana pode conter conjuntos de centros criados a partir de diferentes processos de gênese. Nesse escopo muitos centros permanecem fortemente ligados à sua herança histórica, alguns mostram certa variação, motivadas principalmente pelo papel diferencial que estas localidades passam a desempenhar na rede. Já outros centros se transformam totalmente e passam a apresentar mudanças totalmente drásticas.

Nesse sentido, exprime-se que dentro da rede urbana podem haver também uma diversidade de centros, sem que a característica de rede urbana seja perdida, o

importante nesse contexto é a relação que há entre eles. As palavras dos autores reforçam a complexidade no entendimento, não do conceito básico de que rede urbana é um conjunto de cidades interdependentes, e sim do desfiar por trás de cada cidade ou centro envolvido, das peculiaridades.

Para compreender a construção das cidades ou dos centros urbanos, expõe-se os princípios básicos da organização territorial citados por Egler (2015), sendo eles: a aglomeração, em outras linhas, a concentração de pessoas e equipamentos na localidade; a acessibilidade, ocorrência espacial que facilite o acesso e desenvolvimento das atividades e aos serviços dentro e fora do espaço, que favoreça a troca de informações; interação espacial, que nada mais é do que a conexão entre as localidades, a troca que ocorre entre elas; a hierarquia, ou seja, a ordem das cidades, sua subordinação a outra(s) mais potente(s), previamente discutida; e a competitividade, dinamismo na produção para se contrapor às demais cidades, busca pela prestação de serviços com mais eficácia e de modo mais atraente. De mais para mais, o autor, inclui o princípio da sustentabilidade, que em outros termos, é a garantia de que não faltarão os elementos básicos para a sobrevivência das pessoas e dos serviços, garantindo a qualidade de vida dos povos que ali habitam.

Todavia, “os princípios expostos devem ser relacionados com as formas territoriais de articulação e interação entre cidades definidas na dimensão espaço-temporal. Assim, os princípios da aglomeração e da interação espacial são fundamentais para a configuração da estrutura urbana”, enquanto que a acessibilidade e a hierarquia urbana ajudariam no entendimento do escopo da rede urbana, sendo a competitividade o motor da dinâmica dos sistemas urbanos (EGLER, 2015, p. 54).

Apesar de ser um assunto que remonta ao século XII, no Brasil as discussões chegaram tardiamente, tendo como marco o Congresso Internacional de Geografia realizado na cidade do Rio de Janeiro em 1956, em conformidade com os estudos de Brito (2009). O evento em questão recebeu influência dos trabalhos que abordaram sobre a cidade, sua localização e área de influência, percorridos por Ribeiro em 1940, ao estudar Franca e a sua interdependência regional. Todo esse processo tardio tem explicação na referência que o estudo da geografia brasileira tinha em relação à teoria das localizações e do desconhecimento do seu próprio

espaço.

Brito (2009) explana alguns estudos sobre o país, são eles: Milton Santos em 1957, estudando a influência da cidade de Jequié na zona do cacau; no ano seguinte, Milton junto a Jean Tricart estudaram sobre a divisão da Bahia em regiões urbanas; Milton Santos em 1959 estudou a rede do Recôncavo, e Rochefort a organização urbana da Amazônia Média, de grande destaque nacional; na década de 1980, a Teoria das Localidades Centrais ganha destaque, encabeçada por Walter Christaller; e na atualidade é cada vez mais comum trabalhos que discutem a temática.

Unísono com as ideias apresentadas, Egler (2015) expressa que somente após a década de 1970 é que as ideias de que as cidades não são entes isolados, mas parte de um todo foram sendo disseminadas e foi possível pensar no desenvolvimento de forma igualitária. Embora seja um pouco utópico pensar nesse desenvolvimento igualitário, uma vez que temos o pressuposto de hierarquia como princípio de desenvolvimento, este se refere a proporcionar o desenvolvimento do conjunto.

É nesta mesma década que o Brasil, resultado do seu processo ascendente de industrialização, expande sua infraestrutura no transporte e energia, dando impulso na sustentabilidade (CONTE, 2014), dantes elencado como um dos princípios para fomentar o processo de urbanização. Na verdade, a nível nacional, observa-se que o país era primeiramente agrícola, até mesmo em virtude dos processos de colonização ao qual o país foi submetido e, ao passar dos anos foi se moldando, aderindo ao processo industrial, tanto no sentido das fábricas, quanto no tocante a modernizar e inserir maquinário na agricultura. A revolução industrial impulsionou os camponeses a se descolar para os grandes centros em busca de trabalho, pois havia, de certa forma, um enfoque apenas no maquinário, como se fosse resolver todos os problemas.

Cabe destacar que no período anterior à Revolução Industrial, as cidades portuárias já eram consideradas como centros de urbanização em decorrência da sua capacidade de ligar os locais, fenômeno que foi se modificando com o passar dos anos e modernização dos processos, bem como da pavimentação. Adiante, pós-Revolução, os processos que garantiam os fluxos materiais e não materiais se aceleraram, os processos de comunicação se desligaram a do meio material e

permitiu-se comunicação de locais mais distantes em menos tempo, ocorrendo o desenvolvimento social em virtude da evolução capitalista, o qual promoveu a reestruturação dos espaços nacionais.

Observa, então, pós década de 1990, um rápido crescimento da região Norte e Centro-Oeste devido a ocupação de novas áreas para a agricultura e a criação e expansão das cidades, dantes não exploradas ou pouco exploradas, esse fenômeno está bem próximo do ocorrido nos países sul-americanos vizinhos, modificando o caráter da fronteira e contribuindo para redefinir a rede de cidades, não apenas no Brasil, mas em escala continental (EGLER, 2015). No caso do Norte, destaca-se o Estado do Tocantins e todo o investimento recebido pós entrada na Amazônia Legal.

O entendimento da relevância da rede urbana enquanto instrumento de planejamento territorial fez com que tais análises passassem a incorporar a noção dos polos de desenvolvimento e dos centros de crescimento enquanto instrumento de políticas públicas de correção das desigualdades regionais. Para tal, o conceito de metrópole de equilíbrio e outros tantos foram adotados como instrumentos de organização do território. (ENGLER, 2015, p.52)

É interessante perceber como a ideia de centros urbanos vai sendo construída de forma dinâmica e, até certo ponto, despretensiosa, pois o movimento migratório não foi planejado, essa demanda política, econômica e social que se instaurou com a industrialização é que mobilizou a necessidade de organizar os centros, em outras linhas, a necessidade de planejamento territorial e políticas públicas voltadas para a temática, partindo da ideia de que uma cidade não vive independente das demais que fazem parte de sua rede, mesmo que independa em muitos fatores. As cidades subordinadas, ou abaixo na hierarquia, servem de base para o consumo de produtos e serviços.

Pontua-se que há diversas razões pelas quais uma cidade torna-se um lugar central – podendo ser citados a densidade populacional elevada, a alta renda dos habitantes, o grau de concorrência entre o comércio, as estruturas sociais – pois, movimentam a chamada lei de oferta e demanda pelos serviços que a cidade pode e tem a oferecer (OLIVEIRA, 2015). Obviamente, quanto mais os serviços de uma região são estimulados, mais são aprimorados, assim, a tendência é que ganhem visibilidade e destaque em relação as demais localidades. Conforme as palavras do autor, em termos de hierarquia, nos locais centrais, essa característica se baseia na

quantidade de funções que o centro exerce na região, distâncias entre as cidades e na própria população.

Consoante, Oliveira (2015) expressa que, devido ao crescimento populacional de Palmas em seus primeiros dez anos, a cidade se tornou alvo de estudos como uma forma de compreender como e porque a cidade comandava os demais núcleos ao seu entorno. As palavras do autor versam com as de Bessa e Corado (2011) no tocante a compreender como a cidade, mesmo com uma centralidade de médio para baixo, se torna referência.

Ora, a cidade foi planejada para atrair pessoas. Mesmo que a densidade demográfica seja apenas uma característica da rede urbana, podemos relacioná-la com os atrativos, nesse sentido, se a quantidade de pessoas que migram para determinada região é ascendente, implica dizer que as oportunidades e possibilidades existentes lá devem ser exploradas. É sabido por todos e endossado pelos autores supracitados que a cidade de Palmas se direciona para o Centro-sul do país ao invés de para a região em que encontra, uma vez que todas as demandas relativas a serviços especializados de saúde não disponíveis no Estado e transporte aeroviário confluem em sua maioria na direção ao eixo Goiânia-Brasília.

No entanto, os mesmos autores possuem pontos de vista diferentes em relação a condição da função da cidade de Palmas, enquanto para Bessa e Corado (2011) a cidade atua como agente que hierarquiza a estrutura urbana estadual, para Oliveira (2012) a cidade desempenha sua centralidade de modo restrito, uma vez que divide estas implicações com as cidades de Marabá e Imperatriz.

Palmas, ao ser eleita e criada para a capital do Estado, reconfigurou o papel dos municípios em seu entorno, concentrando em seus limites a maioria dos serviços e funções de interesse comum, como pode ser exemplificado na tabela abaixo que retrata o número de estabelecimentos de saúde com atendimento pelo Sistema Único de Saúde – SUS disponíveis nos domínios da RMP.

**Tabela 4 - Estabelecimentos de Saúde por município**

Município	Administração		Total
	Estadual	Municipal	
Aparecida do Rio Negro	0	5	5
Barrolândia	0	7	7
Brejinho de Nazaré	0	6	6



Fátima	0	6	6
Ipueiras	0	4	4
Lajeado	0	5	5
Miracema do Tocantins	1	15	16
Miranorte	0	10	10
Monte do Carmo	0	7	7
Oliveira de Fátima	0	3	3
Palmas	18	94	112
Paraíso do Tocantins	1	22	23
Porto Nacional	4	46	50
Pugmil	0	4	4
Silvanópolis	0	8	8
Tocantínia	0	12	12
Total	24	254	278

Fonte: Elaborado pelo autor com base no CNES, 2019.

Focaliza-se que a cidade de Palmas detém a totalidade dos estabelecimentos de Porte III da RMP, em se tratando dos estabelecimentos de Porte II perpetua a mesma condição, excetuando-se apenas as cidades de Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Miracema. Tais fatos vão de encontro ao que fora dito em seções anteriores desde o seu prelúdio, instalação e desenvolvimento, a cidade de Palmas teve motivações políticas no seu escopo. Ao efetivar-se sobre este adjutório, modificou o reordenamento do território e as interações entre as cidades do seu entorno.

Essa constatação também é partilhada por Soares (2019), em seus escritos a autora relata que em decorrência de sua égide governamental a cidade de Palmas, acabara por segregar e reordenar o espaço. De sorte que as cidades que sofrem sua influência como centro polarizador reproduziram em seus limites práticas de especulação financeira e imobiliária. Não obstante a concentração de serviços oferecidos pela metrópole faz com que pessoas recorram a ela em busca deles, seu influxo é exercido desde os lugares mais próximos até os mais longínquos.

Tal qual, Conte (2014) pontua, alicerçada na Teoria das Localidades Centrais – em que núcleos urbanos diversos têm como função distribuir os bens e serviços à população de sua área de influência – que a centralidade de um núcleo é medida por sua importância em relação às funções centrais. Neste caso, quanto “maior número delas, maior a sua região de influência, maior a população externa atendida

pela localidade central, maior a sua centralidade. Ou seja, a oferta de bens e serviços está relacionada ao tamanho do núcleo e de sua área de influência”, assim ocorre a hierarquia dos centros (2014, p. 77).

Ademais, em se tratando especificamente do Tocantins, a sua criação sempre esteve associada a fatos históricos da região, sendo que sua ocupação se deu pela exploração aurífera, sendo que suas conquistas e relatos da história estão apresentados por várias cidades, por exemplo, o que havia na parte superior do Palácio, antes de ser substituído pelo mapa do estado, os frontispícios (esferas de aço inspiradas no Sol cultuado pelos egípcios) simbolizavam o Sol do Tocantins (BEZERRA, 2013).

O processo de povoamento do norte Goiano, atualmente Tocantins, se deu no final do século XIX e se manteve por um longo período de tempo em estagnação financeira e também urbana. A partir do século XX, com o reordenamento do território para a Amazônia legal é que se expande no sentido social e econômico (MORAIS; MACEDO, 2014). Essa expansão se deve aos investimentos e visibilidade conseguidos, uma vez que a entrada do território na região Norte foi estratégica.

Focando no Tocantins, tem-se que a origem dos embriões urbanos no estado está diretamente associada aos processos de povoamento e ocupação desse território, pincelado anteriormente, ou seja, possui fortes influências de fatores histórico-geográficos.

Contudo, a rede urbana é dotada de particularidades que atribuem configurações diferentes a cada uma delas, de acordo com as cidades que a compõe. Nesse sentido, cabe destacar as especificidades das cidades dentro do estado. Em seus estudos, Bessa e Corado (2011) pontuam as características da rede de cidades no Tocantins nas décadas de 1990 e 2000, dos quais destaca-se a evolução da cidade de Palmas, evoluindo à medida que oferta serviços de qualidade e em quantidades mais atrativas, sem contar no acesso à cidade.

Em 1990, ao norte, a cidade de Araguaína desempenha papel como *Centro Sub-regional*, com centralidade forte; ao sul, Gurupi, com centralidade forte para média, como Centro de Zona; também como Centro de Zona e com nível médio de centralidade estavam, na porção central, as cidades de Paraíso do Tocantins, Porto Nacional e Guaraí; Palmas, recém-constituída, possuía centralidade média para fraco, funestamente com Tocantinópolis e Pedro Afonso; Dianópolis e Araguatins

apresentavam níveis fracos de centralidade; e as demais cidades muito fracos.

No início da década de 2000

Destacava-se Palmas, que já se encontrava no comando desse segmento de rede, apesar de apresentar nível de centralidade médio para fraco, pois contava com relativas funções urbanas, sobressaindo-se a prestação de serviços e a político-administrativa; bem como alguns centros regionais e locais, dentre os quais: Araguaína, com nível de centralidade forte, Gurupi, com nível de centralidade forte para médio, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Guaraí, com níveis de centralidade médio, Miracema do Tocantins, Colinas do Tocantins, Tocantinópolis e Pedro Afonso, com níveis de centralidade médio para fraco, e Dianópolis e Araguatins, com níveis de centralidade fraco, pois se encontravam estruturados entorno de um fornecimento de bens e serviços básicos, para o atendimento de sua população local e microrregional (....). (BESSA; CORADO, 2011, p. 35).

O primeiro ponto relevante deste comparativo exibido pelos autores é em relação ao nível de centralidade, pois, a cidade de Palmas, apesar de ter um nível de centralidade de médio para fraco, já se destacava em relação às demais cidades. O segundo ponto é o motivo pelo qual Palmas se destaca, conforme mencionado outrora, não apenas a centralidade é importante dentro de uma rede, neste caso, os serviços e a política administrativa se sobressaiam em relação a centralidade, conferindo o destaque para a capital.

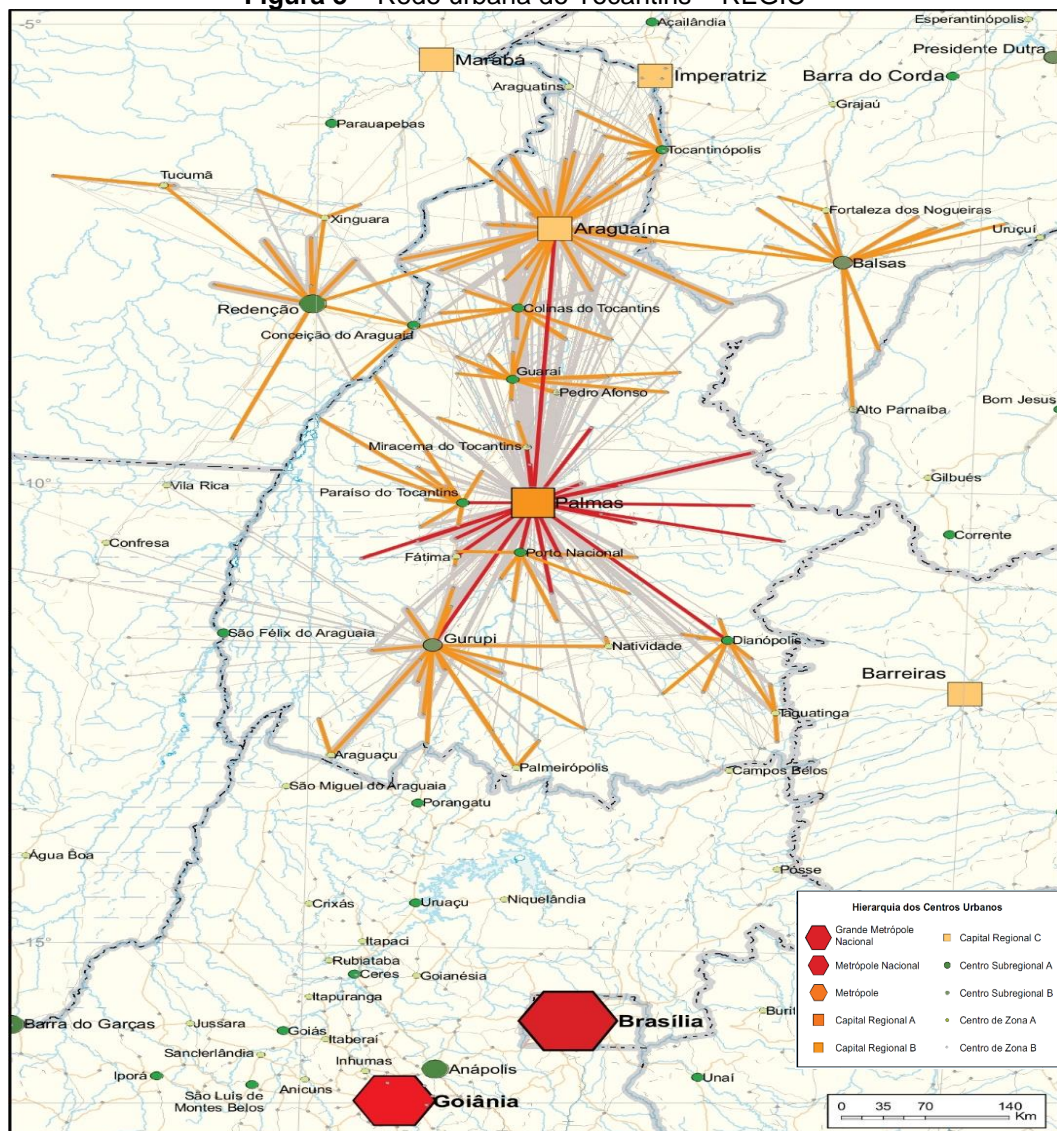
Tanto para Bessa (2011) quanto para Arrais (2011) Palmas é uma capital regional, uma vez que mantém distintas ligações capilares com cidades do estado do Tocantins, e sua influência articula um segmento de rede. De acordo com o Relatório de Influência das Cidades 2007 – REGIC/IBGE (2008), a cidade de Palmas é classificada como capital regional B:

Capital regional – integram este nível 70 centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. Como o anterior, este nível também tem três subdivisões. O primeiro grupo inclui as capitais estaduais não classificadas no nível metropolitano e Campinas. O segundo e o terceiro, além da diferenciação de porte, têm padrão de localização regionalizado, com o segundo mais presente no Centro-sul, e o terceiro nas demais regiões do País. Os grupos das Capitais regionais são os seguintes:

- a. Capital regional A – constituído por 11 cidades, com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos 12;
- b. Capital regional B – constituído por 20 cidades, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos; e
- c. Capital regional C – constituído por 39 cidades, com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos. (REGIC/IBGE, 2008, p. 11)

Com base no REGIC/IBGE (2008) e na figura 3, que retrata a rede urbana do estado do Tocantins podemos inferir que trinta e oito municípios inclusos na jurisdição do CDRMP pertencem à classificação de Centro Local, apenas duas cidades cumprem papéis de Centro Sub-regional B e outras três cidades se enquadram como Centro de Zona B. No tocante às cidades de Bom Jesus, Tupirama e Centenário estas situam-se na área de persuasão como Centro de Zona B, este por sua vez sofre a influência do Centro Sub-regional B, Guaraí que desemboca na Capital Regional C, Araguaína, para posteriormente sofrerem influxo de Palmas.

**Figura 3 – Rede urbana do Tocantins – REGIC**



Fonte: Adaptado de REGIC/IBGE, 2007.

Estranhamente verifica-se a existência de municípios que não possuem relacionamento de primeira ordem com a Metrópole da RMP. Fica evidente uma displicência ao realizar a seleção dos municípios para formação do conchavo, uma vez que possui municípios que se relacionam com a Capital Regional C – Araguaína, e tem as decisões de suas políticas públicas de interesse regional comum vinculadas à Palmas.

A negligência desta seleção, segundo Soares (2019) se deu, pois no processo de criação da RMP e de seus dispositivos não se procedeu uma criteriosa análise e somente:

Foram levados em consideração apenas os avanços das dimensões populacionais, estruturais, físicas e socioeconômicas pelos quais a região tem passado. Não se considerou a importância de estudos sobre o papel de Palmas enquanto metrópole ou apenas enquanto Capital Regional; a formação de uma aglomeração urbana dos municípios; as interações e as interconexões existentes entre Palmas e os municípios e entre os próprios municípios que fazem parte dela, enfim da ocorrência do processo de polarização no entorno da capital. Não se levaram em conta, principalmente, pesquisas que apresentassem a importância dos municípios na rede urbana do Estado, suas interações e conexões e, especialmente, a influência da cidade de Palmas e de seus municípios que compõem a Região Metropolitana (SOARES, 2019, p. 214)

Esclarecidas questões relativas aos aspectos criação, evolução e implicações de regiões metropolitanas. Faz-se necessário remontar a origem e os condicionantes de efetividade dos colegiados que são responsáveis por realizar a gestão desses aglomerados.

### **3.4 Conselhos: antecedentes históricos e disseminação**

Os primeiros ensaios da ideia de formação de conselhos remetem à Grécia antiga, em ágoras – que eram locais que serviam para reunião de pessoas, objetivando o debate dos temas pertinentes à transformação do meio e da sociedade em que viviam. Esses espaços propiciavam a expressão de ideias, papel importante na formação da sociedade e dos indivíduos locais e moldaram os novos rumos da constituição do Estado Grego.

Em consonância a isso, Teixeira (2005) apresenta os conselhos como uma resposta às crises e enumera historicamente três circunstâncias em que se podem

vislumbrar a gênese da ideia dos conselhos. A primeira tem sua origem em organizações revolucionárias, como vivenciado pelo conselho da Comuna de Paris e o dos Sovietes de Petrogrado no caso das Revoluções Francesas e da Revolução Russa, respectivamente. A segunda circunstância remete as assembleias operárias que se constituíam conselhos a partir da organização do poder nos locais de trabalho e ocorreram por toda Europa. Por fim, a terceira, a qual os conselhos passaram a ser utilizados pelos trabalhadores como instâncias de negociação de suas demandas para com os proprietários dos meios de produção nos países capitalistas.

Com base nessa trajetória histórica, pode-se observar que os conselhos “são órgãos de ação que se formaram na França, na Rússia, na Alemanha e na Hungria, para citar alguns exemplos” (ARENDR, 1988, p. 209). Via-se que estas organizações “surgiram espontaneamente e se configuraram como órgãos de ordenamento e ação, cujos membros podiam debater e se esclarecer mutuamente sobre as medidas tomadas pelos partidos e assembleias proporcionaram, enfim, a participação dos cidadãos nos assuntos públicos do país” (FRATESCHI, 2007, p. 97).

Além dessas, outra vertente histórica apontada por Vieira apud Gohn (2006), permite conhecer a inserção dos conselhos no Brasil como uma herança da forma político-administrativa de Portugal, uma vez que esta era empregada em relação às suas colônias. Assim, as câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão.

Frateschi (2007) aponta Hannah Arendt como uma das primeiras idealistas a defenderem a inserção dos conselhos na estrutura administrativa do país. Esse entusiasmo fora despertado ao boquejar os casos das revoluções francesa e americana. Já para Arendt (1988), os conselhos configuravam-se numa forma possível de governo que propiciava a participação e a cidadania, de forma que “todo indivíduo encontrou neles (conselhos – grifo nosso) sua própria esfera de ação e pôde constatar, como que com seus próprios olhos, sua contribuição pessoal aos acontecimentos do dia” (ARENDR, 1988, p. 210).

Para alguns, os aspectos históricos vivenciados ao redor do conceito podem ser levemente confundidos como uma tendência marxista. Porém, Gohn (2006) pontua que o debate com relação aos conselhos é permanente, tendo múltiplas interpretações, as quais são dependentes do posicionamento político do seu

emissor, seja ele liberal ou de esquerda. Os conselhos são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração e, pelos que se opõem a estes, é visto como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

Segundo Gomes (2003) os conselhos foram inseridos na agenda política do Brasil nas décadas de 70 e 80, tendo sido adaptados aos modelos de participação vigentes no período. As entidades eram criadas pelo poder público como conselhos comunitários e visavam negociar as demandas dos movimentos populares, a partir da ótica dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos.

De acordo com isto, Gohn (2006), em seus estudos, apresenta três vertentes de conselhos divididos em três períodos, a saber: os conselhos comunitários criados para atuar junto à Administração Municipal ao final dos anos 1970; os conselhos populares, ao final dos anos 1970 e parte dos anos 80; e os conselhos gestores institucionalizados nos anos de 1990.

Por se tratarem de resultado da mobilização social de agentes sociais da própria comunidade “os conselhos comunitários são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e não possuem assento institucional no Poder Público” (PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p. 70).

A respeito dos conselhos populares, Gohn (2006) delineia que estes foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar. Tais conselhos surgiram com papéis diversos, seja como organismos do movimento popular que atuavam com parcelas de poder decisório junto ao Executivo; como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder— uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração Municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares, nos anos 80, tinha como núcleo central à questão da participação popular.

Com relação aos conselhos gestores, Gohn (2006) mostra que estes surgiram com caráter interinstitucional, possuíam o papel de ser instrumentos mediadores na

relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e nas legislações complementares, sempre voltadas à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde estas estruturas colegiadas, passaram a ser exigência constitucional nos diversos níveis das administrações voltadas às ações e aos serviços públicos, aos interesses gerais da comunidade, tal qual aos interesses de grupos e camadas sociais específicas.

Tatagiba (2005) sinaliza que os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa na nossa república. Apontando que estes estão presentes na maioria das unidades administrativas e versando sobre uma infinidade de temas, sendo: saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte e cultura, de modo que representam uma conquista inegável do ponto de vista democrático.

O advento dos conselhos, independente de uma das três vertentes esplanadas acima, para Barros (2014), os conselhos surgiram inicialmente na saúde, regidos pelo Decreto n.º 99.438 (BRASIL, 1990), em que se criou o Conselho Nacional de Saúde, vindo, em decorrência dele, inicialmente o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, e, em seguida, conselhos municipais de saúde em todos os estados e municípios do Brasil.

Após comprovada a importância a destes colegiados, os conselhos passaram a estar presentes em todos os estados e municípios do país, existindo vários conselhos que atuam nas três principais áreas de atuação política (educação, saúde e assistência social), além de diversas outras áreas.

No caso da institucionalização dos conselhos no Brasil, sua efetividade está vinculada a busca pela legitimidade da democracia decorrente da constituinte de 1998, à medida que esta buscou democratização, o reconhecimento dos direitos sociais e a participação popular, ou seja, “a criação de conselhos está intimamente vinculada, neste período à democratização do público e ao controle social” (PERONI, 2008, p. 195).

A afirmação de Peroni (2008) é pautada no fato de que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram inseridos no arcabouço jurídico instrumentos democráticos, sendo eles: plebiscito, referendo e iniciativa popular, além de formas participativas de gestão e possibilitando a criação de mecanismos



de participação e controle social, como conselhos de direitos, de políticas públicas e de gestão de políticas sociais específicas. Dessa maneira, Sarlet (2009) aponta que na construção da nossa atual Carta Magna, buscou-se a construção de uma dogmática e prática jurisdicional comprometida com os direitos sociais fundamentais e a garantia de um regime jurídico-constitucional compatível com os mesmos.

Para alguns autores, os debates em torno dos conselhos emanam de questões intimamente ligadas ao processo democrático, e a sua relação com a dicotomia praticada entre democracia representativa e democracia direta. Isto porque, entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um continuum de formas intermediárias. E um sistema de democracia integral pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto pelo fato de que são perfeitamente compatíveis entre si, posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. (BOBBIO, 2009, p. 65).

Bovero (2002) afirma que embora sejam vertentes diferentes, a democracia representativa não é opositora natural a democracia direta, pois, tal fato retrataria uma oposição dentro de um mesmo gênero, a democracia. Assim sendo, defende que não faz sentido perguntar qual das duas seria a forma autêntica de democracia ou supor que a democracia representativa seja uma falsificação da ideia original, criada na Grécia antiga. E conclui que nas duas formas, os cidadãos teriam o direito e o dever de participarem em igualdade de condições do processo que leva à tomada de decisão política.

Diante do exposto, Bobbio (2009) engendra que os conselhos podem ser idealizados como um produto do alargamento da democracia contemporânea, uma vez que exprimem a integração da democracia direta com a democracia representativa e possibilitam a extensão da democratização, por meio do aumento das diversas instâncias ou espaços. Assim, o poder emana do povo e em favor do povo. Avulta-se que o que é atrelado a discussão da temática dos conselhos é a própria democratização da sociedade, com base na ampliação dos espaços para a tomada de decisões coletivas.

Os Conselhos também se converteram, ao longo desses últimos vinte anos, em tema relevante dos debates sobre a democracia, contribuindo efetivamente para projetar a categoria sociedade civil no centro das formulações teóricas sobre as

possibilidades das democracias contemporâneas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70). Quanto a participação da sociedade civil organizada em conselhos, suscita-se que esta permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes. (PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p. 72)

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) postulam os conselhos como instâncias públicas, com competências definidas, que podem influenciar ou deliberar sobre agendas setoriais, estabelecer a alocação de recursos dos programas e as ações públicas. De modo que os conselhos representam canais para participação popular nas decisões sobre os rumos das políticas sociais, pois possuem em sua composição representantes da sociedade civil, na maioria das vezes de forma paritária com os representantes do governo e, em alguns casos, com mais representantes do que o poder público.

Avritzer e Pereira (2005) reiteram que o aspecto plural e o aspecto híbrido fazem com que os conselhos se destaquem dentre os outros mecanismos de participação social por seu caráter inclusivo e inserção nos sistemas de políticas setoriais, já que pode reunir um expressivo conjunto de representantes da sociedade civil em diálogo com os gestores públicos. Assim, “podemos considerar ‘órgãos híbridos’ uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil” (PEREIRA, 2007, p. 342).

Almeida e Tatagiba (2012) ecoam que essa composição, que tem como eixo norteador a inclusão em pé de igualdade de representantes do povo e poder público, torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, já que favorece que as decisões sejam mais justas e legítimas. Esse desenho institucional adota a proximidade do legislador e dos legislados como eixo norteador, de maneira que os representantes da população tenham seus anseios ouvidos prontamente por quem os resolver.

Os conselhos geralmente se caracterizam como órgãos colegiados, permanentes, que buscam em sua grande maioria o cumprimento do princípio da paridade, no qual garantem a representação dos diferentes estratos sociais, e tem

por função formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas em todas as esferas federativas. Vê-se nos conselhos “uma das formas de participação visando a mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, portanto, como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos” (TEIXEIRA, 1996, p. 8)

A utilização de conselhos deve ser encarada como mais do que um mero cumprimento do princípio da legalidade, já que algumas políticas públicas passaram a condicionar repasses orçamentários a implantação de tais dispositivos. Neste sentido, Santos e Gugliano (2015) evocam os conselhos como facilitadores do princípio da eficiência, pois cumprem o papel de um termômetro social, ao medirem aceitação ou repulsa das políticas governamentais e, por conseguinte, possibilitar ao Executivo uma melhor orientação das suas ações, minimizando a demanda de tempo e recursos empregados.

Esses espaços institucionais são primordiais para a construção democrática, para o êxito das políticas públicas e do exercício da participação e da legitimidade social. Nesse passo, os conselhos materializam como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. (GOHN, 2001, p.07).

Os conselhos passam a figurar como meios da população exercer o controle social, uma vez que com o desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. Dessa forma, o controle social passa a ter duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade (VIEIRA, 1999, p. 252).

Tomando a contemporaneidade como escala de análise, observa-se, segundo Gontijo (2014), a existência de três modalidades de Conselhos de Políticas Públicas, apresentadas como sendo os conselhos temáticos, conselhos de programas e os conselhos de políticas/gestores. As especificidades de cada tipo são dadas pelo autor da seguinte forma:

Aos conselhos temáticos cabe a atuação no âmbito de temas específicos, tais como a saúde alimentar, o patrimônio cultural, o urbanismo, a mulher, sendo, portanto, criados de forma pontual no contexto de demandas locais emergentes. [...] Os conselhos de programas atuam no âmbito de programas governamentais específicos. [...] São vinculados a programas

governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela. [...] Já os conselhos de políticas, também denominados como conselhos gestores, estão relacionados a políticas mais estruturadas e tendência universal [...] são concebidos como fóruns públicos de acolhimento e negociação de demandas dos diversos grupos sociais e como mecanismo para a ampliação da participação dos segmentos com menos acesso ao poder público. (GONTIJO, 2014, p 54-55)

No que diz respeito ao âmbito dos conselhos no Tocantins, pode-se notar que, segundo Gontijo (2014), o conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas pode ser classificado como um conselho gestor ou um conselho de políticas públicas. Essa instituição não é a primeira que versa sobre a gestão de aglomerados urbanos, instituições similares existem bem antes da popularização conselheirista e sua grande maioria existe até hoje, “parte delas apresenta novas configurações de conselhos gestores e de governança e outra parte reproduz o modelo centralizado do período da ditadura militar (apenas no plano formal), no que se refere à composição dos conselhos deliberativos e consultivos.” (BORGES, 2013, p. 28).

Estes conselhos gestores responsáveis por gerir aglomerados urbanos nasceram com as primeiras oito regiões metropolitanas, que foram criadas pelo governo federal através da Lei Complementar n.º 14 (BRASIL, 1973) durante o regime militar, época na qual tal prerrogativa era de exclusividade de União.

Na configuração imposta por esta lei, o modelo-padrão de governança metropolitana de cada um destes aglomerados urbanos era composto por um conselho deliberativo, que era presidido pelo Governador do Estado, um conselho consultivo, composto por um representante de cada município integrante da região metropolitana que teria sob sua direção o presidente do conselho deliberativo. Assim, o poder de decisão das demandas praticadas nestes recortes encontrava-se nas mãos dos governos estaduais.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, foi conferida aos estados autonomia para criação das suas próprias RMs, porém essa mesma constituinte pactuou o federalismo como conhecemos nos dias atuais, não conseguiu romper a associação ao centralismo e autoritarismo do período militar por parte das autoridades municipais quanto às RMs, fato este atribuído por Souza (2003) a uma herança negativa derivada do fato de essa institucionalidade ter raízes na ditadura, em processo com elementos de dependência de trajetória.

As novas RMs criadas após a promulgação da constituinte se configuram como uma reação ao *path* anterior, uma vez que os municípios passam a ter poder de decisão nos referidos conselhos. No caso da RMP, em específico, como explicitado anteriormente, a mesma possui apenas um conselho e este assimila tanto caráter deliberativo, por meio dos votos distribuídos entre os 16 municípios com direito a voto e os representantes do Estado; quanto caráter consultivo, ao propiciar o poder de discussão a outros 29 municípios no âmbito das decisões do conselho.

No entanto, como toda e qualquer nova institucionalidade, os conselhos não estão à margem da casualidade, possuem empecilhos e insucessos de modo que “o entusiasmo inicial, que inspirou inúmeros estudos na década de 1990 e início dos anos 2000, tem cedido lugar para análises criteriosas, que buscam avaliar a efetividade e o potencial democratizante das experiências participativas” (SANTOS; GUGLIANO, 2015, p. 7).

Dagnino (2002) explicita que se deve ter prudência ao valorar as ações dos referidos órgãos, pelo fato de que seu papel transformador pode ser desestimulado tanto pela sua natureza setorial quanto pelas regras do jogo a qual todas as instituições estão subordinadas. A fim de propiciar o melhor aproveitamento destas instituições, recomenda-se o reconhecimento de sua complexidade e da diversidade dos contextos, que envolve a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá.

Constata-se que, a disseminação dos conselhos pelos municípios brasileiros não se traduz necessariamente o sucesso qualitativo deste novo espaço de participação. Os estudos acerca do tema revelam uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas. (GOMES, 2003, p. 41). A seção a seguir buscará propiciar reflexões a respeito da efetividade de atuação destes colegiados.

### **3.5 Condicionantes de efetividade**

Embora seja uníssono que os conselhos são um marco na democracia participativa brasileira, existem questões que entravam a sua eficácia. Quanto a isso

(GOMES, 2003; AVRITZER, 2008; SILVA, 2003) advertem que embora a institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros tenham tornado instrumentos críveis para o exercício do controle social sobre as políticas públicas, essas instituições possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições. Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos, minando os benefícios oriundos da iniciativa.

Este sistema não é imune às mazelas da representação, pois, a partir do momento em que se torna necessário organizar a participação, elegendo-se representantes dos conselhos para que estes possam ser enviados a instâncias superiores, essa 'nova' forma de governo pode reassumir seu modelo autoritário. Outros desafios que são usualmente percebidos referem-se à conquista da união e do entendimento entre os representantes das diversas entidades; à conquista de unanimidade junto aos representantes do governo; e a garantia da mobilização permanente das entidades as quais os conselheiros representam. (ARENDR, 1988).

Um ponto não previsto no ordenamento jurídico de alguns conselhos inclusos, o qual esta pesquisa se debruça, é a questão da representatividade da sociedade civil – de vital importância para a discussão. Ressalta-se que, segundo Lüchmann (2008), o termo sociedade civil abriga e homogeneiza no mesmo polo um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses: ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, entre outros.

Em uma linha para reflexão, podemos ver que os problemas dentro de uma sociedade são inúmeros. Esses problemas precisam de uma busca para solucionar ou minimizar os impactos negativos aos cidadãos. Para isso, necessita-se que os cidadãos sejam representados de maneira a atingir (ou aproximar ao máximo) bons resultados. Em suas constatações, Delucy (2012) aponta os conselhos como a possibilidade de reativar e qualificar o conflito do ponto de vista da comunidade e da igualdade, através do reconhecimento da validade de seu discurso e de seu *logos* pelo poder público.

As políticas públicas são essenciais para que se cumpram os direitos regidos na Constituição, fortalecendo os benefícios à sociedade. Os conselhos, então, servem como órgãos em que os temas de necessidades comuns são discutidos.

Gohn (2004) ressalta que a participação popular deve ser exercida, na intenção de que se democratize a gestão da coisa pública e invertam-se as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais realizadas com recursos excedentes.

Os conselhos que versam sobre políticas públicas deveriam ser, portanto, um espaço em que a representatividade política e da sociedade civil culminariam sob a perspectiva de gerir formas que facilitem e executem esses direitos dos cidadãos. Porém, no conselho objeto deste estudo, a representatividade baseou-se apenas em entes da esfera executiva e legislativa (governador e prefeitos dos municípios-membros), não destinando poder de voto à sociedade civil.

Nesse sentido, Lüchmann (2008) adverte que a responsabilidade do processo decisório não pode ficar restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral, uma vez que o fato se constitui um severo equívoco. A participação da sociedade civil se prova substancial, pois é o público-alvo das decisões a serem implementadas. Caso contrário, conforme preconizado por Azevedo e Guia (2010), os conselhos continuarão sendo instâncias homologadoras, das ações dos *policy makers*.

Frey (2012) defende a existência de arenas deliberativas como placo de enfrentamento aberto, transparente e democrático dos problemas metropolitanos. Isso com uma massiva valorização da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos cidadãos como efetivos parceiros e atores políticos cruciais. A partir do cumprimento destas condições alcançar-se-á a promoção de uma real governança interfederativa livre dos dilemas interjurisdicionais e interescares.

Não obstante, os problemas decorrentes da configuração dos conselhos não se restringem somente em conceder a representatividade a todos os estratos. Eles incorporam também a necessidade de tornar o modelo deliberativo viável, por meio operacionalização dos procedimentos de deliberação em sociedades complexas e, sobretudo, de condições igualitárias para o processo comunicativo (SANTOS; GUGLIANO, 2015, p. 7).

Lira (2012) delimita a existência de quatro maneiras, sendo as mais comuns de promover a integração das entidades da sociedade civil aos Conselhos. Estas maneiras são descritas pelo autor da seguinte maneira:

- Pela lei – Neste caso, ocorre uma rigidez na formação do Conselho em função da impossibilidade de alterar a estrutura salvo por decreto. Mesmo formulada de maneira democrática, a lei limita a ampliação da representação, além de potencializar a possibilidade do uso do assento para fins que fujam dos interesses da representação do setor ao qual está ligado;
- Por plenária – A ampliação do debate possibilita o aumento do número de representações, podendo funcionar como uma forma de controle mais efetivo sobre as atuações das entidades;
- Escolha do prefeito – A forma menos democrática e mais suscetível a cooptação em função da possibilidade de o prefeito só escolher entidades que se submetam a ele;
- Escolha mista – Pode proporcionar um atendimento aos casos particulares de maneira mais criteriosa, por exemplo, incluindo na representação alguma entidade excluída a priori. (LIRA, 2012, p. 51-52).

O mesmo autor esclarece que o mais importante na escolha do modelo a ser empregado consiste em perceber que a escolha mais acertada será aquela que melhor consiga promover um elenco de entidades dos setores da sociedade ligadas ao tema do conselho e que proporcionem a maior representação possível. Ter múltiplas opções sinaliza que a simples existência dos conselhos não garante a sua eficácia, sendo fundamental que se perceba com clareza as dificuldades para a consolidação de espaços públicos verdadeiramente participativos.

Gohn (2002) afirma que a partir de 1996, a legislação brasileira vinculou o recebimento de recursos destinados às áreas sociais dos municípios à criação dos seus Conselhos, o que explica o fato da “febre conselheirista” ter sido acentuada após isto. Algumas das áreas sociais que apresentam este aspecto vinculante são os casos dos conselhos alimentação escolar e dos conselhos de saúde. Salienta-se que tal prática busca prioritariamente o controle social dessas áreas temáticas.

Com base nisto, Almeida e Tatagiba (2012) advertem que os conselhos não são instituições soberanas ao poder estatal, de modo que existe uma correlação e/ou subordinação de suas ações, quanto as estruturas administrativas. Tal submissão é expressa em legislações e resoluções que normatizam desde os princípios organizadores de sua área de política, suas fontes de recursos, seus instrumentos de gestão, instâncias de execução e fiscalização.

No que concerne a esta interdependência e vinculação a instituições superiores, Paniago (2012) e Gohn (2011) afirmam que, em alguns casos, esses espaços que deveriam promover a participação social na esfera pública, com a perspectiva de interferir nas decisões, em geral, simplesmente não ultrapassam o



caráter consultivo ou de “recomendação”. Não possuindo poder de decisão ou deliberação e têm suas opiniões consideradas ou não, a partir da lógica do sistema capitalista.

Herkenhoff e Rabelo (2011) em seus escritos preconizam que a despeito da promoção de espaços de participação no âmbito da implementação de, praticamente todas as políticas públicas setoriais, por meio da criação dos conselhos tais experiências notadamente sofrem com problemas de acesso à informação compreensível, regras pouco claras nos espaços de negociação, despreparo dos representantes da sociedade civil, nas questões técnicas e políticas, disputas de poder e cooptação.

Alerta-se que as temáticas relativas a alguns conselhos não perpassam aos espaços de discussão daqueles que estão diretamente envolvidos com a temática. Concomitantemente, não há, atualmente, uma conexão entre conselhos e movimentos populares, demonstrando uma descontinuidade entre a mobilização popular da década de 1980 e a atuação nessas instâncias. (TÓTORA; CHAIA, 2004; VIDAL, 2011).

De encontro ao elencado anteriormente como condicionantes, Teixeira (2000) postula que a eficácia dos conselhos só se dará após cumprimentos de três fatores. O primeiro fator se refere a necessidade de a paridade adotada não poder se restringir apenas ao fator numérico, mas sim se abranger aos aspectos legais, normativos, condições de acesso a informação, capacitação técnica-política, tempo, recursos físicos, humanos e tecnológicos. O segundo fator se debruça sobre a representatividade da sociedade civil, de modo que o autor aponta ser necessário garantir que a escolha dos representantes seja feita de forma democrática, com a existência de mecanismos de controle e responsabilização para que as decisões levadas a esfera de discussão retratem a vontade do segmento representado. Por fim, o autor aponta a publicização das atividades do conselho como o fator primordial, a fim de que seja alcançado o apoio e mobilização da sociedade civil e fortalecimento das deliberações. TEIXEIRA (2000, p. 93).

Almeida e Tatagiba (2012) reforçam que é preciso manter a criatividade para forjar novas formas de comunicação com a esfera pública, a fim de que estas traduzam os temas dos conselhos visando criar audiências ampliadas para a agenda dos direitos. Assim, ao apostar na constituição dessa audiência mais ampliada,

essas iniciativas podem articular de forma interessante a luta institucional através da mobilização societária, constituindo um círculo virtuoso promissor.

Ressalta-se que mesmo com suas limitações e fragilidades, os conselhos são considerados, por muitos teóricos, como institucionalidades democráticas que “assumem hoje no Brasil uma importante função pedagógica no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Campos (2009) indica dois riscos principais a efetivação dos aspectos democráticos vinculados ao controle social: cooptação política e representatividade. O primeiro, diz respeito às possibilidades de cooptação política que é expressa na inclusão subalterna e; o segundo, é a desconsideração da representatividade dos atores que exponencia o simbolismo da presença, por meio da incorporação artificial. A seguir dar-se-á enfoque a estes dois temas.

### **3.6 Representação paritária X representação democrática**

A fim de proporcionar uma reflexão acerca das particularidades relativos à representatividade praticada pelo CDRMP, teceu-se um pequeno comparativo entre a composição da estrutura política do órgão colegiado da RMP com o de uma região metropolitana que utiliza o modelo paritário. Como exemplo de conselho paritário, elenca-se aqui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória – COMDEVIT, órgão com caráter deliberativo das funções de interesse regional comum da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV.

Na composição, deste colegiado o Estado e municípios possuem o mesmo número de votos decisórios conferidos aos seus representantes, havendo também participação da sociedade civil com direito a voto conferido a esta parcela. O COMDEVIT é, portanto, exemplo em que a representatividade política e da sociedade civil culminam no gerenciamento de formas que facilitem e executem os direitos dos cidadãos. Por estes e entre outros motivos, a RMGV é considerada por Bonizzato e Moulin (2018) pioneira no país e digna de elogios, no que se trata do grau de diligência no cumprimento de disposição contida em lei federal e importância dada ao planejamento urbano trazido pelo Estatuto da Metrôpole.

Em outros termos, num conselho paritário deve-se haver a representação política, tanto no âmbito executivo como legislativo, com o intuito de prover benefícios aos cidadãos; representantes dos órgãos públicos do Governo estadual e municipal, sendo eles os secretários de cada pasta (saúde, educação, segurança, entre outros); representantes das associações (do bairro, dos idosos, etc.); representantes das universidades e das cooperativas.

Segundo Deluchey (2012), o modelo dos conselhos paritários é um espaço de consolidação do sistema democrático, pois neles, os governantes buscam aumentar a legitimidade das políticas públicas por eles implementadas. E ao contrário do sistema partidário, não apresentam esquemas que fazem com que uma base aliada de governo não apoie sistematicamente, a partir de uma lógica de acordos partidários pré-estabelecidos, que tende a favorecer as políticas formuladas pelos governos eleitos.

No entanto, existem especificidades que devem ser levadas em consideração, uma delas é o fator populacional, podendo este ser observado, por meio das tabelas abaixo:

**Tabela 5** - Estimativa populacional RMGV – 2019

CIDADE	2019	
	Nº de habitantes	População da RM em (%)
Vila Velha	493.838	24,9%
Vitória	362.097	18,3%
Guarapari	124.859	6,3%
Serra	517.510	26,1%
Cariacica	381.285	19,3%
Viana	78.239	4,0%
Fundão	21.509	1,1%
<b>Total</b>	<b>1.979.337</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Adaptado de IBGE (2019).

Ao compararmos os dados populacionais das duas RMs vistos nas tabelas 5 e 6, pode-se visualizar que o êxito do modelo paritário na RMVG, pode ser atribuído ao fato daquela RM possuir uma distribuição populacional bem mais homogênea, do que a que pode ser constatada na RMP. No estabelecido pela legislação vigente, o município que concentra acima de 60% dos seus habitantes teria o mesmo poder decisório que um conchavo composto pelos quatro menores municípios em termos populacionais, que concentram 1,8% dos habitantes da RMP.

**Tabela 6** - Estimativa populacional RMP – 2019

CIDADE	2019	
	Nº de habitantes	População da RM em (%)
Aparecida do Rio Negro	4.795	1,0%
Barrolândia	5.632	1,2%
Brejinho de Nazaré	5.497	1,1%
Fátima	3.835	0,8%
Ipueiras	2.015	0,4%
Lajeado	3.134	0,6%
Miracema do Tocantins	18.248	3,8%
Miranorte	13.434	2,8%
Monte do Carmo	7.947	1,6%
Oliveira de Fátima	1.112	0,2%
Palmas	299.127	61,7%
Paraíso do Tocantins	51.252	10,6%
Porto Nacional	53.110	11,0%
Pugmil	2.688	0,6%
Silvanópolis	5.403	1,1%
Tocantínia	7.545	1,6%
<b>Total</b>	<b>484.774</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Adaptado de IBGE (2019).

Quanto ao CDRMP, a representatividade baseou-se apenas em entes da esfera executiva (membros indicados pelo governador e prefeitos dos 16 municípios-membros da RMP), não destinando poder de voto à sociedade civil nem aos 29 municípios inclusos na jurisdição do conselho. A representatividade selecionada para este arranjo não pode ser classificada como democrática.

Segundo Bonavides (2006), a representação democrática tem como princípios norteadores: o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social e a representação. Esses princípios são baseados nas instituições públicas, atribuindo limites às prerrogativas dos governantes, tais como tempo de mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação.

Reitera-se que a legislação atribui as decisões do CDRMP caráter obrigatório e vinculante para os 45 municípios de sua jurisdição, a respeito das funções de interesse regional comum. De modo que os municípios que não possuem em voto no conselho, devem seguir as diretrizes e resoluções por ele aprovadas. Diante de situações como essa Azevedo e Guia (2010) explicitam que alguns conselhos se configuravam mais como instâncias homologatórias de propostas técnicas levadas pelo governo estadual, do que como fórum de debates de problemas de interesse

comum.

### **3.7 Cooptação política**

Desde a proclamação da república proferida por Deodoro da Fonseca, em 1889, os rumos da política brasileira passaram por uma sucessão de conluios com as mais distintas especificidades. No que se refere ao modo de efetivação do poder decisório, o bastão foi passado às mãos desde oligarquias agrárias, marcada pela prática do coronelismo, até mesmo por um o período militar ditatorial, expresso pela supressão dos direitos constitucionais, pela perseguição e censura.

O modo de gerir a máquina pública brasileira reproduzia as nuances do processo político brasileiro. Seja ela no seu modelo patrimonialista como uma extensão do poder soberano, no modelo burocrático que visava a impessoalidade ou no modelo gerencial em busca da otimização dos serviços frente aos custos. Ressalva-se que “estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada” (PDRAE, 1995, p. 15).

Um dos aspectos que transcendeu esta sucessão foi o clientelismo. De Oliveira (1999, p.22) traduz o clientelismo como “mais do que uma simples característica, é todo um sistema de redes que ocupam o lugar que o Estado não ocupa e que não tem presença”. De maneira sucinta, Carvalho (1999, p. 35) expressa que o clientelismo pode ser considerado como “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político sobretudo na forma de voto”.

Ajustado a isto, Coutinho (1989) e Lira (2012) explicitam que ao realizarmos análise do contexto histórico político brasileiro é nítido que a maneira como a relação entre Estado e Sociedade Civil se estabelece é pautada muitas vezes em situações executadas mediante a troca de favores, isto é, possui uma raiz cultural. O patrimonialismo e suas vertentes tornaram-se mecanismo de cooptação ao fazer de um serviço que deveria ser de interesse público se transformar, direcionar cada vez mais a interesse específicos de elites.

No entanto, os pesares do clientelismo não são problemas vivenciados apenas no Brasil, de modo que, ao observarmos a realidade de outros países,

constata-se o aspecto transnacional da cooptação. Em seus escritos Durston (2012) e Gandhi (2008) relatam práticas ocorridas em outros países da América Latina, onde a concessão de benefícios dos adjutórios públicos foram concedidos a grupos específicos, objetivando uma simbiose política, tais benefícios incluíam a inclusão de líderes políticos na folha de pagamento, financiamento de entidades e repressão a grupos opositores.

Esse “transformismo” é fruto do capital em sua forma madura e parasitária, no qual exige que seu domínio implique um grau cada vez maior de cooptação e apassivação dos movimentos sociais, ou seja, uma absorção gradual, mas contínua e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos (GRAMSCI, 2002, p. 318).

Nota-se também que embora a constituinte de 1988 tenha sido um marco libertador e tenha devolvido o aspecto democratizante aos rumos do país, (TEIXEIRA, 2000; LENARDÃO, 1997; AVELINO FILHO, 1994) postulam que apesar desse novo cenário democrático formado, após a inclusão constitucional dos mais diversos tipos de instituições participativas e representativas, deve manter-se a cautela, pois as práticas decorrentes do coronelismo/clientelismo acabam se adaptando às novas estruturas gerenciais e às novas exigências democráticas, sobrevivendo sempre aos novos tempos políticos.

Schwartzman (1988) ressalta que a administração patrimonial é incompatível com participação política ativa e respostas governamentais eficientes a demandas da sociedade. Mas que esta, quando necessário também pode se prolongar na forma de estruturas político-partidárias que são organizadas, patrocinadas e conduzidas de cima para baixo, muitas vezes por processos de mobilização.

Alerta-se que a retomada dos rumos democráticos ocorridos no pós-ditadura (início dos anos 80), não excluiu o desenvolvimento de dispositivos de manipulação política. Diante do exposto, vê-se que tais instrumentos serviram, servem e servirão como contrabalanço à crescente participação política dos setores populares, e a sua relativa, mas significativa, autonomia face ao Estado e aos partidos políticos. (LENARDÃO, 1997, p. 42)

Sendo os conselhos um dos exemplos do provimento de participação popular ativa e influência no processo decisório, pois nestes ocorre a inserção de

representantes da sociedade em pé de igualdade aqueles eleitos por meio do sufrágio eleitoral, estas instituições corporificavam obstáculos ao controle por parte do poder soberano. Dessa maneira, surgiu o ato de designar membros diretamente subordinados ao seu controle para ocupar cargos dentro desses conselhos como o “desenvolvimento de “novas” estratégias de cooptação, revivendo “novamente” antigas práticas de clientelismo”. (JACOBI, 1983, p. 67).

Neste sentido, Schwartzman (1970) conceitua a cooptação política como sendo uma participação controlada e hierarquizada, que ocorre quando os grupos sociais, previamente fora da arena política, buscam participar da mesma. Dessa forma, os que controlam o sistema político fazem uso dos meios patrimonialistas para compor esses esforços de participação, de um modo que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes, culminando na perpetuação das vontades de alianças específicas.

Lira (2012) reitera que a cooptação política tende a apresentar características predominantes em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. É o caso em específico dos conselhos gestores que regulamentam os aglomerados urbanos, onde tradicionalmente estes foram idealizados de forma a favorecer os interesses dos governos estaduais em detrimento dos municípios.

Na proposta de composição do conselho gestor do aglomerado urbano criado em volta da metrópole Palmas, o Estado deteria o controle das decisões, uma vez que, excepcionado os vinte votos dos municípios, deteria também o restante do capital político, pois poderia indicar conselheiro que atendessem seus interesses e em quantidade que lhe fora desejado. Tal prerrogativa fora estabelecida por meio do Inciso I do artigo 9º da Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013, no qual o estabelece que a composição do Conselho é feita de “membros indicados pelo Chefe do poder Executivo do Estado dentre os agentes públicos de áreas específicas, em quantitativo suficiente a manter em equilíbrio o poder de voto dos demais representantes” (TOCANTINS, 2019, p.4).

Ao estabelecer para si a possibilidade do controle majoritário dos votos decisórios, o governo estadual institucionaliza a cooptação política, pelo fato de que esta assume, “características corporativistas, que consistem na tentativa de organizar os grupos funcionais e de interesses em instituições supervisionadas e

controladas pelo Estado” (SCHWARTZMAN, 1970, p. 12).

Reacende também o debate surgido em volta das primeiras regiões metropolitanas, em que os municípios não detinham influência nas decisões dos conselhos. Em conformidade isto, Dagnino (2002) expõe que a instalação dos conselhos não segue um padrão de mobilização e organização social, o que certamente se constitui como fator determinante para a sua existência enquanto mera exigência legal, materializando-se como “meras estruturas governamentais adicionais”, em cumprimento a legislação.

No próximo capítulo será abordado aspectos importantes sobre o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas, tais como conceituação, Lei de criação, municípios participantes, entre outros fatores relevantes.



#### 4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, explicitam-se os métodos adotados para a execução desse estudo, a amostra que o compôs, os instrumentos de coleta de dados e os procedimentos utilizados para a produção e a análise dos dados. Esta pesquisa tem natureza básica e diagnóstica, pois “objetiva gerar conhecimento novo para o avanço da ciência, busca gerar verdades, ainda que temporárias e relativas, de interesses mais amplos (universalidade), não localizados” e “busca traçar um panorama de uma determinada realidade” (NASCIMENTO, 2016, p.02).

Os objetivos apontam um caráter descritivo, pois visaram descrever a população, a infraestrutura urbana e parte dos serviços e instrumentos de interesse regional comum. De acordo com Cervo, Bervian e da Silva (2007) a pesquisa descritiva é empregada naqueles dados e problemas que merecem ser estudados, mas cujo registro não consta de documentos, pois, ocorrem em seu hábitat natural e precisam ser coletados e registrados ordenadamente para seu estudo.

Godoy (1995) alvitra que em decorrência das especificidades globalizantes de alguns objetos de estudos, sobre eles recai a necessidade descritiva, posto que estes rejeitam a expressão quantitativa e numérica e, para sua compreensão, os seus dados são coletados sob a forma de transcrições de entrevistas, anotações de campo, fotografias, desenhos e vários tipos de documentos. No caráter descritivo, o ambiente e as pessoas que nele habitam devem ser olhados de forma holística e não reduzidos a variáveis.

Já como abordagem, optou-se pela qualitativa e quantitativa (quantitativa) em razão de conduzirem uma linha de estudo que transitassem entre os resultados de interpretação subjetiva e a compreensão adquirida por meio de dados estatísticos encontrados nos gráficos, figuras e tabelas. Günther (2006) assevera que o pesquisador não deve se limitar aos elementos típicos de uma única pesquisa, tendo a escolha dessas abordagens permitido descobrir os dualismos (existência e inexistência, eficiência e ineficiência) de critérios e estudos para a concepção da Região Metropolitana de Palmas e da seleção dos municípios a serem jurisdicionados pelo CDRMP.

Bardin (1977) aponta para uma diferenciação oportuna entre as referidas abordagens, para a autora a abordagem quantitativa, obtém dados descritivos

através de um método estatístico, sendo mais objetiva, mais fiel, mais exata e útil, nas fases de verificação das hipóteses. Já ao viés qualitativo corresponde a um processo mais intuitivo, maleável e adaptável, a índices não previstos, ou à evolução das hipóteses, compreendendo uma diversidade de dinâmismos não quantificáveis.

Godoy (1995) e Neves (1996) apontam as pesquisas qualitativas como uma gama de métodos que permitem distintas maneiras de perceber e interpretar significados e sentidos do objeto pesquisado, não atribuindo valores opostos e nem contraditórios entre eles. Os autores citados evocam que essa abordagem considera que todas as realidades são importantes e, portanto, devem ser analisadas a fim de que seja obtida a real natureza do fenômeno.

Günther (2006) elenca uma das principais diferenças entre a pesquisa quantitativa para a qualitativa, sendo, esta última, a pesquisa que procura retratar o fenômeno por meio de variáveis. Portanto, após a coleta de dados, dificilmente o pesquisador ao praticar uma pesquisa quantitativa escuta o participante, pois este não contemplará fatos do seu cotidiano. No entanto, o mesmo autor esclarece que tal prática não se traduz em exclusão do interesse em compreender as relações complexas vistas no fenômeno estudado. Nesse sentido, houve a necessidade de fazer uso dessas duas abordagens, visando que proporcionassem complementação nas informações adquiridas.

Conjuntamente, o levantamento bibliográfico se fez necessário para atribuir sustentabilidade às implicações oriundas dos objetivos, encaminhando o percurso que a pesquisa seguiu, pois “é o que irá possibilitar que a área de estudo seja delimitada e que o problema possa finalmente ser definido” (GIL, 2007, p. 61). Obtiveram-se, então, pensamentos construídos por meio da leitura do Estatuto das Metrópoles e de publicações escritas por Gouvêa (2005), Bessa (2015), Soares (2019), entre outros teóricos.

Outro ponto forte de tal estudo firmou-se nos procedimentos documental e estudo de caso. O primeiro porque analisa “um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN, 1977, p.45). Os documentos utilizados foram Diários Oficiais do Estado do Tocantins, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado e dos municípios da RMP.

Quanto ao procedimento, este consistiu num estudo de caso. Yin (2001) afirma que tal ferramenta de investigação científica pode ser empregada para alcançar o entendimento de processos na complexidade social tanto para situações problemáticas, para análise dos obstáculos, seja em situações exitosas, para concepção de modelos exemplares. O autor enfatiza que o estudo de caso detém a primazia sobre outras abordagens no que concerne ao enfrentamento de situações tecnicamente únicas em que existem mais variáveis de interesse do que pontos de dados, como o se materializa a compreensão do CDRMP.

O estudo de caso é utilizado para a compreensão de um fenômeno contemporâneo, dentro do seu contexto real, especialmente quando as nuances entre o fenômeno e o contexto não se encontram especificamente delimitados. Sua empregabilidade pressupõe o uso de diversas fontes de evidências, porém os dados devem convergir num formato de triangulo a partir do desenvolvimento prévio de proposições que serão eixo norteador da coleta de dados e da análise dos resultados. (YIN, 2001).

#### **4.1 População e amostra**

A população-alvo da pesquisa constituiu-se dos chefes do poder executivo municipal de quarenta e cinco municípios do estado do Tocantins, que estavam com mandato em curso no interstício 2012-2016. A definição do período se deu por conveniência, uma vez que este grupo forneceria as informações mais claras com relação ao recorte temporal anterior a lei complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013) e aos primeiros anos da implantação do conselho de desenvolvimento.

Dentre os quarenta e cinco respondentes possíveis, estes foram agrupados em cinco subconjuntos, tendo como base os critérios estabelecidos pelo REGIC/IBGE (2007), pois, devido ao fato de a população possuir características explícitas que permitem a criação de subconjuntos, a amostragem estratificada se fazia adequada em detrimento de uma amostragem simples (BARBETTA, 2012). Além disso, os estratos foram lindados por meio da análise de agrupamento, processo pelo qual se agrupa um conjunto de objetos físicos ou abstratos em classes de objetos similares (EVERITT; LANDAU & LESSE, 2001).

Ao procedermos à separação, resultou: um respondente classificado como Capital Regional B no subconjunto A, dois respondentes classificados como Centro Sub-Regional B no subconjunto B, três respondentes classificados como Centro de Zona B no subconjunto C, onze respondentes classificados como Centro Local com direito a voto no CDRMP no subconjunto D e vinte e oito respondentes classificados como Centro Local sem direito a voto no subconjunto E. Aplicou-se, então, sorteio de um componente de cada subconjuntos, a fim de que todos fossem contemplados.

**Quadro 2– Subconjuntos da Amostra**

CIDADES	SUBCONJUNTO
Palmas	A
Paraíso do Tocantins e Porto Nacional	B
Fátima, Miracema do Tocantins e Pedro Afonso	C
Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Ipueiras, Lajeado, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia.	D
Caseara, Marianópolis do Tocantins, Lagoa da Confusão, Santa Rita do Tocantins, Cristalândia, Abreulândia, Dois irmãos do Tocantins, Chapada de Areia, Rio dos Bois, Rio Sono, Lizarda, Mateiros, Ponte Alta do Tocantins, São Félix do Tocantins, Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins, Fortaleza do Tabocão, Monte Santo do Tocantins, Pium, Divinópolis do Tocantins, Centenário, Nova Rosalândia, Lagoa do Tocantins, Bom Jesus do Tocantins, Araguacema, Goianorte, Colmeia e Tupirama.	E

Elaborado pelo autor a partir de REGIC/IBGE (2020)

Diante do número expressivo de ex-gestores a serem entrevistados, considerou-se que a seleção dos parâmetros definidos pelo REGIC/IBGE (2007) é coesa, tendo em vista que traria representatividade a todos os grupos, pois, de acordo com Colognese e Melo (1998, p.145), “mais importante que o número de entrevistados é a sua posição privilegiada no contexto das relações sociais em abordagem”. Além dos quatro ex-gestores municipais, compõe o *roll* dos entrevistados, um servidor da SEPLAN que esteve imerso no processo de gênese e nas reuniões realizadas do CDRMP.

#### **4.2 Instrumentos de coleta e análise de dados**

Para a execução da pesquisa, valeu-se de vários procedimentos técnicos para a construção dos seus resultados, a saber: pesquisa bibliográfica, análise

documental e entrevistas semiestruturadas. Tal variedade, é uma característica predominante nas pesquisas de natureza qualitativa, pois considera-se que a utilização de vários instrumentos promoverá a retratação fidedigna das nuances do seu objeto de estudo. (GODOY, 1995; GÜNTHER, 2006).

Quanto a uso da pesquisa bibliográfica, ela “é sempre realizada para fundamentar teoricamente o objeto de estudo, contribuindo com elementos que subsidiam a análise futura dos dados obtidos” (LIMA, 2007, p. 44). Para a realização da pesquisa bibliográfica foram considerados os pensamentos dos autores Corrêa (2005), Bessa (2015) e outros que versaram a respeito da dinâmica da rede urbana nacional e do Estado do Tocantins, bem como as dinâmicas territoriais que envolveram os municípios abarcados pela RMP.

Pesquisou-se em livros, revistas eletrônicas, artigos e dissertações que contemplavam ou mensuravam a temática escolhida. O intuito era visualizar o panorama da administração pública frente a organização da RMP, entendendo conceitos, a base legal, os ideais e a situação real em que se encontra.

Em direção a um entendimento a respeito da percepção dos ex-gestores municipais, aplicaram-se entrevistas, pois, conforme Triviños (1987), a entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de dados que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam a pesquisa e que vão sendo reveladas à medida que os informantes verbalizam suas respostas.

Foi adotada a entrevista semiestruturada (APÊNDICE D), que combinou perguntas abertas e fechadas, em que o informante teve a possibilidade de discorrer acerca do tema proposto. O pesquisador seguiu o conjunto de questões previamente definidas, orientadas por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador foi explorando no curso da entrevista. Este roteiro de entrevista se baseou nos instrumentos e indicadores utilizados por: Soares (2019); Oliveira (2015); Gontijo (2013) e Lira (2012) uma vez que foram os trabalhos que apresentaram anexados em seus instrumentos.

Duarte (2004) afirma que as entrevistas são importantíssimas quando se precisa/deseja retratar um objeto de estudo, mais ou menos bem delimitado, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados. O autor reitera que, caso este recurso seja bem realizado, ele permitirá ao pesquisador uma imersão na

realidade do entrevistado e levantar informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo.

As entrevistas, então, foram necessárias nesta pesquisa pois são uma das mais importantes fontes de informação quando se trata de um estudo de caso. O uso delas se tornou uma das opções mais frequentes, devido aos seus inúmeros caminhos, bem como sua valorosa contribuição como um método de qualidade para a coleta de dados (YIN 2001; NICOLACI-DA-COSTA, ROMÃO-DIAS; DI LUCCIO, 2009).

Quanto às perguntas da entrevista, vale mencionar que nem todas foram realizadas ao técnico da SEPLAN, uma vez que algumas perguntas eram de exclusividade dos ex-gestores municipais. O objetivo da realização das entrevistas foi primordialmente analisar a percepção dos entrevistados quanto aos avanços e retrocessos advindos da instituição de um órgão colegiado com poderes normativos sobre as funções de interesse regional comum, bem como o processo de inserção dos municípios na jurisdição desta nova instância de decisões, sobre a própria iniciativa da RMP e sobre o seu fundo de natureza especial.

A seleção dos entrevistados se deu mediante aplicação dos critérios elencados anteriormente e de acordo com a composição do cenário político dos entes federativos vinculados a inserção de uma região metropolitana. Desse modo, foram entrevistados quatro ex-prefeitos e um técnico da SEPLAN que presenciou as nuances do projeto. Frisa-se que, em virtude do sigilo, os entrevistados foram citados por siglas que variam do E01 ao E05.

Após a definição dos participantes, realizou-se o primeiro contato com os respondentes, no qual foram apresentadas as diretrizes, os objetivos da pesquisa, os documentos comprobatórios da veracidade da pesquisa e os Termos de Consentimentos Livre e Esclarecido - TCLE (APÊNDICE B). Dentre os primeiros cinco municípios sorteados, os municípios dos subconjuntos A, D e E manifestaram-se contrários à participação na pesquisa. Assim, foi realizado um novo sorteio entre os municípios dos subconjuntos D e E, até que estes subconjuntos estivessem contemplados. No caso do subconjunto A, tal prática não pôde ser realizada, já que este agrupamento só possuía um exemplar.

Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e transcritas em sua totalidade. As transcrições foram realizadas pelo próprio entrevistador para que houvesse melhor entendimento das informações disponibilizadas. Nelas respeitou-se integralmente o discurso de cada entrevistado, respeitando o princípio da fidedignidade, com exceção de vícios de linguagem.

A fim de legitimar as respostas obtidas, quanto aos repasses destinados aos municípios provenientes do Fundo de Desenvolvimento da RMP, foram analisadas as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2014 a 2018. Investigou-se, primeiramente, os documentos referidos ao Estado e, na sequência, os referidos a cada município da RMP. A intenção foi conhecer como o governo estadual distribuía as verbas para o desenvolvimento das regiões metropolitanas e como a RMP se organizava financeiramente nas distintas áreas de prestação de serviços comuns.

Somando os documentos do Estado aos documentos das cidades integrantes da RMP, averiguou-se um total de cento e noventa e sete arquivos públicos. Esses documentos possibilitaram obter um repertório para extrair informações na perspectiva das ações e recursos financeiros do contexto descrito anteriormente. A fim de ampliar o entendimento sobre a real situação, utilizou-se também como fonte de pesquisa os Diários Oficiais do Estado e as leis supracitadas com a finalidade de encontrar publicações relativas à lotação de servidores ou inserção do CDRMP na estrutura administrativa do Estado.

Os Censos Demográficos e as redes de influências das cidades, documentos disponibilizados pelo IBGE, favoreceram a observação das dinâmicas populacionais e o pleno entendimento a respeito da rede urbana do território tocantinense. Já os mapas, os gráficos e as tabelas foram construídos visando tornar mais compreensíveis a rede de influência das cidades; a heterogeneidade das regionalizações empregadas pelas pastas estaduais e o potencial econômico-financeiro dos municípios.

Os documentos foram uma importante fonte não-reativa, pois, as informações neles contidas permanecem as mesmas, independente do avançar do tempo. Por possuírem uma origem fixada em determinado momento e retratar o contexto do momento em que são gerados, são uma fonte natural de informação, não incide sobre estes também as possibilidades de alteração comportamental as quais

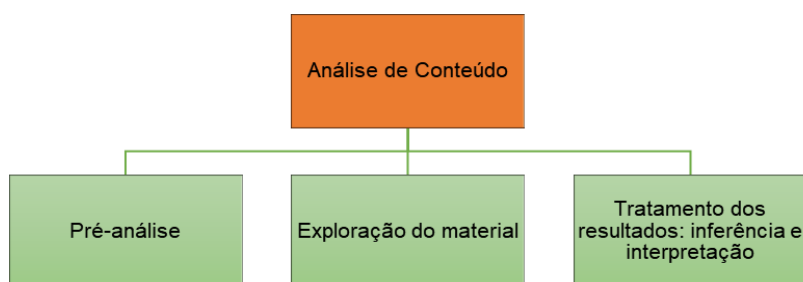
existem nas investigações desenvolvida tendo como ponto focal a participação dos sujeitos. (GODOY, 1995, p.22)

Ao operar a análise de dados, objetivou-se levantar os elementos que pudessem ser úteis às discussões propostas no problema de pesquisa. Diante disso, na análise documental, entrevistas e meios alternativos valeu-se da técnica de análise de conteúdo, pois, segundo Bardin (2011, p.15), é um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados.

A referida técnica, desenvolvida por Bardin, visa à interpretação de conhecimentos relativos ao objeto da pesquisa, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, agrupados em categoria empiricamente definida ou não. Bardin (2011) expõe que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases essenciais caracterizadas pela categorização e pela inferência como técnica de tratamento de resultados. Vale ressaltar que na inaplicabilidade da entrevista ao respondente do subconjunto A foram utilizadas como fontes alternativas, materiais jornalísticos e discursos políticos, que retratavam alguns dos questionamentos elencados no escopo desta pesquisa.

Isso porque o entendimento do posicionamento deste grupo é de vital importância as temáticas relativas ao CDRMP. Câmara (2013) ressalta em seus estudos, que estes meios também podem ser utilizados na análise de conteúdo proposta por Bardin, pois é uma técnica que se pode aplicar em discursos diversos e em todas as formas de comunicação, seja qual for à natureza do seu suporte, desde que redobrado os esforços para entender o sentido da comunicação por parte do pesquisador. Dentre a vasta gama de esferas que esta técnica confere as pesquisas sociais, este estudo fez uso da categorização, conforme o esquema apresentado na figura 4 a seguir:

**Figura 4 – Fases da análise de conteúdo**



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020 adaptado de Bardin (2011).



Ao operar a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) na fase de pré-análise realizou-se a separação por categoria, de modo que estas fossem claras e pertinentes ao tema explorado. Durante a exploração do material efetuou-se a separação por núcleo de sentido, a fim de um elemento do conteúdo devesse ficar em apenas uma categoria de análise, pois o objetivava-se que todos levassem a um único resultado, e adequada ou pertinente, para, por fim, tratar os dados a partir de inferências.

Bardin (2011) retrata essa técnica como uma classificação de diferentes elementos separados em diversas gavetas segundo critérios suscetíveis, de sorte que façam surgir algum sentido e conseqüentemente lançar luz à confusão inicial. Pesa-se que o sentido obtido é inerente a escolha dos critérios adotados no momento da classificação, bem como do que objetiva encontrar, o que reforça a exigência de minucioso cuidado por parte do pesquisador.

Para a concepção das categorias foi realizada leitura flutuante em distintas fontes, a fim de seguir rigorosamente o método de Bardin (2011) que possui como etapas anteriores a definição das categorias: a seleção e exploração do material; codificação: definição da unidade de registro, definição das unidades de análise: presença-ausência, recorrência, intensidade, direção, ordem e sentido; definição dos índices e agrupamento dos temas.

As categorias aqui estabelecidas estão apresentadas nos tópicos: Identificação; Percepções quanto a gênese e estabelecimento do CDRMP; Sobre a atuação do conselho e a percepção quanto os benefícios inerentes ao estabelecimento dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013). Concluídas todas as etapas anteriormente listadas, buscou-se compreender parte das especificidades da RMP, explicitar o real grau de eficiência do CDRMP, alvitando seus sucessos e/ou empecilhos para, então, apresentar como produto deste trabalho medidas que permeiem uma governança interfederativa satisfatória, na tentativa de minimizar as assimetrias entre os municípios da RPM.

### 4.3 Produto da dissertação

Como produto dessa pesquisa será disponibilizado e remetido aos representantes da Assembleia Legislativa do Tocantins e a Secretaria-Executiva da Governadoria do Estado do Tocantins uma **Proposta de alteração a Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013)** (APÊNDICE D) e uma **Minuta de Projeto de Minuta de Regimento Interno a ser aplicado ao CDRMP** (APÊNDICE E) que objetivam, tentar reavivar o debate em torno da questão metropolitana no cenário estadual.

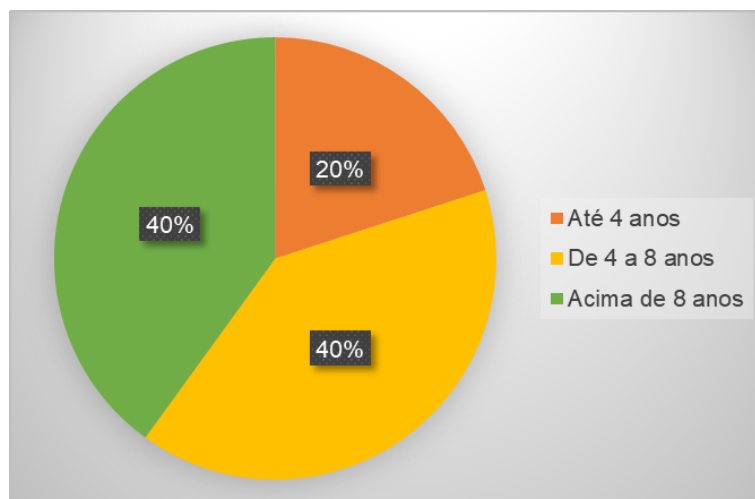
## 5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: a apresentação dos resultados obedece à sequência de perguntas realizadas através do Roteiro de Entrevista e são apresentadas uma a uma, respeitando os conjuntos de respostas que tratam da Identificação; Percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado; Percepção dos ex-gestores com relação a existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses dos municípios em decorrência das práticas de cooptação empregadas pelo governo estadual na composição dos membros do Conselho; e Percepção dos ex-gestores, quantos aos impactos oriundos dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90/2013. A primeira possui quadro contendo seis perguntas e os outros três blocos possuem dez perguntas cada.

### 5.1 Identificação

Para compreender com maior clareza o posicionamento dos entrevistados, foram colhidos dados dos respondentes para análise. Objetivou-se, portanto, por meio da aplicação do bloco de identificação do roteiro de entrevista, conhecer o perfil acadêmico-profissional das pessoas envolvidas no processo de decisão das funções de interesse regional comum no momento da efetivação da RMP.

**Gráfico 1-** Tempo de atuação como gestor municipal



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Por meio do gráfico 1, pode-se notar que 80% dos entrevistados atuaram como ex-gestores municipais por mais de um mandato eletivo. Sendo assim é possível inferir que os atores que compõe o processo decisório possuem experiência à frente do paço municipal, situação que os habilita a informar sobre a percepção dos *policy makers*. No que concerne ao grau de escolaridade dos respondentes, foi constatado que parte majoritária dos entrevistados possuem grau de escolaridade em nível superior. Já no que se refere a faixa etária, todos os entrevistados possuem idade superior a 45 anos.

Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) ao realizarem uma análise de dados compilados de características pessoais de conselheiros quatro metrópoles brasileiras a saber: Belém, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo constataram que, via de regra os ocupantes destes postos possuem maior escolaridade, renda e engajamento político-partidário, do que em relação da média da população.

## **5.2 Percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado**

Este primeiro conjunto de respostas busca identificar a percepção dos cinco ex-gestores e do técnico da SEPLAN sobre o processo de instituição da RMP e do seu órgão colegiado, o que equivale ao primeiro objetivo proposto, contendo nove perguntas.

### **5.2.1 Avaliação do posicionamento do governo do Tocantins frente a instituição da RMP**

Na tentativa de desenredarmos a respeito da percepção dos entrevistados, quanto ao uso por parte do governo estadual de sua prerrogativa constitucional em instituir a RMP, foram auferidas respostas como as expressas a seguir.

*Foi de acordo com o poder do Estado. [...] Embora favoreça mais a região do que Palmas, mas a gente tem que se respeitar porque é a Capital. E o*

*Estado entrou com a proposta que realmente favorecia todos os municípios da região. (E02, 2020)*

*Ela (a iniciativa – grifo nosso) foi Top down. Quer dizer, nós vamos criar essas regiões metropolitanas. Tinha um interesse na época de captação de recurso, numa iniciativa do ministério da integração nacional [...]. No geral, foi uma ideia lançada sem muitos estudos e aprofundamentos e questões superficiais. (E04, 2020)*

*Quando o Estado pensou em criar era simplesmente pra conseguir trazer ganhos, trazer benefícios [...]. A região metropolitana, ela foi feita pra poder melhorar os índices de necessidade da nossa comunidade [...] então acho que foi uma resposta do Governo Estadual às necessidades dos municípios. (E05, 2020)*

As falas dos entrevistados seguem o que fora dito por Moura; Libardi e Barion (2006) e Silva (2016) sobre o papel dos Estados e seus objetivos na instituição das Regiões Metropolitanas. Para esses autores, a composição dos aglomerados urbanos é uma resposta ao processo de metropolização; busca contrapor a concentração de população e renda na metrópole; fazer com que o desenvolvimento por ela alcançado seja irradiado para os municípios limítrofes; e, por conseguinte, provocar o desenvolvimento de tais localidades.

Com relação ao uso das prerrogativas conferidas aos Estados pela Constituição Federal (BRASIL, 1998), estes não foram vistos como subterfúgios para burlar o regime do pacto federativo. Consoante a isto, Santin e Bitencourt (2015) e Meirelles (1998) preconizaram que as competências constitucionais são concebidas predominantemente sobre o critério de interesse. Desse modo, os interesses dos entes federativos são reflexamente os mesmos, pois uma iniciativa tomada pela União deve ressoar sobre o estado e município. E, as matérias de interesse local, também são relevantes em escala regional.

Na seção a seguir, complementarmente, os entrevistados responderam acerca da instituição do órgão colegiado.

### 5.2.2 Avaliação da instituição de um Conselho como entidade normativa relacionada à integração do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse comum

A instituição de um conselho como arena deliberativa e colegiado superior para as decisões, áreas estrategicamente comuns ao bem-estar social, teve

aceitabilidade total entre os respondentes, como pode ser destacado a seguir nas falas dos ex-gestores e do servidor da SEPLAN.

*Facilita. A parceria é importante sim. Eu acho importante. (E01, 2019)*

*O Conselho é deliberativo e tem força para agir em qualquer situação. Quando se fala em Conselho é consenso. Então, é de forma positiva que a gente analisa. (E02, 2020)*

*Se for de fato feito como um espaço de discussão, onde todo mundo pode falar, ouvir e decidir, eu acho que é bom para a região. (E03, 2020)*

*Na minha experiência, os conselhos, quando de fato implantados, podem ser um grande campo de discussão e favorecer o processo democrático, pois ali todos podem falar e ouvir a opinião do outro. É sempre muito importante. Na teoria facilita, mas tem que ver qual a intenção dos participantes. (E04, 2020)*

*O conselho ajuda o município a ter um planejamento próprio de toda região, por que os problemas de uma cidade são imensos e todo mundo trabalhando em conjunto ajuda e melhora. Então, eu acredito que para buscarmos as soluções e as mudanças de índices, porque administrar uma cidade não é só você chegar e assumir e fazer o planejamento, não. Administrar uma cidade é você assumir a responsabilidade de mudar de índices de uma sociedade, de uma comunidade que necessita muito do poder público. (E05, 2020)*

Diante das repostas, efetivam-se os pressupostos postulados por Avritzer e Pereira (2005) e Pimenta (2007), no qual se vê, nos conselhos, a efetivação da democracia, sendo que isto confere a um fator de legitimidade do poder político, bem como a estrutura do princípio da transparência, uma vez que esta diminui a distância entre o bem comum e os seus destinatários.

Do mesmo modo, Gohn (2006), Almeida e Tatagiba (2012) reiteram que tais órgãos surgem com caráter interinstitucional e possuem como papel principal serem instrumentos mediadores entre as demandas da sociedade e o Estado. Dentre as vantagens dessa iniciativa as autoras elencam a permeabilidade do processo decisório, pois que os seus componentes possuem equidade de participação nas decisões, tornando-as mais justas e legítimas. Na sequência, a pesquisa buscou ouvir os entrevistados sobre consultas por parte do governo estadual quanto à inclusão dos municípios na jurisdição do conselho.

### 5.2.3 Consultas do governo estadual para a inclusão dos municípios na jurisdição do CDRMP

Aos entrevistados foi questionado se houve consulta do governo estadual ou se foram informados dos critérios adotados para inclusão dos municípios no arranjo territorial a ter suas Funções e Serviços de Interesses Regional Comuns vinculadas ao órgão recém-criado. Dentre os respondentes, apenas um afirmou ter sido consultado acerca da sua inclusão na jurisdição do CDRMP. As respostas do grupo que afirmou não ter sido consultado são expressas da seguinte maneira:

*De jeito nenhum (houve consulta – grifo nosso), só fui procurado e participei de reuniões promovidas pelos prefeitos dos municípios vizinhos. (E01, 2020).*

*Não fomos procurados em nenhum momento, pelo governo estadual, só soube da inclusão do meu município após a publicação da lei, fomos pegos até de surpresa com relação a questão. (E03, 2020)*

*Naquele momento, o poder executivo estadual definiu: “vamos criar região metropolitana de Palmas, Araguaína e Gurupi”. Os municípios, na verdade, não foram consultados se queriam participar, se não queriam participar, mas também vislumbraram que também poderiam ganhar alguma coisa não só do governo Federal, mas também do governo Estadual e essa adesão é quase que automática, sempre foi assim conosco. O Estado define e os municípios, no geral, vão vislumbrando que podem ganhar alguma coisa. (E04, 2020)*

As respostas coletadas neste estudo são adversas do que foi constatado por Soares (2019) ao perscrutar sobre os critérios utilizados para a definição dos municípios, em que obteve, do ex-chefe do poder executivo estadual por meio de entrevista, a informação de que partiu dos representantes dos municípios o pedido para integrarem a RMP, bem como um atendimento subjetivo dos critérios serem adotados como pode ser visto no excerto abaixo:

Os representantes dos municípios nos procuraram para fazer parte da metrópole, pois sabem que são eles os mais beneficiados. Também se observou o número da população e as relações de dependência desta com a Capital, Palmas, por meio dos serviços de atendimento à saúde, educação e outros. Também foram verificadas a aproximação e áreas limítrofes. [...] antes da aprovação da lei, me recordo bem que foi solicitado à Secretaria de Planejamento do Estado – SEPLAN um estudo técnico da área, não sei se contemplaram todos esses itens [...] Contudo, diante da vivência, adquirida por intermédio da política com o Estado, em que foram percorridos por diversas vezes, posso confirmar todos os estudos, visto os

conhecimentos adquiridos com o passar dos tempos. Acredito sim, se não a teria criado (a região metropolitana de Palmas – grifo nosso).<sup>1</sup>

Percebidas as contradições entre grupos dos entes federativos contidos no órgão, é interessante ressaltar o que os conflitos inter e intrajurisdicionais são tidos, por Souza (2003), como uma característica inata ao sistema federalista. Mesmo equiparadas, por vezes não é possível promover de forma clara as delimitações de competências e prerrogativas constitucionais. Tal fato é estendido aos estudos teóricos que se debruçam sobre a temática.

A exemplo disso, o que foi anteriormente alvitado por Santin e Bitencourt (2015) e Meirelles (1998), sobre o aspecto reflexivo da repartição de competências entre as entidades federativas, não é pactuado por Silva (2011). Para esta autora, o aspecto determinante na repartição é o da “predominância do interesse”, e é expressamente manifesto nas afirmações de que à União cabe gerir as matérias de “interesse geral”, os estados definem questões de interesse “predominante regional”, e, aos municípios incubem os assuntos de “interesse local”.

Esclarecidas as questões relativas a respeito de consulta quanto à inclusão na jurisdição do conselho, a pergunta seguinte traz, dentro deste mesmo contexto a participação de equipe técnica dos municípios nos estudos antecedentes a implantação da RMP.

#### 5.2.4 Participação de equipe técnica dos municípios na identificação das relações de interdependência existentes entre metrópole e os municípios que integram a RMP e entre os próprios municípios

Com relação a participação de equipe técnica dos municípios na elaboração de estudos que corroboravam o atendimento de pré-requisitos para a instalação do aglomerado urbano no entorno da metrópole Palmas, foi observada uma unanimidade, apontando que não houve participação de equipes municipais na realização desses estudos. As respostas dos entrevistados foram externadas da seguinte maneira:

---

<sup>1</sup> Entrevista concedida pelo ex-governador do Estado do Tocantins SIQUEIRA CAMPOS, José Wilson. Entrevistadora SOARES, Dalva Marçal Mesquita. In: Metrópole institucional e vivida em Palmas - TO (2012-2018). Tese (Doutorado) Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Goiânia. 2019.



*Também não (houve participação de equipe técnica do município – grifo nosso). Não fomos consultados, nem convidados a contribuir de maneira alguma. (E01, 2020)*

*Não teve participação de nenhuma Secretaria do município, foi tudo feito e definido pelo Estado. (E03, 2020)*

A inexistência de consulta quanto à inclusão na jurisdição e a ausência de participação de equipes técnicas dos municípios, remonta a uma exclusividade de iniciativa ao governo estadual. Apoiada no conceito de trajetórias dependentes (*path dependency*), Souza (2003) afirma que o passado autoritário da gestão metropolitana deixou raízes profundas, que condicionam a sua recriação, porém o papel que outrora pertencia a União agora é executado pelos Estados após concessão de prerrogativa constitucional.

Sobre isto, Garson (2009) elucida que está em redefinição de sua base institucional, principiada pelas mudanças propostas para o sistema federativo da Constituição de 1988. Nos novos moldes federativos, a competência para criação e organização das Regiões Metropolitanas passou a ser prerrogativa dos entes estaduais e os municípios foram promovidos à condição de entidade federativa, o que diminuiu ou enterrou o influxo dos governos estaduais na coordenação das ações metropolitanas.

Essa ascensão dos municípios, para alguns autores, é vista como responsável por inibir o desenvolvimento da esfera metropolitana no Brasil (FARIA, 2008; FERNANDES, 2006; FERNANDES, 2004; SOUZA, 2003; GOUVÊA, 2005). Pois, a partir do momento em que estes lograram sua autonomia, com direito a recursos de transferência, desejam empregar seus recursos de modo a atender seus interesses locais em detrimento dos arranjos metropolitanos, o que se constituiu em constantes conflitos interjurisdicionais e, concomitantemente, dificuldade no êxito de uma governança metropolitana.

A inexistência de consultas para inclusão e de participação de equipes técnicas dos municípios, pode ser atribuída ao fato de que os municípios tendem a não aderirem voluntariamente a instituição de RMs. Como dito anteriormente, os primeiros arranjos metropolitanos a gestão metropolitana era gerida por conselhos, dos quais os municípios não possuíam direito a voto nas decisões políticas implementadas. Alguns teóricos justificam esta execração de alguns municípios e a

inclusão na jurisdição destes conselhos como sendo uma herança ideológica do modelo anteriormente praticado (GARSON, 2009; SOUZA, 2003; FARIA, 2008).

Se considerarmos que os municípios não se envolveram na formulação da política, será que compreendem os critérios que foram adotados? Na próxima seção, apresenta-se as percepções sobre este questionamento.

### 5.2.5 Conhecimento a respeito dos critérios adotados para seleção dos municípios componentes da RMP

Em relação ao conhecimento dos critérios adotados para a inclusão dos municípios no arranjo, percebeu-se nos entrevistados que não há unanimidade entre as respostas. De modo que, excepcionadas a questão dos aspectos limítrofes, existem múltiplas interpretações a respeito dos parâmetros utilizados. Dentre as respostas que foram expressas, destacam-se:

*Com exceção da questão dos municípios vizinhos, não sei quais outros critérios podem ter sido usados, até porque quando foi instituída a iniciativa, o meu município, como eu disse anteriormente, não fui procurado pelo Estado. Dizem que foram feitos estudos, mas eu não consigo te falar quais os critérios usados. (E03, 2019)*

*O principal (critério – grifo nosso) foi o político, que é um critério. O outro foi da própria questão do consórcio que já estava em vigor e talvez tivesse o maior número de reuniões e também foi levado em questão o critério na época da questão da formação dos consórcios do ministério da integração nacional, em que pesa que não tinha problema porque a recomendação é que tivesse acima de 200 mil habitantes. (E04, 2019)*

*Como critérios para a região metropolitana, os municípios tinham que fazer de onde? Da ligação com a capital, quem é que faz parte da ligação com a capital? Porto Nacional, Paraíso, Lajeado, Aparecida do Rio Negro, certo? E se não me engano, alguns outros que faziam parte da bacia do rio Tocantins. (E05, 2020)*

As falas dos entrevistados remetem a uma subjetividade e imprecisão dos critérios para definição das cidades a serem incorporadas ao aglomerado urbano urgido ao redor da cidade de Palmas, dinâmica esta descrita por Soares (2019). Porém, também é evidenciada em diversos outros aglomerados urbanos por autores como Lefèvre (2009) e Delcol (2013), no que se refere a inclusão de uma localidade limítrofe e exclusão de outro porte semelhante.

Defrontou-se, por meio das falas fornecidas pelos entrevistados, com um possível reaproveitamento do conchavo político oriundo do Consórcio Intermunicipal para a Gestão Compartilhada da Bacia Hidrográfica do Médio Tocantins. Isso conforme respostas fornecidas pelos entrevistados E04 e E05, ao elencar os possíveis critérios utilizados pela equipe técnica SEPLAN para a seleção dos municípios para a RMP, bem como as pautas abordadas nas reuniões.

O referido consórcio era uma associação civil sem fins lucrativos, criada em consonância com a Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005), composta pelos municípios situados às margens do Reservatório da Usina Hidroelétrica Luís Eduardo Magalhães, na região do Médio Tocantins, a saber: Brejinho de Nazaré, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Palmas, Porto Nacional e Tocantínia, que são sete dos dezesseis municípios inclusos na RMP.

A adesão aos consórcios se dá de forma voluntária por parte dos municípios, sendo tida por Spink (2006), como uma vertente opositora às regiões metropolitanas, já que o processo emana da iniciativa municipal de caráter voluntário entre seus participantes. Já as regiões metropolitanas são tidas para o respectivo autor como uma ação caracterizada especificamente como uma associação forçada entre os entes federativos e com processo decisório de cima para baixo.

Pondera-se que, devido ao fato de as regiões metropolitanas serem idealizadas pensando nas relações de interdependência, a inserção nem sempre pode estar condicionada a participação espontânea. Quanto a isso, Alves (1998) suscita que alguns especialistas acreditam que a participação dos municípios em uma região metropolitana, depois de sua criação, deve ser obrigatória, já que a administração local não pode se recusar a cooperar em assuntos de interesse comum.

Destacados os entendimentos dos entrevistados acerca dos critérios praticados na seleção dos municípios, a pergunta seguinte traz, dentro deste contexto, as suas percepções sobre cumprimento dos critérios.

#### 5.2.6 Atendimento dos critérios por parte dos municípios selecionados

Com relação ao atendimento dos critérios por parte dos municípios selecionados para a composição do aglomerado urbano, corporificou-se uma

unanimidade, em favor do cumprimento das exigências por parte dos municípios elegidos, como pode ser vista nas respostas abaixo:

*Sim, eu acho que atendem (E01, 2020).*

*Se como critérios foram usadas a questão dos municípios limítrofes e da ligação com Palmas, então sim, acho que atendem os critérios. (E03, 2020).*

*Creio que sim, pois é inegável que os municípios da região inteira integram com Palmas, é a capital, onde concentram os serviços de maior complexidade. (E05, 2020).*

As respostas dos entrevistados são arrazoadas pelo Art. 25, §3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) na qual prescreve-se que os estados podem instituir regiões mediante lei complementar, desde que seja realizada pelo agrupamento de municípios limítrofes e vise integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Surgido posteriormente, o Estatuto das Metrôpoles (BRASIL, 2015) buscou dirimir a instituição de regiões metropolitanas que não cumprissem os requisitos mínimos, tais como orbitar entorno de uma Capital Regional B.

Em seus estudos, Soares (2019) analisou fatores técnicos, socioeconômicos, morfológicos, demográficos e estruturais/funcionais, nos quais a autora valida a existência da metrópole Palmas e da região metropolitana que leva o nome. Tal constatação é ancorada no uso dos dispositivos constitucionais e do REGIC/IBGE (2008). No entanto, Soares (2019) ainda pondera que RMP não apresenta caráter metropolitano. Dada a subjetividade e imprecisão dos critérios adotados a RMP, uma possível inexistência de consulta sobre a inclusão no aglomerado, bem como a ausência de equipe técnica dos municípios, uma análise mais precisa dos respondentes sobre a questão abordada ficou impossibilitada.

Salienta-se que as percepções sobre o atendimento dos critérios para a inclusão no aglomerado urbano, abordadas nesta seção, considerou apenas os municípios de Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia, pois são os que se encontram expressamente descritos em lei. A seguir será tratada a relação entre o órgão colegiado e o governo estadual.

### 5.2.7 Avaliação da relação entre o Conselho e o Governo Estadual

Acerca da avaliação da relação entre o órgão colegiado instituído pela Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013) e o Governo Estadual, os respondentes afirmaram que:

*A relação foi inexistente, pois o conselho não teve o tratamento que merecia, foi interrompido na mudança do governo e não chegou a ser efetivado. (E01, 2020)*

*Das reuniões que participei, que foram poucas, quem dirigia os trabalhos era a equipe do governo do estado. O conselho na verdade, pouco se manifestava. (E02, 2020)*

*Não existiu relação porque a ideia não adiante, não teve andamento, o governo seguinte não quis seguir com a iniciativa (E03, 2020)*

*A relação entre o Conselho e o Governo do Estado, ela sempre foi bastante incipiente, o conselho foi criado, mas sem uma voz ativa ou um roteiro sequencial de reuniões, discussões ou uma pauta mínima. (E04, 2020)*

As asseverações feitas pelos respondentes a esta questão fazem irromper o dilema da (des)continuidade política e administrativa. A questão é uma das características marcantes do setor público brasileiro, principalmente nas esferas de governança dos centros de pequeno e médio porte. No entanto, sua relevância só aflora com mais intensidade durante a troca de governantes, sendo um tema com poucos estudos que procuram engajados em esmiuçar suas especificidades. (ESTEVAM, 2010; NOGUEIRA, 2006; CALDAS; ÁVILA, 2013).

Segundo Almeida, Feuerwerker, e Llanos (1999); Nogueira (2006) e Estevam (2010) a descontinuidade é caracterizada pela prevalência de aspectos político-partidários, sendo observada muitas vezes pelo menosprezo aos planos futuros, na interrupção de obras, projetos e programas, organizações e/ou instituições. Já Spink (1987), atribui a descontinuidade um aspecto de “paradoxo democrático”, a (des)continuidade administrativa e de políticas públicas no país, pois, embora ela seja caracterizada como negativa e indesejada, também está intimamente ligada a alternância de poder e através do processo democrático.

Nogueira (2006) traduz a (des)continuidade como mudanças radicais de prioridades, seguidas da interrupção de projetos, obras e serviços. Como resultados desse processo, o autor elenca o menosprezo sobre possíveis méritos e qualidades

das ideias anteriores, desperdício de recursos públicos, desestímulos das equipes envolvidas, tensão e a animosidade entre técnicos estáveis e aqueles que ingressam após posse dos eleitos.

Harmônico ao postulado por Nogueira (2006), Caldas e Ávila (2013) reiteram que na esfera pública brasileira as práticas relativas a des(continuidade) é perene, uma vez que não existe um equilíbrio saudável entre estabilidade e mudança. A fim de diminuir os efeitos da (des)continuidade, Estevam (2010) suscita a necessidade de ocorrerem modificações de caráter intra e interorganizacionais nas estruturas e nas ações organizacionais, tais mudanças não devem ser restringidas a esfera estatal, mas refletirem na sociedade civil.

Como dito anteriormente, embora o CDRMP tenha sido uma iniciativa do governo estadual, não foi adicionada a estrutura administrativa do Estado. Tão logo, o seu idealizador findou sua passagem no Palácio Araguaia, as atividades do CDRMP foram descontinuadas. Assente a isto, Souza (2003) expõe que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao conferir a prerrogativa para a instituição da RMs ao poder estadual, não buscou criar mecanismos que promovessem o desenvolvimento e o êxito da iniciativa, deixando os temas metropolitanos a mercê de um vazio político e administrativo.

Grau (2000) pontua que para o funcionamento e atuação dos conselhos há necessidade do aparato governamental. A conclusão da autora foi obtida a partir de análise empírica sobre estas instituições. Na seção a seguir, os respondentes expõem suas opiniões sobre os principais resultados percebidos a partir da atuação do Conselho.

#### 5.2.8 Principais resultados obtidos a partir da atuação do conselho

No que diz respeito aos resultado obtidos a partir da atuação do órgão colegiado, vê-se dois padrões de resposta. O primeiro grupo não bispa nada concreto surgido através da atuação do conselho. E o segundo grupo atribui a ausência de sequência das atividades como empecilho para concepção de resultados. Dentre as respostas colhidas destacam-se:

*A meu ver, devido à brevidade da atuação do conselho que acabou sendo descontinuado não teve nenhum resultado. (E01, 2020)*

*Não teve resultado por parte do conselho. Como era bem no início, eram reuniões de formação de ideias. (E02, 2020)*

*O conselho não chegou a ter algum resultado, pois assim como a própria região metropolitana, ele não foi adiante após a mudança do Governador. (E03, 2020)*

*Os resultados de atuação foram inócuos, mesmo porque o conselho nunca teve participação ativa e foi criado meramente para uma formalidade. (E04, 2020)*

As afirmações dos entrevistados renovam a descontinuidade como causadora de embaraços à RMP e ao seu órgão colegiado, pois nenhum dos respondentes vislumbrou algum resultado oriundo da atuação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas. Teixeira e Santana (1991), ao sistematizarem a descontinuidade, se referem a esta como sendo a mudança de planos a cada mudança de governo, rupturas no processo decisório, perda de iniciativas, desgastes e em quebras de investimentos.

Quanto a ausência de resultados significativos, isto faz reverberar o que foi dito por Gomes (2003), Avritzer (2008) e Silva (2003) em referência a institucionalização dos conselhos como estrutura de governança. Para os referidos teóricos, embora os conselhos sejam instrumentos críveis para o pleno exercício da democracia através da descentralização, estes acabam não sendo dispositivos totalmente eficazes. Isso porque são atravancados por questões decorrentes da sua forma de organização, desenho institucional, ausência de capacitação por parte dos conselheiros e nas condições políticas. A descontinuidade infligida as atividades CDRMP se caracterizam como um deletério de ordem política.

Herkenhoff e Rabelo (2011) também menciona que os espaços participativos, tais como os conselhos, embora sejam um marco constitucional da redemocratização, ainda possuem como empecilhos as suas atividades; problemas de acesso à informação compreensível, regras pouco claras nos espaços de negociação; despreparo dos representantes da sociedade civil; questões técnicas e políticas; disputas de poder e cooptação. A maioria destes percalços citados pelos autores foram descritos pelos entrevistados em algum momento e serão expendidos ao longo desta análise.

A seção seguinte abordará a influência das decisões do conselho nas políticas públicas municipais que versem a respeito das funções de interesse regional comum.

#### 5.2.9 Influência das decisões do Conselho nas políticas públicas das funções de interesse regional comum nos municípios

Sobre a influência das decisões do Conselhos nas políticas municipais, os gestores afirmaram que, devido a interrupção precoce das atividades e a inexistência de decisões por parte do órgão colegiado, não houve nenhuma influência oriunda do conselho nas políticas públicas dos municípios como pode ser visto nas falas abaixo:

*Se realmente levassem adiante, acredito que sim. Até porque tinha um representante legítimo de cada município participando de todas as ações. (E02, 2020)*

*Não influenciou em qualquer decisão de políticas públicas de interesse regional, quando muito era uma voz isolada de um ou outro membro que tinha maior ascensão naquele momento em relação ao governo do Estado (E04, 2020)*

*Era pra influenciar, porém não foi dado o andamento necessário, para que o conselho e a própria Região Metropolitana de Palmas pudessem interferir nos índices dos municípios. (E05, 2020)*

Vê-se que o desemboco nas questões de continuidade é característica marcante na fala dos entrevistados. Spink (2001) ressalta que não existe uma associação direta entre continuidade administrativa como algo positivo, nem tampouco entre descontinuidade como algo maléfico. O autor relata que se deve analisar sobre uma perspectiva histórica e de maneira individualizada cada fenômeno para que sejam compreendidas todas as nuances do objeto estudado.

O fato de existir um conselho instituído por lei em completo estado de inoperância, olvidado pelo ente que o criou e com nenhuma resolução proferida, configura o que Tatagiba (2002) denomina de “institucionalização incompleta”. Para a autora, o fenômeno significa um desconcerto entre as prerrogativas instituídas e a efetivação da capacidade dos conselhos em exercê-lo, através da aplicabilidade de suas resoluções.



A “institucionalização incompleta” é vislumbrada após ocorrência de dois requisitos: o primeiro deles visualiza-se em decorrência de agruras de inserção institucional, com incidência de conflitos de relacionamento entre os entes federativos que deles fazem parte. O segundo materializa-se na ausência de eficácia de um conselho como espaços decisórios, resultando em incapacidade de interferir na concepção de políticas públicas. (TEIXEIRA, 2000; PRESOTO; WESTPHAL, 2005; SARDINHA, 2012).

Tatagiba (2002) alerta que além dos problemas advindos das próprias limitações dos conselhos em cumprir seu papel deliberativo, por vezes, após cumpridos todos os ritos por parte dos conselhos, algumas decisões simplesmente podem ser ignoradas pelos gestores. Atualmente, percebe-se que a atuação dos conselhos é cerceada por estar desconexa dos movimentos populares, devendo-se retomar a mobilização popular, vista na década de 1980 no período de instituição dos conselhos comunitários. (TÓTORA; CHAIA 2004; VIDAL 2011).

Na próxima seção, os questionamentos buscaram compreender aspectos relativos à configuração proposta para o desenvolvimento das atividades do conselho.

### **5.3 Percepção da sub-representação na escolha dos conselheiros**

Este segundo conjunto de respostas buscou averiguar a percepção dos gestores e do técnico da SEPLAN acerca da existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses dos municípios, em decorrência das práticas de cooptação empregadas pelo governo estadual na composição dos membros do conselho. Equivalem ao segundo objetivo proposto pela pesquisa, composto por nove perguntas.

#### **5.3.1 Modelo de escolha mais adequado para a escolha dos conselheiros**

A fim de obter a opinião dos respondentes referente ao modelo que estes julgavam mais adequado para a escolha dos conselheiros, foram relacionadas cinco modalidades de escolha: em reunião entre o governo estadual e os municípios

jurisdicionados ao conselho; pelo presidente do conselho; em audiências públicas; pelo governador e outros. Dentre as respostas, um respondente julgou ser mais adequado a escolha dos representantes por meio de audiências públicas, os demais consideraram a escolha dos conselheiros por meio de reunião entre o governo estadual e os representantes municipais como o modelo a ser adotado.

Lüchmann (2008) aponta que na composição dos conselhos gestores existem diferenças ou especificidades, que faz com que os mecanismos de escolha oscilem de caso a caso. A composição pode ser feita por lei, em assembleias/fóruns abertos, em uma única assembleia com a participação de estratos e organizações sociais, fóruns setoriais de políticas públicas ou por indicações. No caso do órgão colegiado objeto deste estudo, o modelo adotado foi misto, no qual possuiu membros definidos por lei e outros definidos por indicações do chefe do poder executivo estadual, em quantitativo suficiente para manter em equilíbrio o poder de voto dos demais representantes.

Quanto ao posicionamento da parcela majoritária, percebe-se que os respondentes acreditam que o modelo de escolha mais adequado seria advindo uma visão do modelo representativo. Isso porque sua legitimidade democrática é dada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos no processo decisório e representada por meio das ações dos membros escolhidos pelo sufrágio eleitoral (NOVARO, 1995; BOVERO, 2002). Ao encontro a disto, Bobbio (2009) aponta os conselhos como sendo um alargamento da democracia contemporânea, reverbera também que tais institucionalidades contêm nas suas raízes a vertentes da democracia direta e da democracia representativa.

Nenhum dos respondentes considerou a escolha pelo governador como opção de escolha mais adequada. Sobre esta modalidade de escolha, Lira (2012) e Campos (2009) alertam ser a forma menos democrática, pois pode acabar incidindo cooptação por meio de inclusão subalterna ou escolha de conselheiros que se submetam aos interesses do indicante. Nesse prisma, as atividades do conselho não podem ser autônomas em relação ao Estado. Porém, o autor adverte que Estado não é sinônimo de Governo, logo, o poder público não pode estender suas vontades à atuação dos conselhos.

A seção a seguir trata com mais afinco sobre a percepção dos ex-gestores municipais com relação do modelo adotado escolhido pelo Governo Estadual.

### 5.3.2 Considerações sobre o modelo de escolha praticado pelo Governo Estadual

Questionados sobre sua opinião com relação ao modelo de escolha praticado pelo Governo Estadual, as assertivas dos entrevistados foram as seguintes:

*Não concordamos com o fato de grande parte dos conselheiros na época serem os Secretários Estaduais, isso podia acabar prejudicando as deliberações. (E01, 2020)*

*Essa questão foi bastante questionada dentre os participantes, pois o governo estadual era quem tinha todo poder de decisão. (E02, 2020)*

*Eu particularmente não acho correto instituir um conselho no qual você detém o poder de indicar as pessoas que estão hierarquicamente submetidas a quem os indicou. (E03, 2020)*

Importante mencionar a opinião do representante da capital regional, a qual a região metropolitana se subordina no tocante a esta questão. Seu posicionamento sobre o desenho institucional do conselho e autonomia de aprovação das deliberações, (que será abordado no item 5.3.5) se dava em tom de descontentamento como, pode ser visto no excerto da coletiva de imprensa que o ex-gestor da capital concedeu especialmente para tratar da iniciativa do governo estadual:

*De 42 votos, 21 são do governo do Estado. Palmas ficou com 4 votos. Os interesses de Porto, de Palmas, de qualquer um de nós, não vale nada [...] não vamos aceitar posições de imperador. Tem de haver união, de maneira democrática. O discurso que ele fez de que não vai impor nada foi perfeito, foi tudo o que eu quis ouvir, mas tem que ser adequado à legislação. (informação impressa).<sup>2</sup>*

O ex-governante da metrópole e outros respondentes justificaram achar não condizente com os pressupostos democráticos o modelo adotado pelo conselho, pois do modo como foi proposto o governo estadual poderia deter o controle das decisões, por meio do controle da parcela majoritária do capital político de decisão, já que seriam pessoas indicadas pelo governador do Estado. E em sua grande maioria, os indicados eram Secretários Estaduais.

---

<sup>2</sup> Entrevista concedida por Carlos Henrique Amastha ao Portal Conexão Tocantins. Divergências sobre metropalmas acirra impasse entre Siqueira e Amastha: prefeito diz que conselheiros são políticos, 22/01/2014.

Nesse contexto se vê um sentimento de sub-representação dos interesses municipais, frente ao desenho institucional do órgão, em decorrência da cooptação política praticada. Assim, Schwartzman (1970) afirma que a dinâmica resulta em um sistema dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo com participação política em estado de debilidade.

Lira (2012) preconiza que ao interferir por meio da cooptação, o poder executivo impacta diretamente processo democrático. Reitera também que quanto maior for a cooptação na esfera local, esta potencializaria a força do governo, que teria mais recursos para perpetuação dos seus interesses. Consoante a isto, Azevedo e Guia (2010) explicitam que, seja por seu desenho institucional ou pela ausência de controle social, alguns acabam adquirindo caráter de instâncias homologatórias de propostas técnicas levadas pelo governo.

### 5.3.3 Sobre os conselheiros serem ou não suficientemente informados para participar do conselho

No que toca ao fato dos conselheiros serem ou não suficientemente informados, as respostas dos entrevistados foram dadas da seguinte forma:

*Pelo menos sobre o meu município, sim. Dos outros municípios não deu para perceber (se eram informados ou não – grifo nosso), pois ocorreram pouquíssimas reuniões. (E02, 2020)*

*Como o conselho não chegou a funcionar efetivamente e não tivemos as reuniões que eram previstas não teve como perceber a respeito dessa questão. (E05, 2020)*

Diante das respostas, visualizam-se novamente os problemas de descontinuidade descritos por Estevam (2010) e Nogueira (2006). As características efêmeras da iniciativa não permitiram aos respondentes conhecerem a totalidade dos conselheiros, uma vez que o número de reuniões realizadas foi extremamente baixo e não existiu publicização dos nomes designados para os cargos de conselheiros. A publicização das atividades dos conselhos permite que os cidadãos tenham conhecimento de quem decide e do que é decidido nas instâncias participativas. Teixeira (2000) define isso como um dos três requisitos para que seja alcançada a eficácia dos conselhos.

Os outros dois fatores expostos por Teixeira (2000) se referem a representatividade da sociedade civil e da paridade. No tocante a paridade, o autor expressa que esta não deve se restringir apenas aos fatores numéricos, mas que todos os envolvidos possuam as mesmas condições de acesso a informação e a capacitação técnica. Isso pelo fato de que sem que haja acesso à informação e capacitação-técnica para compreendê-la, compromete-se gravemente a qualidade das deliberações (LIRA, 2012).

Na seção seguinte, abordar-se-á questões relativas a percepção dos entrevistados acerca dos critérios utilizados para estabelecimento do poder decisório no conselho.

#### 5.3.4 Critérios utilizados para definir proporcionalidade de votos do Conselho

Questionados sobre os critérios utilizados para definir proporcionalidade justa de votos do CDRMP, as respostas fornecidas em seu posicionamento foram pautadas principalmente numa subordinação hierárquica ao governo estadual, concentração do poder decisório no proponente da iniciativa. Conforme pode ser visto abaixo:

*Tem que se respeitar, não podemos ter aqui vinte mil habitantes em Miracema e querer ter mais votos do que Palmas, Porto Nacional. Eu acho que sim, foram respeitados os critérios [...] na verdade, a gente tem que obedecer, que um município, igual a Miracema, onde eu representava não pode ter todos os privilégios e Palmas é diferenciada. A gente tem que respeitar essa parte, mas, na minha opinião, Miracema estava bem, se fosse seguir. Miracema estava recebendo. As propostas que tinha era de acordo com o tamanho do município e a população. (EXX, 2019)<sup>3</sup>*

*Do meu ponto de vista sim, pois a ideia era boa. Mas não teve continuidade. O que é uma pena, pois seria muito bom para um município como o Carmo que tem muitos habitantes e tá próximo da capital, que é a maior cidade. A tendência era crescer junto e desenvolver junto". (EXX, 2019)*

*Isso já entra mais mesmo na questão da paridade. Eu acho que poderia ser mais equitativo, pois se você pega um município pequeno em termos populacionais como Lajeado, nunca teria chance maior de ter uma demanda sua se não fosse de interesse dos demais ou, por exemplo, de Palmas. (EXX, 2019)*

---

<sup>3</sup> Com intuito de preservar o sigilo da identidade dos respondentes nesta questão fez-se necessária a supressão do código dos entrevistados, substituído por XX.

*Eu acho que poderia ser melhor aproveitado, pois nós temos muitos habitantes e nosso poder de voto ficou um pouco prejudicado né? Mas, eu penso que isso seria revisto na hora que fosse concluído o regimento interno do conselho. Não só Palmas, mas nós também ficamos um pouco atrás nisso. Lógico que todos temos que entender que a capital é capital. Então, a capital é o lugar (da metrópole – grifo nosso), só que ela não pode também buscar todos os problemas pra ela. Ela tem que dividir esses problemas pra quê? Pra todos poderem viver bem. Nós, maiores, temos que saber absorver os problemas dos menores. (EXX, 2020)*

Ao considerarmos os contextos das respostas, quanto a proporcionalidade dos votos, viu-se que cada indivíduo possuiu uma percepção particularizada de acordo com os interesses do seu município. Porém, reconhecem a primazia de Palmas, enquanto maior centro populacional do Estado. Os representantes dos municípios de menor porte pactuam uma visão em favor da paridade entre os municípios, mesmo que o poder maior se concentre nas mãos do Estado. Já os municípios de maior porte são contrários tanto com a concepção paritária quanto ao controle majoritário dos votos decisórios por parte do executivo estadual.

Com relação a externalização destas disputas, Souza (2003) alerta que este cabo-de-guerra político afeta diretamente o processo de descentralização do poder, pois tais tensões fazem com que o sistema federativo vigente retroaja aos padrões observados antes do federalismo, no que se refere aos conflitos de jurisdição. A autora também frisa que esta dinâmica conflituosa é observada com mais severidade nas regiões metropolitanas, pois o peso político, financeiro e populacional dos municípios de maior porte coloca-os em rota de choque com as localidades de menor desenvolvimento econômico e financeiro.

Concomitantemente a isso, as respostas expressas carregam tacitamente o problema típico de ação-coletiva enunciado por Olson (1969) e discutido por Fernandes e Wilson (2013). Em seus trabalhos, os autores expressam que devido aos grandes centros serem os maiores responsáveis por dispensar recursos para o financiamento de obras e projetos que venham a realizar em parceria com municípios de médio e pequeno porte, eles acabam realizando estas ações em condições subótimas. A explicação para tal fato, se percebe porque as melhorias que perpassem a jurisdição das maiores localidades, propiciarão maiores condições de equidade de disputa a instalação de novas empresas, retirando assim a primazia da metrópole.

Comprova-se um posicionamento direcionado ao favorecimento individual em

detrimento do bem coletivo, padrão observado em todos os respondentes. Na seção a seguir será abordada a percepção da autonomia para aprovar as demandas dos municípios no conselho.

### 5.3.5 Autonomia do segmento representado para aprovar as deliberações

A respeito da autonomia para realizar a aprovação de demandas do interesse ao qual representavam, os entrevistados apontaram as seguintes afirmativas:

*Somente se houvesse tido continuidade nas atividades do conselho que saberíamos. (E01, 2020)*

*No modelo em que o conselho foi idealizado só aprovaríamos aquilo que fosse conveniente para o Governo Estadual. (E03, 2020)*

As respostas novamente estão divididas em dois grupos. No primeiro grupo, a interrupção precoce das atividades do conselho é atribuída como impedimento para definir se haveria ou não independência para aprovar as deliberações propostas pelo segmento representado. No outro grupo, predomina uma sensação de sub-representação de seus interesses por parte dos governantes dos municípios.

Dentre o segundo grupo de respostas, destaca-se o que foi explicitamente declarado pelo governante no excerto mencionado no item 5.3.2, em discordância ao desenho institucional do CDRMP. Percebe-se que a nomeação dos secretários para o cargo de conselheiros foi o ponto de maior discordância entre o Paço Municipal e o Palácio Araguaia. A cooptação política por meio da inclusão subalterna é um dos principais riscos a efetivação dos aspectos democráticos vinculados ao controle social, pois aqueles que deviam exercer a vontade popular, por meio da representação, acabam por reproduzir as vontades dos seus superiores hierárquicos. (CAMPOS, 2009).

Assente a isto, Azevedo e Guia (2010) afirmam que se forem distanciadas as opções de interferência da vontade popular aos conselhos, estes não romperão o estigma de serem instâncias homologadoras, das ações dos *policy makers*. Esmiuçadas as percepções acerca do poder de influência dos representantes municipais no conselho, a seção seguinte buscará verificar a existência de deliberações em plenárias das quais os respondentes não pactuavam e os seus

desdobramentos.

### 5.3.6 Deliberações em plenária das quais não pactuava

Questionados a respeito da ocorrência de deliberações com as quais não pactuavam, as respostas dos entrevistados foram dadas da seguinte forma:

*Não, até porque não aconteceu nenhuma reunião dessa natureza. Foi como lhe falei anteriormente, senão me engano acho que participei de duas reuniões. (E02, 2020)*

*Não tivemos nenhuma discussão com caráter deliberativo sobre as funções de interesse regional comum, pois o conselho se reuniu poquíssimas vezes. (E05, 2020)*

Reincide sobre as falas dos entrevistados a inexistência de atividades do conselho, em decorrência da mudança de gestão ocorrida quatro meses após a aprovação da Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013). A transição de governantes na administração pública brasileira é um momento caracterizado pela mudança de rumos, interrupção de atividades e programas, independentemente da política pública, da sua efetividade ou do partido que a elaborou. A descontinuidade é impregnada do pressuposto de para que o novo se estabeleça é necessário ignorar o que fora feito anteriormente. (SPINK, 2001).

A seção a seguir traz à tona a opinião dos respondentes sobre a participação sem direito a voto conferida aos vinte e nove municípios.

### 5.3.7 Considerações acerca da inclusão e participação dos vinte e nove municípios que possuem voz, mas não tem voto no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana

Sobre a inclusão participativa de vinte e nove municípios sem conceber a estes poder de voto nas decisões do conselho, os respondentes fizeram as seguintes considerações:

*Não pode acontecer isso, de ter municípios que não possuem poder de voto. É totalmente incoerente com os princípios de um conselho. (E01, 2020)*



*Tem que haver o poder de voto, pois afinal (sem poder de voto – grifo nosso) acaba que as prioridades dos municípios não serão atendidas. (E02, 2020)*

*Me parece [sic] um contrassenso você formar um conselho e nesse conselho ter membros que não tem direito a voto, me parece que acaba sendo inócua, acaba reafirmando um modelo bastante hierarquizado, bem Top Down mesmo. (E04, 2020)*

As respostas dos entrevistados são condizentes com o que Fraser (2008) diz no tocante a igualdade participativa. Para o autor, a participação em esferas deliberativas só pode ser efetivada mediante a condição de duas casualidades. Na primeira casualidade, a participação se efetiva como consequência quando todos atores sociais interessados numa questão podem participar como pares. A segunda casualidade é vista como uma questão processual, em que a participação se estende como um aspecto de legitimidade democrática. Estas são legítimas se, e somente se, exigirem que todos os implicados nos processos de deliberação possam exprimir sua opinião por meio do voto.

Faria (2008) aponta que os assuntos coletivos e questões determinantes para vida em sociedade devem ser apropriados pelos sujeitos que serão impactados de forma democrática, sem que haja estranhamento ou alienação nas escolhas. De acordo com os princípios democráticos, qualquer um que esteja sujeito a uma estrutura de governança está em posição de gozar de serem sujeitos ativos em algum ponto desta estrutura. (FRASER, 2008).

Ao compararmos a composição de outros instrumentos jurídicos que instituíram regiões metropolitanas, não foi percebida, em nenhum dos outros aglomerados urbanos, a participação de municípios sem o direito de votos nos seus órgãos colegiados. Dentre os instrumentos analisados, encontram-se os das seguintes regiões metropolitanas: Região Metropolitana de Goiânia, em sua última configuração dada pela Lei Complementar nº 149 (GOIÁS, 2019); a Região Metropolitana da Grande Vitória regida pela Lei Complementar nº 325 (ESPÍRITO SANTO, 2005); Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense instituída pela Lei Complementar nº 89 (MARANHÃO, 2005) e; da Região Metropolitana de Belém, em sua última configuração dada pela Lei Complementar nº 076 (PARÁ, 2011).

Deluchey (2012) afirma que os conselhos são um espaço de consolidação do sistema democrático, pois neles, os governantes buscam aumentar a legitimidade

das políticas públicas por meio da participação. Observa-se que apenas o modelo praticado pela RMP possui municípios que são submetidos as resoluções do órgão colegiado, sem que lhe conceda prerrogativa de voto. O que não foi visto com “bons olhos” por parte dos respondentes. Na seção a seguir, os respondentes avaliaram o relacionamento do órgão e os municípios que dele fazem parte sem o direito a voto.

#### 5.3.8 Avaliação da relação entre o Conselho e esses vinte e nove municípios

Visando colher a opinião dos respondentes a respeito da avaliação do tipo de relacionamento entre o conselho e os vinte e nove municípios que dele fazem parte, mas não possuem direito a voto, foram relacionadas seis opções de resposta a saber: não existe relação, existe pouca relação, existe alguma relação, a relação é muito próxima, não sabe avaliar e não tem opinião formada. Dentre as respostas granjeadas, três respondentes acreditam não existir relação entre o Conselho e os vinte e nove municípios e dois respondentes não souberam avaliar.

Tendo como base a respostas dos entrevistados, os tópicos 5.3.7 e 5.3.8, defrontaram-se com uma não compreensão por parte dos respondentes sobre a inclusão, participação e vinculação das decisões proferidas pelo conselho aos municípios de Caseara, Marianópolis do Tocantins, Lagoa da Confusão, Santa Rita do Tocantins, Cristalândia, Abreulândia, Dois irmãos do Tocantins, Chapada de Areia, Rio dos Bois, Rio Sono, Lizarda, Mateiros, Ponte Alta do Tocantins, São Félix do Tocantins, Novo Acordo, Santa Tereza do Tocantins, Fortaleza do Tabocão, Monte Santo do Tocantins, Pium, Divinópolis do Tocantins, Pedro Afonso, Centenário, Nova Rosalândia, Lagoa do Tocantins, Bom Jesus do Tocantins, Araguacema, Goianorte, Colmeia e Tupirama.

Como foi discutido no terceiro capítulo desta pesquisa, no que se refere a rede urbana do Tocantins, é efetivamente comprovado por meio de análise dos critérios estruturais/funcionais do REGIC/IBGE (2008) que vários dos municípios, citados acima, não orbitam primordialmente entorno da metrópole Palmas. Soares (2019) aponta uma iminente ausência de estudos para composição do aglomerado urbano. No que concerne a seleção dos treze municípios principais, o que, por conseguinte, também pode ser atribuído aos outros vinte e nove. Ressalta-se que existe subjetividade ao se referir a discricionariedade da lei, já que apenas não

específica os municípios, se referindo apenas a sua localização entre os paralelos geográficos.

Cordeiro (2019) ao discutir a banalização da instituição das regiões metropolitanas, aponta como tendência entre as RMs instituídas entre 2010 e 2016, a ausência de estudos comprobatórios e a subjetividade impregnada nos critérios adotados. Acordante a isto, Azevedo e Guia (2004) relatam que na maioria das iniciativas estaduais a criação das regiões metropolitanas não foi condicionada ao cumprimento de critérios de espacialidade e, sim, limitaram-se apenas as características genéricas descritas na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Cordeiro (2019), mostra ainda que o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) foi um grande marco regulador na frenagem no surgimento de “metrópoles de papel”.

Essa tendência de incompreensibilidade dos critérios adotados e dos estudos realizados pelo governo estadual é uma clara contradição ao que prescreve o § 1º, do inciso IV, Artigo 5º do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), em que determina que os critérios técnicos adotados durante o processo de elaboração da lei complementar deverão ser claramente explicitados. Ressalta-se que a RMP foi instituída antes do advento do estatuto.

A seguir será abordada a percepção dos gestores sobre os interesses municipais frente ao desenho institucional do conselho.

### 5.3.9 Implicações para os interesses municipais frente a configuração proposta para o conselho

Embora o modelo de escolha dos conselheiros não tenha aceitabilidade por parte dos governantes, estes apoiam suas falas na independência fornecida pelo pacto federativo, para defesa dos interesses municipais. Como pode ser observado nas seguintes falas:

*Achamos autoritária essa decisão, mas tínhamos poder de discussão e conseqüentemente através do posicionamento de cada um conseguiríamos, o que fosse viável para seu município. (E02, 2020)*

*Cada município tem sua autonomia, então não acho que algum prefeito iria deixar que o interesse municipal fosse desprezado. (E03, 2020)*

*Cada município pela legislação federal tem autonomia sobre sua agenda. Nós temos uma legislação, por exemplo, tem a carta magna, a lei orgânica*

*do estado e a lei orgânica dos municípios, então todo município tem sua lei orgânica, então ele pode muito bem. Vou dar um exemplo pra vocês, o saneamento básico, toda parte de saneamento básico, quem é que decide sobre a parte de saneamento básico? São os municípios, isso tá regido pela carta magna, pela constituição federal. Então, ninguém pode fazer nenhuma lei que ultrapasse essa carta magna. (E05, 2020)*

Em consonância a fala dos entrevistados, Costa (2006) e Arretche (2004) reiteram as relações entre os entes governamentais como característica fundamental do pacto federativo, a independência e autonomia entre eles. Assim, cada um pode estabelecer sua agenda e empregar seus recursos e prioridades conforme estabelecido em seus planos de governo. Tal prerrogativa foi conferida por meio da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e se manteve inalterada, configurando em garantia constitucional.

Resende (2019) e Meirelles (1996) corroboram as afirmativas dos autores anteriores, sobre as mudanças advindas do novo constitucionalismo brasileiro. Para os autores, a partir do novo marco legal, os municípios de fato passaram a integrar efetivamente a Federação, dispondo de recursos e poderes próprios. O município deixou de ser uma esfera administrativa e uma mera circunscrição territorial do Estado, passando a ser uma peça primordial da Federação.

O ordenamento jurídico da constituição vigente teve como pressuposto principal o da redemocratização, inserindo dispositivos constitucionais que visavam, em suma, a participação popular que aproxima legislador e legislados e uma tríade igualitária equiparando em garantias a União, os estados/territórios e os municípios. A ascensão dos municípios a entes federativos possibilitou a gestão autônoma das políticas públicas pelo poder local e, concomitantemente, promover um melhor controle social pelos cidadãos através das mais distintas institucionalidades. (CAMARGO, 2001).

De Vasconcelos e Da Cunha Fischer (2016) repercutem que a instituição de regiões metropolitanas e de seus instrumentos de governança interfederativa não se materializam em ofensa à autonomia municipal. Para autoras, o processo de gênese de uma RM se traduz no reconhecimento da prevalência do interesse comum sobre o local, realizado com fundamentação constitucional. Isso porque a mesma constituição, que elevou os municípios à entidade federativa, prevê a conjugação de esforços para a atuação eficaz do Poder Público em agrupamentos municipais limítrofes, que tenham notória complementariedade funcional e cujas dinâmicas

estruturais necessitem de uma atuação integrada.

Os governantes entrevistados apoiaram-se nos preceitos do pacto federativo para resguardarem os interesses municipais, frente ao modelo adotado para a composição do conselho. A atuação do conselho frente aos possíveis conflitos inter e intrajurisdicionais (explorada com maior detalhe no item 5.4.1) elemento esse de análise de itens relativos ao pleno funcionamento do órgão colegiado, a partir da concepção dos impactos da iniciativa estadual.

#### **5.4 Entraves para o pleno funcionamento, impactos**

Este terceiro conjunto de respostas pretendeu identificar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP, por meio da percepção dos ex-gestores, quantos aos impactos oriundos dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90/2013 (TOCANTINS, 2013), e equivaleram ao terceiro objetivo proposto, contendo nove perguntas.

##### **5.4.1 Atuação do Conselho frente aos possíveis conflitos inter e intrajurisdicionais entre os entes federativos**

Questionados a respeito de como se daria a atuação do conselho frente ao desafio de conciliar possíveis conflitos inter e intrajurisdicionais, mais uma vez os respondentes apoiaram-se na autonomia municipal conferida pelo pacto federativo, como forma de dirimir quaisquer conflitos, de acordo com as falas a seguir:

*A atuação do conselho não pode se sobrepor a autonomia do município, então, eu não acho que a atuação dele resultaria em conflitos entre os municípios e o Estado. (E03, 2020).*

*Os municípios são soberanos dentro dos seus limítrofes, dentro daquilo que é de seu município, quem tem que decidir é seu município. [...] Então, não existe isso de: "Ah, eu vou entrar no seu município e interferir na sua administração". É impossível fazer isso. (E05, 2020)*

As afirmações dos entrevistados seguem a linha de pensamento de Afonso (2004) sobre as idiossincrasias do pacto federativo. Para o referido autor, este

sistema político é um conjunto de alianças complexas do poder central, os poderes regional e local. Em sua maioria, esses arranjos se mantêm implícitos e visam obtenção de fundos públicos. Ao introduzir a questão da gestão metropolitana, por meio de órgãos colegiados, ao mesmo tempo que se busca fomentar a execução de políticas públicas que perpassem de uma localidade para outra, introduz-se um elemento adicional a essas tensões, ao incorporar uma nova instância político-administrativa aos entes já existentes. (FIRKOWSKI, 2013).

De encontro com as respostas dos participantes da entrevista, Almeida e Tatagiba (2012) reiteram que mesmo dotados de potestade jurídica sobre as questões específicas, os conselhos, de modo geral, não se configuram como instituições soberanas ao poder estatal. Assim sendo, existe uma correlação e/ou subordinação de suas ações quanto às estruturas administrativas dos entes governamentais. E seu acato se dá desde as delimitações de sua área de política, instâncias de execução, fiscalização e suas fontes de recursos.

Devido ao elevado grau de vinculação e a interdependência com instituições superiores, por vezes, os conselhos não conseguem alcançar a aplicabilidade de suas resoluções. Na maioria desses casos, a atuação do conselho não perpassa o caráter consultivo ou de recomendação. Não possuindo poder de deliberação, nem levando a cabo a participação social na esfera pública com a perspectiva de interferir nas decisões. (PANIAGO, 2012; GOHN 2011; TATAGIBA, 2002). A seção seguinte retrata o número de reuniões que foram realizadas pelo CDRMP.

#### 5.4.2 Número de reuniões realizadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMP

Ao serem inquiridos sobre o número de reuniões realizadas pelo CDRMP, os respondentes expuseram que a iniciativa teve pouquíssimas reuniões, sendo:

*Na verdade, eu estive presente em todas, mas foram muito poucas. Não me recordo bem, mas acredito que foram umas três ou quatro reuniões abertas. Reunião fechada, a gente não teve essa oportunidade. Junto com o executivo, é o estadual, que é o essencial, e o municipal também, da Capital. A gente não teve essa reunião fechada para ter decisões mais fortes. (E02, 2019)*

*De reuniões que eu me lembro agora, teve a do lançamento que foi um evento maior até de divulgação da coisa e naquele momento a própria reunião. Parece que teve mais uma, mas elas depois não foram levadas a*

*cabo porque elas não foram nem instituídas enquanto legalmente com os municípios, com a aprovação na assembleia. Foi instituída legalmente a região metropolitana, mas depois o próprio Conselho não acabou acontecendo. (E04, 2019)*

*Eu estive presente em praticamente todas, agora para mim, o número de reuniões, eu não sei especificar para vocês, pois foram pouquíssimas. O conselho se instalou, a lei foi criada, mas foi muito pouco usada. Ela deveria ser mais bem usada, porque a ideia ela é importantíssima. Você trabalhar em consórcio, em sintonia. (E05, 2020)*

Novamente contempla-se, por meio das falas dos entrevistados, que embora o conselho tenha sido criado por lei, não houve continuidade de suas atividades após a saída, do Palácio Araguaia, do governante que o idealizou. O rompimento de projetos e a mudança de prioridades, após essa mudança de governantes, fez parte do processo democrático, pois “com a mudança de gestor, também se mudam as prioridades”. (SPINK, 2001; ESTEVAM, 2010).

Estevam (2010) ressalta que nesse sentido emerge a necessidade do desenvolvimento de iniciativas que envolvam a participação da sociedade civil e de parcerias com instituições não estatais. A inclusão da sociedade civil e as alianças permaneceriam após mudanças de governo, evitando a descontinuidade de programas e projetos. Na seção a seguir, os respondentes esclarecem a respeito da realidade percebida na realização das reuniões.

#### 5.4.3 Realidade percebida nas reuniões do CDRMP no que se refere a deliberação entre estados e municípios

Tratando da realidade percebida nas reuniões, a respeito da cooperação e deliberação entre os entes federativos, os respondentes fazem as seguintes afirmações:

*Não participei de nenhuma deliberação dentro do conselho, só de alguns consórcios municipais. (E01, 2020)*

*Nas reuniões que foram realizadas não teve nenhuma deliberação que contasse com os conselheiros e com representantes dos municípios. (E05, 2020)*

A ausência de deliberações relatada pelos respondentes denota uma brevidade e não se refere a atuação do conselho. Sobre a efetividade das

deliberações em arenas sociais existem fatores exógenos e endógenos. Por exemplo, nos fatores exógenos estão as coalizões de governos que podem (ou não) acatar as delegações oriundas da participação social e a conjunção de forças sociais. Já como fatores endógenos, tem-se a influência do desenho institucional e a existência de coletividades implícitas que acabam por influir nas decisões. (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2002; LUBAMBO; COELHO, 2005; WAMPLER; AVRITZER, 2008). A seção a seguir alvitrará as principais pautas abordadas no decorrer das reuniões.

#### 5.4.4 Principais pautas abordadas no decorrer das reuniões

As pautas abordadas nestas reuniões foram apresentadas pelos entrevistados nas falas abaixo:

*A principal é a questão de emprego e renda. Porque ali se vem a infraestrutura, se vem obra, se vem a questão de indústrias, implantação de indústria, conseqüentemente, vem o emprego e a renda. Essa era uma das principais que é o desenvolvimento econômico da região. (E02, 2019)*

*Inicialmente foi mais o que já tinha sido discutido nas reuniões do consórcio (do Lago – grifo nosso), que era aproveitamento múltiplo do Lago e também a questão do transporte interestadual, intermunicipal e a questão do lixo. (E04, 2019)*

*Eu me lembro de serem questões relativas ao consórcio (do Lago – grifo nosso), a busca de recursos para fazer empreendimentos que possam ajudar a todos. (E05, 2020)*

Através das respostas coletadas, percebeu-se a prevalência dos temas relativos as funções de interesse regional comum, e tacitamente se deparou mais uma vez com raízes do Consórcio do Lago na instituição da RMP. Frisou-se que não existe um modelo único de governança metropolitana. Tanto os consórcios públicos que possuem adesão voluntariam de Municípios quanto os aglomerados urbanos idealizados e instituídos pelo Estado representam um conjunto de experiências interfederativa. (DENALDI; KLINK; SOUZA, 2010)

Spink (2006) retrata os consórcios municipais como uma vertente opositora por ser uma iniciativa em que todos os envolvidos assumem, evolutivamente, lugar a mesa para discutir funções de interesses regional comum. Contudo, Vasconcelos e Fischer (2016) ponderam que quando tal iniciativa não possui quórum, cabe aos



Estados instituir RM, pois no texto constitucional da carta magna brasileira existe responsabilização para este ente federativo. Isso relacionado a verificar a necessidade e organizar o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, por meio da criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Vasconcelos e Fischer (2016) afirmar ser salutar e necessária a atuação cooperativa entre os entes estadual e municipais para o bem-estar social. Reiteram que em decorrência do reconhecimento da existência de peculiaridades em áreas urbanas onde há a integração territorial e socioeconômica, a cooperação passou a ser exigida por diversos aparatos jurídicos. A seção seguinte retratará as aspirações dos governantes que surgiram a partir da instituição da RMP.

#### 5.4.5 Expectativas de desenvolvimento criado a partir da RMP

Ao serem inquiridos sobre se existiam expectativas de desenvolvimento decorrentes da instituição da RMP, notou-se que, todos entrevistados, aspiravam algum progresso oriundo da iniciativa. Como expresso a seguir:

*Sim. Era para chegar, concluir. Só que o tempo passou e ficou um pouco atrasado. Eu vejo dessa forma. Mas que são ideias boas. Muito boas. Que merecia está sendo executado até hoje. (E01, 2019)*

*Sim! É tanto que eu apoiei. Participei. E tinha a intenção de que fosse seguido o projeto. (E02, 2019)*

*Sim, todos esperavam, mas foi mais uma tentativa de recursos por parte do Governo Federal, num momento difícil que nós estávamos vivendo, continuamos a viver e que foi ideia de um homem e depois não teve sequência porque os outros não compartilharam da mesma ideia, não estava amadurecida o suficiente pra que isso acontecesse. (E04, 2019)*

*A lei foi criada para poder ajudar os municípios na mudança de índices. Índices para a mudança na vida social da comunidade. A região metropolitana é simplesmente para conseguir trazer ganhos, trazer benefícios. Por exemplo, se montar um consórcio, como nós tentamos montar um consórcio, para conseguir recursos para o projeto de resíduos sólidos, para o projeto de compra de máquinas para trabalhar na zona rural, para fazer nossas estradas vicinais, enfim. A região metropolitana foi feita para poder melhorar os índices de necessidade da nossa comunidade. Várias cidades criaram vários projetos, para poder ser anexados juntos do conselho na época. É uma pena não ter dado segmento a estes projetos. (E05, 2020)*

A instituição das regiões metropolitanas debruçou-se primordialmente na ideia de uma cooperação dos entes federados que a compõem, sendo totalmente dependente dela. Esta cooperação, se realizada a contento, permitiria que a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum se dessem de forma conjunta e eficiente. O êxito da integração territorial, social, econômico e a diminuição das assimetrias entre Municípios integrantes da mesma região metropolitana, constitui-se o grande objetivo de sua criação. (ALVES, 1998)

No entanto, as falas dos entrevistados também remetem uma presunção de que a instituição de uma RM vem sucedida de aportes financeiros. Dessa forma, Cordeiro (2019) e Firkwoski (2013) atribuem a essa presunção de destinação de recursos e a falta de critérios específicos como sendo algumas das razões para o crescente número de regiões metropolitanas no país. Assim, as questões relativas à cooperação interfederativa acabam ficando em segundo plano no relacionamento entre Municípios e Estado.

Com base no que foi preconizado pelos autores acima, Fernandes e Araújo (2014) ao descreverem os benefícios percebidos na constituição dos aglomerados urbanos, elencam que dentre os benefícios oriundos do estabelecimento das RMs, os mais explicitamente percebidos se referem a equiparação tarifária de serviços, salários e a prioridade implícita, no que tange aos programas federais. A próxima seção traz à tona a percepção dos gestores sobre as consequências positivas e/ou negativas decorrentes do aglomerado urbano.

#### 5.4.6 Consequências positivas e/ou negativas percebidas no seu município decorrentes da RMP

As respostas para as consequências positivas e/ou negativas percebidas nos municípios foram verbalizadas da seguinte forma:

*No meu município não foi percebido nada que tenha tido como motivação a criação da Região Metropolitana de Palmas. (E01, 2020)*

*Houve aquela repercussão inicial, mas depois não teve nada feito. Então, acho que não teve nenhuma consequência. (E03, 2020)*

As afirmações dos respondentes, sobre a inexistência de resultados criados a

partir do advento da RMP, são corroborados por Soares (2019). A autora alvitra que a RMP foi institucionalizada com base em critérios políticos e que não foi efetivada mesmo tendo sido instituída legalmente, uma vez que está amparada na Constituição Federal. A existência de RM criada em consonância com as disposições constitucionais e que não se configuram de fato como espaço metropolitano é algo comum em todas as regiões brasileiras. A partir disso, se fez necessária a existência de legislação complementar a fim de impedir a proliferação de aglomerados que não possuem características metropolitanas. (CORDEIRO, 2019).

Incluso na Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013) havia a previsão de criação de um fundo de natureza especial para custear a execução dos projetos dentro da circunscrição da RMP. Na sequência, tem-se informação a respeito do conhecimento e recebimento de recursos desse fundo.

#### 5.4.7 Existência de fundo especial e recebimento de recursos provenientes dele

Conforme exposto em seções anteriores, um dos objetivos primordiais da iniciativa da RMP era a captação de recursos federais a serem destinados às Funções e Serviços de Interesses Regional Comum e, por conseguinte, a diminuição das assimetrias regionais. Esses fundos seriam alocados no Fundo Metropolitano de Desenvolvimento, dispositivo criado pela mesma legislação que a RMP.

Art. 13. É instituído o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento, de natureza especial, vinculado à Região Metropolitana de Palmas, destinado à:  
I - elaboração, ao desenvolvimento, à viabilização e à execução de planos, programas e projetos de interesse da Região Metropolitana de Palmas;  
II - captação e aplicação dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades da Região Metropolitana de Palmas. (TOCANTINS, 2019, p. 5)

Visando um melhor entendimento de fatos vinculados a este fundo especial se inquiriu aos respondentes se eles possuíam conhecimento da existência do fundo e se receberam algum repasse oriundo do mesmo. Com relação a existência o conhecimento do mesmo foi uníssona, havendo unanimidade também com relação ao não recebimento. Dentre os relatos obtidos acerca do recebimento de recursos, pode-se destacar.

*Não. Era para chegar, concluir. Só que o tempo passou e ficou um pouco atrasado. Eu vejo dessa forma. Mas que são ideias boas. Muito boas. Que merecia está sendo executado até hoje. (E01, 2019)*

*Não, não. Porque não foi para frente. Quando nós participamos já estava finalizando a parte do governo do Estado, a administração. E logo mudou em seguida para outro governo. Porque sempre o governo está junto, e não teve nenhum benefício, não. (E02, 2019)*

*Nenhum, pois não teve continuidade, assim que mudou o governador foi totalmente abandonado [sic]. (E03, 2019)*

*Não. Pois não foi levado a cabo e também porque nos governos seguintes ninguém deu continuidade. Era uma ideia do Governador daquele momento, depois ela deixou de fazer parte das prioridades do governo estadual. (E04, 2019)*

*Nós não recebemos, porque aquilo que nós propomos, com a mudança de governo, praticamente zerou. O fundo, eu acredito que até hoje, nunca funcionou. Por isso que a região metropolitana, que a ideia do ex-governador, não tenha sido digerida por alguns administradores, muitas vezes até por falta de conhecimento, porque se a pessoa conhecesse a fundo e entendesse de lei, ela nunca vai ultrapassar a Carta Magna. (E05, 2020)*

A fim de legitimar as informações obtidas, verificou-se por meio das LOAs Estaduais se houve algum repasse ao referido fundo, não sendo encontrado nenhum dispêndio. Evidenciou-se, no ato, uma notória negligência ao fundo especial de autoria do próprio ente federativo, já que estava prevista abertura de crédito adicional a ser destinado para instalação e funcionamento do CDRMP, pois:

Art. 14. Incumbe ao poder Executivo do Estado:

[...]

II - promover a abertura do crédito adicional necessário à instalação e ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas;

III - prover o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas da edificação urbana, equipada e mobiliada, destinada à instalação de sua sede própria. (TOCANTINS, 2019, p. 5)

Se não há recursos estaduais para serem aplicados pelo CDRMP, por conseguinte são impossibilitadas a execução de políticas públicas. Como explicitado no Manual Técnico de Orçamento, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no qual expõe que a receita pública configura um instrumento “por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, constitui-se fonte de recursos utilizada pelo Estado [...] cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade”. (BRASIL, 2014, p.15).

Não tendo ocorridos desembolsos financeiros por parte do Estado, a máxima

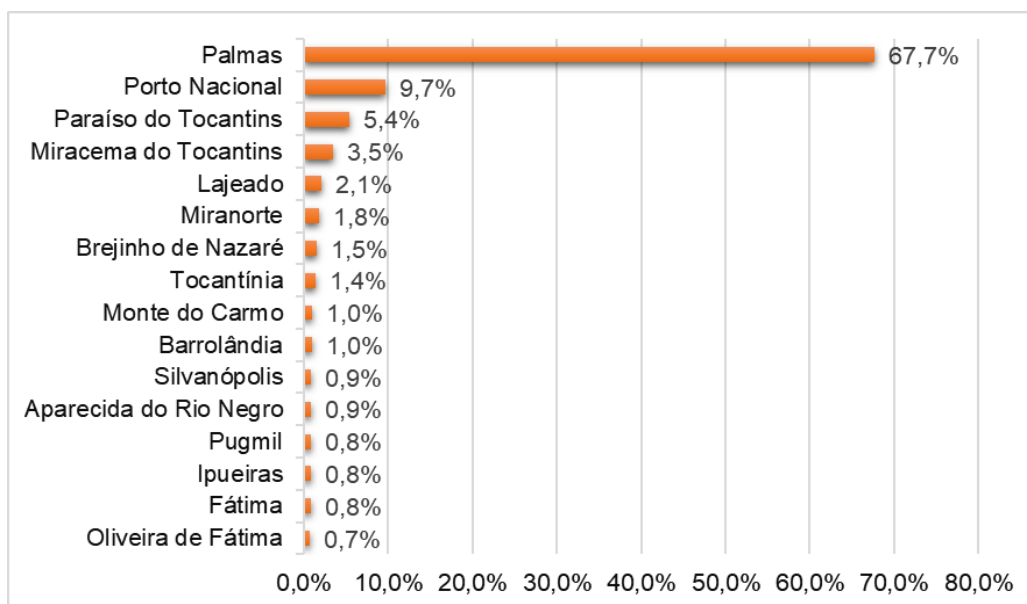
também foi reproduzida pelos municípios, porém deve-se exceler a capacidade orçamentária de cada um dos municípios, para então definir se há ou não margem para que estes assumam parte da responsabilidade que a gestão estadual opta por desmazelar. A tabela 7 reproduz os orçamentos referentes aos municípios da RMP nos períodos de 2014 a 2018.

**Tabela 7 - Receitas por Município da RMP**

<b>CIDADE</b>	<b>RECEITA TOTAL (2014 – 2018)</b>
Palmas	R\$ 5.848.541.962,00
Porto Nacional	R\$ 837.161.892,00
Paraíso do Tocantins	R\$ 467.513.578,00
Miracema do Tocantins	R\$ 298.804.456,58
Lajeado	R\$ 185.105.456,88
Miranorte	R\$ 158.435.500,00
Brejinho de Nazaré	R\$ 129.498.539,00
Tocantínia	R\$ 118.508.500,00
Monte do Carmo	R\$ 90.669.000,00
Barrolândia	R\$ 83.819.000,00
Silvanópolis	R\$ 77.744.282,00
Aparecida do Rio Negro	R\$ 77.342.928,00
Fátima	R\$ 71.277.484,02
Ipueiras	R\$ 69.524.084,00
Pugmil	R\$ 67.600.000,00
Oliveira de Fátima	R\$ 59.737.700,00
<b>RECEITA TOTAL RMP</b>	<b>R\$ 8.641.284.362,48</b>

Fonte: Elaboração do autor com base nas LOA's Municipais de 2014 – 2018.

Ao analisarmos a tabela 7, nota-se que as cidades de Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Palmas possuem os maiores orçamentos dentro dos limites da RMP, evidenciando uma polarização econômica da “metrópole”. Já o gráfico 2, situado abaixo apresentam de forma completa a participação de cada município, bem como evidenciam a potestade das três cidades supracitadas.

**Gráfico 2** - Receita Total por Município 2014 – 2018 em (%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas LOA's Municipais de 2014 – 2018.

Evidencia-se que além destas três cidades apresentadas no Gráfico 2, acrescidas as de Lajeado do Tocantins e Miracema do Tocantins, todas as cidades selecionadas, para comporem a RMP, possuem elevado grau de dependência orçamentária das transferências oriundas da União. Diante do exposto, fica nítido que se a gestão estadual opta por não realizar os aportes ao Fundo de Desenvolvimento da RMP, a grande maioria dos municípios que dela fazem parte não pode fazê-lo sem que outras funções de governo sejam comprometidas.

Aclaradas as questões relativas ao fundo especial criado pela Lei complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013), a pergunta seguinte trata dos possíveis empecilhos a plena atuação do órgão colegiado.

#### 5.4.8 Dificuldades para o pleno desenvolvimento das atividades do CDRMP

A fim de verificar se os entrevistados vinculavam o insucesso da atuação do CDRMP a fatores de ordem técnica ou política, granjeou-se que novamente a ausência de continuidade pela gestão seguinte é tida como fator inclemente da iniciativa, como fora verbalizado em:

*A meu ver foi a questão política, né. O governo seguinte optou por não dar*

*continuidade a iniciativa. (E01, 2020)*

*Conforme mudou o governo, essa ideia foi deixada de lado e acabou sendo esquecida. (E03, 2020)*

Spink (2001), desenvolveu um estudo que tinha como objetivo definir possíveis fatores que contribuíssem ou impedissem a continuidade de programas, projetos e atividades públicas. A amostra era composta por 245 projetos de experiências inovadoras de gestão pública promovidas nos níveis locais de governo (municipal, regional e estadual) e também por organizações próprias dos povos indígenas. A conclusão obtida por tais autores sobre as influências é definida em ordem decrescente da seguinte forma: fatores políticos; fatores técnicos; parcerias com outras organizações; impacto positivo do programa; e pressão de grupos locais.

Como dito anteriormente na configuração em que foi instituído o conselho, grande parte dos conselheiros indicados pelo chefe do poder executivo estadual eram os dirigentes das secretarias estaduais. Porém, tão logo ocorreu a mudança do governante, estes também foram substituídos. Para Oliveira e Seibel (2006) isso é mais um aspecto propício a descontinuidade administrativa, pois a vitória nas eleições sempre vem sucedida dos aspectos clientelistas das concessões, de cargos e outros favores em troca de lealdade política e pessoal.

Cabe destacar que, no modelo político adotado na totalidade do território brasileiro, a cada mudança de governo também ocorrem fusões, cisões, extinções e criações de novas entidades públicas, de modo que os problemas de estrutura organizacional também impactam o êxito das iniciativas. A essa realidade, Nogueira (2006) atribui um caráter dicotômico entre “políticos” e “burocratas”, pois para um grupo emerge a necessidade de rumar para novas prioridades e para o outro grupo isso representa uma quebra em relação à prática existente, a história e as peculiaridades da instituição.

Na sequência, a pesquisa busca ouvir dos entrevistados possíveis sugestões para que a atuação do conselho fosse mais efetiva.

#### 5.4.9 Sugestões para que a atuação do conselho fosse efetiva

Como última questão, foi perguntado aos participantes quais sugestões

proporiam para tornar efetiva a atuação do conselho. Os entrevistados utilizaram abordagens entorno da postura do governo estadual em não considerar essa instituição com maior estima. Os discursos colhidos, logo abaixo, mostraram de forma clara essa proximidade na percepção dos ex-gestores.

*Devia-se [sic] mudar o modelo de escolha dos conselheiros e dar direito de participação a instituições da sociedade civil. (E01, 2020).*

*Que (o conselho – grifo nosso) tivesse autonomia própria, atendendo as necessidades dos municípios e do estado. (E02, 2020)*

*Para uma atuação mais efetiva do conselho primeiro que se faz necessário que ele tenha mais legitimidade técnica e legitimidade política, o restante é consequência desses dois pilares. Claro que com isso você pode capacitar melhor os membros para uma atuação técnica mais adequada, fortalecê-los politicamente no sentido de que você pode dar legitimidade não só para sua atuação no âmbito estadual, mas dentro dos próprios municípios. (E04, 2020)*

As afirmações apresentaram que o Governo Estadual não percebeu a instituição do conselho com a credibilidade que merecia. Diante das sugestões fornecidas, reforça-se ainda mais a ideia de que sem o apoio necessário e ações intercaladas entre os entes participantes, o fracasso do conselho seria certo. Defronta-se com o fato de que a participação da sociedade civil é indispensável para que tais instituições alcancem o êxito, seja por meio da escolha dos temas para discussões nas assembleias deveriam ser escolhidos, de modo que situações de necessidade indicadas pelos cidadãos fossem prioridades. (DELUCHEY, 2012; ARENDT, 1988; AZEVEDO; GUIA, 2010; GOHN, 2001).

Unísono a isto, Almeida e Tatagiba (2012) reforçam ser perene a necessidade da busca por inovações nas formas de comunicação entre a sociedade e os entes governamentais. Pois, a partir do bom relacionamento entre ambos são melhor definidos os temas de relevância para atuação dos conselhos que podem culminar na criação de audiências ampliadas. A participação da sociedade nessas audiências pode articular lutas institucionais através da mobilização social, constituindo um círculo virtuoso promissor, no que se refere ao controle social e efetivação da democracia.

Com base nos resultados da pesquisa e dos achados desta realidade local as considerações finais apresentam um compilado da pesquisa nos três grupos de perguntas.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao facultar as unidades da federação a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio da Constituição Federal, a União esperava que tal prática propiciasse uma maior articulação entre estados e municípios para gerir funções e serviços de interesse comum. A gestão destas aglomerações deveria ser administrada de forma congruente por meio de órgãos constituídos especificamente para este fim. O CDRMP, objeto de estudo deste trabalho, é uma destas instituições que na teoria devia ser palco de decisões tomadas de forma interfederativa.

Diante da importância deste colegiado, a presente dissertação objetivou analisar a percepção dos ex-gestores municipais quanto a efetividade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas. Como percurso para tal análise foram elencados os seguintes objetivos específicos; averiguar a percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado; identificar a percepção dos ex-gestores com relação a existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses dos municípios; identificar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP, por meio da percepção dos ex-gestores quanto aos impactos oriundos dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90/2013.

Para cada objetivo específico elaborado foram estabelecidos grupos de questionamentos para o desenvolvimento de capítulo. Sobre o objetivo específico I, verificou-se que, na percepção dos gestores, a iniciativa da instituição da RMP foi benquista e ocorreu de acordo com o uso das prerrogativas constitucionais do Estado, porém a RMP não possuiu características de espaço metropolitano. O surgimento da ideia e a sua execução foi de responsabilidade total do Governo Estadual, não havendo consulta ou participação das esferas municipais. Na seleção dos municípios os critérios adotados não foram explicitados. As localidades selecionadas, de que as noções de atendimento ou não das condições, encontraram-se em estado de imprecisão.

No que se refere ao estabelecimento de um órgão colegiado para decisões de interesse compartilhado, vê-se o conselho como uma instituição que agrega valor às questões de governança interfederativa. No entanto, os governantes municipais não visualizaram o conselho como uma entidade com institucionalização completa. Isso

pelo fato de que não conseguiu galgar seu espaço como instância deliberativa no organograma estadual, tampouco alcançar resultados significativos no que se refere a interferir positivamente nas funções de interesse regional comum.

Já sobre o objetivo específico II, as impressões predominantes são de desacordo com o modelo empregado na escolha dos conselheiros, sendo um modelo misto, baseado na escolha por parte dos representantes municipais e estado, como o mais desejável. No que concerne aos critérios que definiram a proporcionalidade, os ex-gestores apresentaram opiniões pautadas no favorecimento individual de cada município, quanto à participação de vinte e nove municípios com direito a voz, porém sem direito a voto, os mesmos expressam-se contrários à ideia.

Constatou-se que dentre governantes, existem aqueles que concebem o órgão colegiado com um desenho institucional pautado na cooptação, de modo que viam o Estado buscando controlar o teor das decisões do conselho. Os governantes pontuaram a inexistência de deliberações efetuadas no âmbito do conselho e ampararam-se nas prerrogativas autônomas conferidas pelo pacto federativo para resguardar os interesses municipais das possíveis interferências endógenas.

Ao investigar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP, por meio da percepção dos ex-gestores quanto aos impactos oriundos da instituição da RMP, foi constatada - ao longo das questões que versavam da atuação - consequências positivas e/ou negativas que os aspectos da descontinuidade administrativa se constituíram, o maior empecilho da efetivação da RMP e de seu colegiado. Existiam expectativas de desenvolvimento que, por meio da criação de um aglomerado urbano, fossem captados recursos federais para o desenvolvimento de projetos de interesse regional comum, mas não foi logrado êxito em tal propósito.

Além do não suprimento das expectativas criadas, não foram evidenciadas consequências de qualquer natureza advindas da Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013). Concluiu-se que em conjunto com os pesares da descontinuidade, a referida lei se constituiu em sua totalidade, como mais um caso de política de governo do que política de Estado, pois tão logo seu idealizador deixou o poder a iniciativa foi descontinuada.

Como limitações do estudo, citam-se a inexistência de publicizações a respeito das nomeações dos conselheiros escolhidos pelo Governo Estadual, o que

levou a redução da amostra dos sujeitos da pesquisa, apenas aos representantes municipais, pois estes encontravam-se claramente descritos em lei. As constantes mudanças no organograma das secretarias estaduais, bem como a rotatividade dos servidores dos órgãos tornaram inviável a prospecção e o acesso as atas de reuniões do CDRMP, e por conseguinte impediu-se uma análise mais aprofundada do teor das pautas e o surgir de uma maior gama de respondentes.

Menciona-se também como coarctação o curto espaço de funcionamento do colegiado, o que incorre em pouco tempo vivência prática dos governantes das dinâmicas de relacionamento entre os entes que compunham o conselho. No tocante a amostra empregada, deve levar-se em conta que este estudo não conseguiu coletar a percepção do respondente do **subconjunto A** sobre todas as questões abordadas ao longo do trabalho e que o **subconjunto E** fora representado pelo mesmo número de respondentes que os outros subconjuntos, mesmo concentrando a maior parte dos municípios jurisdicionados ao CDRMP.

Tomando por base os resultados exitosos obtidos por outras experiências de gestão interfederativa bem como as inquietações manifestadas pelos respondentes em torno dos benefícios que poderiam ter sido logrados a partir da instituição da Lei Complementar nº 90 (TOCANTINS, 2013) e que foram privados em decorrência de descontinuidade da iniciativa, sugere-se ao governo estadual uma maior proatividade em torno da execução das atividades do CDRMP, a fim de que este órgão possa realmente cumprir ao que se propõe. A iniciar-se por uma revisão do desenho institucional proposto pelo órgão a fim de que este possa ser mais coeso e evitar divergências oriundas do sentimento de sub-representação.

Deve-se prover um lugar ao CDRMP na estrutura administrativa estadual de modo que este não tenha suas atividades impactadas a cada fusão/cisão/extinção de secretarias e em proceder o atendimento ao princípio da publicidade no que se refere aos conselheiros e as decisões proferidas. A fim de que seja exercido o controle social faz-se necessário propiciar a participação de representantes da sociedade civil para que o conselho retome os rumos de descentralização do poder das mãos do Estado e de aproximação dos cidadãos com aqueles que legislam.

Este trabalho é a primeira pesquisa que busca a percepção dos envolvidos no processo decisório de um órgão colegiado que regulamenta funções públicas de interesse regional comum, no estado do Tocantins. Portanto, uma primeira de muitas

referências, que deve ampliar o conhecimento deste assunto nesta região e que também poderá servir de referência para trabalhos futuros de temática semelhante. Quando retomadas as atividades do CDRMP, recomenda-se que pesquisas futuras orbitem em torno do adjutório estadual para execução das atividades do colegiado, bem como a percepção dos sujeitos não contemplados nesta pesquisa.

Os problemas das questões metropolitanas em espaços não metropolitanos estão presentes em quase todas Unidades da Federação de modo que as pesquisas que retratem as percepções dos envolvidos em seus contextos são necessárias para propiciar a identificação de obstáculos e concepção de soluções exequíveis dentro de cada realidade regional.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal & Reforma Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 04, n. 01, p. 79-106, nov. 2004. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2295/1236>. Acesso em: 11 fev. 2020.

AJARRA, C. O Estado do Tocantins: Reinterpretação de um espaço de fronteira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 5-48, out./dez, 1991

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p.68-92, jan/mar 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

ALMEIDA, M.; FEUERWERKER, L.; LLANOS, M. (Orgs). **Educação dos profissionais de saúde na América Latina: teoria e prática de um movimento de mudança**. São Paulo: Hucitec, Buenos Aires: Lugar Editorial; Londrina: Ed. UEL, 1999. 2v.

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. FIGUEIREDO, G. J. P. (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 21-36).

ANDRADE, L. T. O Espaço Metropolitano no Brasil: nova ordem espacial? **Caderno C R H**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 101-118, jan./abr. 2016.

ARAÚJO, L. C. Goiânia e a Rede Urbana Regional: algumas considerações sobre centralidade e gestão do território. **Revista Eletrônica de Geografia**, v.5, n.15, p. 87-106, dez. 2013.

ARENDT, H. **Da revolução**. São Paulo: Ática, 1988. 399 p.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, São Paulo. 2004

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 38, n. 1, p.225-240, mar/1994. Disponível em:[http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5159/1994\\_avelino\\_clientelismo\\_politica\\_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5159/1994_avelino_clientelismo_politica_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 11 fev. 2020.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 1, n. 14, p.43-64, jun. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S\\_0104-62762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S_0104-62762008000100002). Acesso em: 11 fev. 2020.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas.

**Teoria & Sociedade:** "Instituições híbridas e participação no Brasil e na França, Belo Horizonte, número especial, p.16-41, mar. 2005.

AZEVEDO, S. D.; GUIA, V. R. M. Os 'dois lados da moeda' nas Propostas de Gestão Metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras.** Perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC-minas/The University British Columbia, 2010. p. 65-100. Disponível em: [http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/3-Perspectivas\\_Brasilieras-text.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/3-Perspectivas_Brasilieras-text.pdf). Acesso em: 12 fev. 2020.

BARBETTA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2012.

BARDIN, L. **Análise do discurso.** Lisboa: Edições, v. 70, 1977.

BARDIN, L. **Organização da análise:** Análise de conteúdo. São Paulo: Edições, v. 70, p. 229, 2011.

BARROS, T. T. **Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) na região metropolitana de Campinas e na região administrativa de Registro.** 2014. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Engenharia de Alimentos, Alimentos e Nutrição, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2014. Disponível em: [http://www.repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/255285/1/Barros\\_ThiaraTeixeira\\_M.pdf](http://www.repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/255285/1/Barros_ThiaraTeixeira_M.pdf). Acesso em: 12 fev. 2020.

BESSA, K. C. Periodização e Diferenciação Espacial no Segmento de Rede Urbana no Tocantins; **Espaço Aberto:** PPGG - UFRJ, V. 5, N.1, Rio de Janeiro, 2015.

BESSA, K. C.; CORADO, V. R. A dinâmica recente do segmento de rede urbana no Tocantins: as implicações da construção de Palmas para Porto Nacional. **GeoTextos**, Salvador, v.7, n.1, p. 31-57, jul/2011.

BEZERRA, N. A. P. **Migração em Palmas/TO: a felicidade no imaginário social.** 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, 2013.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 171 p.

BONAVIDES, P. Constitucionalismo Social e Democracia Participativa. In: **Congreso Internacional de Derecho Constitucional.** VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM. México, 2006. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-234s.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

BONIZZATO, L.; MOULIN, I. E. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p.2538-2568, dez. 2018. Anual. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33418/27226>. Acesso em: 13 set. 2019.

BORGES, W. A. **Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na região metropolitana de Curitiba.**

2013. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10786>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BOVERO, M. **Contra o governo dos piores. uma gramática da democracia.** Uma gramática da democracia. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002. 192 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08/12/2018.

BRASIL. **Lei nº 13.089 (Estatuto da MetrÓpole), de 12 de janeiro de 2015.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 08/12/2018.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consÓrcios pÓblicos e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L1107.h](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L1107.html)tml. Acesso em: 30 mar. 2020

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://cam1967.sites.uol.com.br/blog/Fac\\_Real/Adm\\_Publ/PDRE.pdf](http://cam1967.sites.uol.com.br/blog/Fac_Real/Adm_Publ/PDRE.pdf). Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei no 3.460, de 2004.** Institui Diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais e dá outras Providências. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2004.

BRITO, E. P. D. **O papel de Palmas - TO na rede de integração regional.** 260f. Dissertação (Mestrado em Geografia) UFGD, Universidade Grande Dourados. Dourados, 2009.

CALDAS, E. D. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, v. 13, n. 148, p. 77-84. Maringá. 2013.

CAMPOS, E. B. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (org.). **Caderno de textos: subsídios para debates: Participação e Controle Social do SUAS.** Brasília: Df Cnas, Mds, 2009. p. 17-25. Disponível em: [http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/Textos\\_paraVII\\_Conferencia\\_Nacional2.pdf](http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/Textos_paraVII_Conferencia_Nacional2.pdf). Acesso em: 13 fev. 2020.

CARVALHO, J. M. D. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 2, n. 40, p.27-43, jan. 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003). Acesso em: 11 fev. 2020.

CERVO, A. L.; BERVIAN, A. P.; SILVA R. D. **Metodologia Científica**. 6ª edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CLEMENTINO, M. D. L. M. Regiões metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. In: XIV COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 14., 2016, Barcelona. **XIV Colóquio Internacional de Geocrítica**. Barcelona, 2016. p. 1 - 20.

COLOGNESE, S. A.; MELO, J. L. A Técnica da Entrevista na Pesquisa Social. Porto Alegre. **Cadernos de Sociologia**, v. 9, p. 143-159, 1998.

CONTE, C. H. Rede urbana: uma breve abordagem teórica. **Geografia em Atos (Online)**, v. 1, n. 14, 2014.

CORDEIRO, E. C. Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”? **Geosp – Espaço e Tempo (Online)**, v. 23, n. 1, p. 040-058, abr. 2019.

CORRÊA, R. L. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 1, n. 1, 2004.

CÔRTE, P. T. D. O. A questão metropolitana: os novos tempos impõem novos desafios e exigem novas capacidades para os atores e a nova governança. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. III **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – BRASÍLIA/DF**. Brasília: 2010.

COSTA, J. B. A. **Federalismo político e educacional. Políticas Públicas e Gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Líber Livro, Brasília, 2006

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SILVA, R. C. N.; MACÊDO, C. D. S. **A Urbanização Brasileira**. Natal. UFRGN. 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002. p. 279-301

DE VASCONCELOS, I. C. C.; DA CUNHA FISCHER, L. R. Governança Interfederativa e Repartição Constitucional de Competências: Uma Análise das Inovações Trazidas pelo Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 78-97, Florianópolis, 2016.

DELCOL, R. F. R. Regiões Metropolitanas: Uma discussão sobre o processo institucional. In: **X ENANPEGE**. Campinas: Anais, 2013.

DELUCHEY, J. F. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários. **Revista Estudos Políticos**, Niterói, v. 6, n. 3, p.77-101, fev. 2012. Disponível em: [https://periodicos.uff.br/revista\\_estudos\\_politicos/article/viewFile/38656/22161](https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/viewFile/38656/22161). Acesso em: 11 fev. 2020.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. D. Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. In: CASTRO, E. D.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.).



**Inclusão, colaboração e governança urbana colaborativa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles;** Belo Horizonte: Ed PUC Minas, 2010.

DOMINGOS, T. A. **Reflexões sobre a metrópole e a região metropolitana no Brasil: a região metropolitana de Londrina.** 2010. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento, UEL/Geografia, Londrina, 2010

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, n. 24, p. 213-225, 2004.

DURSTON, J. Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile. In: DELAMAZA, G.; CUNILL, N.; JOIGNANT, A. **Nueva Agenda de Descentralización en Chile:** Sentando más actores a la mesa. Santiago: Ril Editores, p. 369-391, 2012.

EGLER, C. Referenciais básicos para uma metodologia de identificação do sistema urbano da América do Sul. Pego B.; Furtado. B. A. (Coordenadores), **Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul.** Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, Brasil: IPEA, p. 47-90, 2015.

ESPIRITO SANTO. **Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005.** Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT e dá outras providências. Disponível em: [html/lec3182005.html](http://html/lec3182005.html). Acesso em: 11 fev. 2020

ESTEVAM, D. D. O. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: II **Seminário das Ciências Sociais Aplicadas.**, 2010, Criciúma. Anais, Criciúma: UNESCO, 2010. v. 2, p. 1-14. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/1390/1317>. Acesso em: 17 mar. 2020.

EVERITT, B. S.; LANDAU, S.; LEESE, M. **Cluster analysis.** 4th ed. London, 2001.

FARIA, C. A. P. De. Gestão metropolitana e relações governamentais assimétricas. O caso dos pequenos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD**, XIII. 2008.

FERNANDES, A. S. A Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n. 11, p. 41-72, 2004.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. D. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 295-309, 2015

FERNANDES, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, B. D. M.; FERNANDES, E. (Org). **Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 359-390.

FIRKOWSKI, O. L. C. D. F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mais não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 122, Curitiba, p. 19-38, jun./jul. 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. D. F. METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: CONCILIAÇÃO OU DIVÓRCIO? In: FURTADO, B. A. F.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. D. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-52. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 18 nov. 2019.

FIRKOWSKI, O. L. C. D. F. Região Metropolitana no Brasil: assim é se lhe parece... In: **Simpósio De Estudos Urbanos**: Desenvolvimento Regional e Dinâmica Ambiental., Campo Mourão, 2011. Anais, Campo Mourão: UNESPAR, 2011. v. 1, p 19 -31.

FRASER, N. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. **Revista de trabajo**, v. 4, n. 6, Santiago. 2008

FRATESCHI, Y. A. Participação e liberdade política em Hannah Arendt. **Cadernos de Filosofia Alemã**: Crítica e Modernidade, São Paulo, v. 10, p.83-100, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/64780/67397>. Acesso em: 11 fev. 2020.

FRESCA, T. M. Uma discussão sobre o conceito de metrópole. **Revista ANPEGE**. V. 7, n. 8, p. 31-52, ago./dez. 2011. Disponível em: [www.anpege.org.br](http://www.anpege.org.br). Acesso em: 20 de mar. 2019.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 1, n. 4, p.87-102, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v4n1/a07v4n1.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GANDHI, J. **Political Institutions under Dictatorship**. Atlanta: Cambridge University Press, 2009.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Belo Horizonte: Letra Capital Editora, 2009. Disponível em: [https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/livro\\_solgarson.pdf](https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/livro_solgarson.pdf). Acesso em: 25 nov. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOHN, M. D. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 01, n. 42, p.5-11, mar. 2006. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008). Acesso em: 11 fev. 2020.

GOHN, M. D. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, Rio de Janeiro, n. 7, p.9-31, jun. 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GOHN, M. D. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 13, p.20-31, ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GOHN, M. D. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 16, p.333-361, maio 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=22493](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=22493)

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/dissertacaoeduardo granha.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GOMES, H.; NETO, A. T.; BARBOSA, A. S. **Geografia: Goiás / Tocantins**. 2. Edição, revista e ampliada, Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiás, 2005.

GONTIJO, C. R. B. **Representação Política em Espaços Participativos Instituídos: estudo exploratório em conselhos municipais de educação**. 2013. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/download/877/578>. Acesso em: 12 fev. 2020

GONTIJO, C. R. B. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM ESPAÇOS PARTICIPATIVOS INSTITUÍDOS: estudo exploratório em conselhos municipais de educação. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 14, p. 47-97, 2014.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 445 p. Disponível em: <https://www.netmundi.org/home/wp-content/uploads/2019/03/Antonio-Gramsci-Cadernos-do-c%C3%A1rcere-v.-5.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

GRAU, N. C. Responsabilización por el control social. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**, p. 269-327. Buenos Aires, 2000

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

HERKENHOFF, M. B.; RABELO, D. C. Controle social e direito de acesso à informação: – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 1, n. 10, p.82-93, jul. 2011. Disponível em:

<http://revistaseletronica.s.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/8307/6442>. Acesso em: 10 fev. 2020

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades-REGIC**. 2007.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede**. 20. ed. Brasília: IPEA, 2001.

JACOBI, P. R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação cooptação ou autonomia? **Espaço e Debates**: revista de estudos regionais e urbanos, São Paulo, v. 9, n. 3, p.56-69, maio 1983.

JARDIM, M. R. **Gestão do espaço regional**: cooperação e conflito nas relações intergovernamentais, os casos da região metropolitana de Campinas e do consórcio do Grande ABC. 2007. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2007.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Caderno das Metrópoles**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, dez. 2009. Disponível em: <http://ken.pucsp.br/metropole/article/view/5936/4289>. Acesso em: 30 mar. 2020.

LENARDÃO, E. Neo-clientelismo e cooptação na manutenção do poder político local: estudo de um caso. **Mediações**: Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 2, n. 2, p.41-56, jul. 1997.

LIMA, T. C. S. D.; MIOTO, R. C.T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, v. 10, n. SPE, p. 37-45, 2007.

LIRA, E. R. D. **A gênese de Palmas – Tocantins – A geopolítica de (re)ocupação Territorial na Amazônia Legal**. Goiânia, Kelps, 2011.

LIRA, R. A. **Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos Dos Goytacazes**. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2012. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/Tese-Doutorado-Rodrigo-Lira-Vers%c3%a3o-Final.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

LOPES, K. P. S. Uma Análise sobre a Institucionalização da Região Metropolitana de Feira de Santana (BA). **Caderno de Geografia**, v.27, n.51, 2017.

LUBAMBO, C.; COELHO, D. B. Governos e sociedade civil aprendem: o que revela

a experiência recente de participação em Pernambuco. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. **Desenho Institucional e Participação Política: experiências do Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 52, n. 21, p.87-97, abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Campinas. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

MARANHÃO, **Lei Complementar nº 89, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2005**. Cria a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5093>. Acesso em 07 de fev. 2020.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 10ª ed. Malheiros, São Paulo. 2003.

MENCIO, M.; ZIONI, S. M. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrôpole. Anais **ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

MORAIS, J. M. L.; DE MACEDO, F. C. Apontamentos sobre a rede urbana do Ceará: níveis de centralidade, interações espaciais e dinâmica econômica. **Informe GEPEC**, v. 18, n. 1, p. 43-60, 2014.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: Qual o Sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n 111, p.129-143, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/veristaparanaense/article/view/64/68>. Acesso em: 20 de mar. 2019.

MUKAI, T. **O regime Jurídico Municipal e as regiões metropolitanas**. Sugestões Literárias. São Paulo. 1976, p 289.

NASCIMENTO, F. P. D.; SOUSA, F. L. L. **Metodologia da pesquisa científica teoria e prática: como elaborar TCC**. Brasília: Thesaurus, 2016.

NASCIMENTO, J. B. Processo de emancipação dos Municípios do Tocantins. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.1648-1662, 2013.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

NICOLACI-DA-COSTA, A. M.; ROMÃO-DIAS, D.; DI LUCCIO, F. Uso de entrevistas on-line no método de explicitação do discurso subjacente (MEDS). **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 22, n. 1, p. 36-43, 2009.

NOGUEIRA, F. D. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em**

**Governos Locais:** Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

NOVARO, M. O debate contemporâneo sobre a representação política. **Novos Estudos** v. 17, n.42, jul., São Paulo, 1995.

NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVEIRA, J. M. M. D. **ESTRATÉGIAS SEPARATISTAS E ORDENAMENTO TERRITORIAL: criação de palmas na consolidação do estado do Tocantins**. 2012. 317 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/15955/1/t.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

OLIVEIRA, N. M. D. Transição do Norte de Goiás ao Território do Estado do Tocantins. **Revista Tocantinense De Geografia**, v. 7, n. 12, p. 53-82, 2018.

OLIVEIRA, T. J. A.; PIFFER, M. Palmas: lugar central ou enclave no centro norte do Brasil? **Novos Cadernos do NAEA**, Belém, v.18, n.2, p. 199-216, jun./set. 2015.

PANIAGO, M. C. S. Capital, controle social e participação autônoma dos trabalhadores no capitalismo em crise. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 1, n. 15, p.122-130, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v15n1/a12v15n1.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

PARÁ. **Lei complementar nº 76, de 28 de dezembro de 2011**. Altera a Lei Complementar nº 027/95 e dá outras providências. Disponível em: <http://fnemrasil.org/wp-content/uploads/2018/07/LEICOMPLEMENTARN-076-DE28DEDEZEMBROD E2011.PDF>. Acesso em: 02 jan. 2020.

PEREIRA, M. D. L. D. As Políticas Públicas Locais e os Processos de Híbridação no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 331-350.

PERONI, V. M. V. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, D. B. (ed.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 191- 209.

PEROZINI, L. M. **A inserção do município de Anchieta na expansão da região metropolitana da Grande Vitória**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

PIMENTA, M. V. D. A. **Teoria da Constituição**. Editora del Rey, 2007.

PINHEIRO, S. T.; LIMA, A. L. F.; COSTA, M. C. L. O sonho da metrópole: a criação da região metropolitana de Sobral, Ce. In: **Encontro Nacional da Rede do Observatório das Metrôpoles**, 2017, Natal. Regimes urbanos e governança corporativa. Natal: UFRGN, 2017.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento

metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p.68-77, abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n1/08.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

RESENDE, A. J. C. D. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 10, n. 15, p. 7-42. Belo Horizonte, 2019

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil (TT/PCC/028). São Paulo, Escola Politécnica, 2011.

SANTIN, A. R.; BITENCOURT, J. C. M. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **História: Debates e Tendência**, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p.101-113, jun. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5524/552456385007.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020

SANTOS JUNIOR, O. A. D; RIBEIRO, L. C. D. Q.; AZEVEDO, S. D. Democracia e gestão local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O. A. D; RIBEIRO, L. C. D. Q.; AZEVEDO, S. D (Orgs.) **Governança democrática e poder local. A experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

SANTOS, P. R D.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p.03-19, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n56/0104-4478-rsocp-23-56-0003.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.

SARDINHA, A. C. Comunicação e Deliberação: aportes teóricos e metodológicos para estudo da Comunicação Pública nos espaços de democracia participativa. In: **XIV Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste**, Campo Grande, 2012.

SARLET, I. W. Os direitos sociais como direitos fundamentais no âmbito da constituição federal brasileira de 1988. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 13, p.427-466, dez. 2009.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCHWARTZMAN, S. **Representação e Cooptação Política no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1970.

SILVA, E. D. **REGIONALIZAÇÃO METROPOLITANA: UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA DA CONQUISTA - BA**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20609>.

Acesso em: 18 dez. 2019.

SILVA, F. B. D.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília. 2009. p. 373-408. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro\\_questao\\_Social.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_questao_Social.pdf). Acesso em: 11 fev. 2020

SILVA, J. A. D. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011

SILVA, M. K. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, p. 157-185, 2003

SOARES, D. M. M. **METRÓPOLE INSTITUCIONAL E VIVIDA EM PALMAS-TO (2012-2018)**. 2019. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10162>. Acesso em: 25 set. 2019.

SOARES, P. R. R. Metropolização, aglomerações urbanas e desenvolvimento regional no sul do Brasil. In: **Encontro nacional da rede do observatório das metrópoles**, 2017, Natal. Regimes urbanos e governança corporativa. Natal: UFRGN, 2017

SOARES, P. R. R. Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 2, p. 323-342, 2015.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p.137-158, jan. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

SPINK, P. Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros. **EAESP/FGV/NPP - NÚCLEO DE PESQUISAS E PUBLICAÇÕES**, São Paulo. 2001

SPINK, P. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

SPINK, P. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: X Congreso Internacional del CLAD, 2005, Santiago - Chile. Anais do X Congreso Internacional del CLAD. v. 1. p. 1-13

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. **A Produção do Espaço Urbano: escalas e desafios**, São Paulo, v. 01, n., p.123-145, abr. 2011

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p.208-213, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.



TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002. p. 251-266.

TEIXEIRA NETO, A. O território goiano: formação e processo de povoamento e urbanização. **Abordagens geográficas de Goiás: o natural e o social na contemporaneidade**. Goiânia: IESA, 11-45. 2002

TEIXEIRA, A. C. W. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (org.). **Você quer um bom conselho?** São Paulo: Polis, 2005. p. 19-27. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/1007/1007.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In.: CARVALHO, M. D. C.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000. p.99-119

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos Abong**, n. 15, p. 7-20, 1996.

TEIXEIRA, H, J.; SANTANA, S. M. **Modelo de Gestão Pública para a Administração Direta e Indireta do Estado de São Paulo: Diagnostico e Proposições**, FEA/USP, São Paulo, jun. 1991.

TOCANTINS. **Lei nº 3.421, de 08/03/2019**. Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei3.421.19%20Estrutura.pdf>. Acesso em 10 de ago. 2019

TOCANTINS. **Lei Complementar nº 90 de 30/12/2013**. Institui a Região Metropolitana de Palmas, e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=263949>. Acesso em: 10 de out 2019.

TOCANTINS. **Lei nº 2.986, de 13/07/2015**. Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, e adota outras providências. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei2.986.15.pdf>. Acesso em 10 ago. 2019.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, O. A. D.; RIBEIRO, L. C. D. Q.; AZEVEDO, S. D (Orgs.) **Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p.186-212

TRIVIÑOS, A. N. S. **Pesquisa qualitativa. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIDAL, L. D. F. **A prática conselheira e a representação política: um estudo de**

**caso sobre o conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente, Maringá.** 2011. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011. Disponível em: <http://www.pgc.uem.br/arquivos-dissertacoes/luciana.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

VIEIRA, L. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, L. C. B; GRAU, N. C. **O Público Não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 172-198.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez Ed., 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre. Bookman, 2001.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO APLICADOR DA PESQUISA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS -  
GESPOL  
QUESTIONÁRIO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO APLICADOR DA PESQUISA

Convidamos-lhe para aplicar a Pesquisa intitulada "**CONSELHOS METROPOLITANOS: ESTUDO DE CASO COM EX-GESTORES MUNICIPAIS NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS**" oriunda da Universidade Federal do Tocantins a ser realizada com os gestores municipais com mandato eletivo no período de 2012-2016 das cidades inclusas entre os paralelos de 11° 00' e 09° 00' S cujos interesses sociais, econômicos e políticos convirjam para a metrópole de Palmas, sob a responsabilidade do pesquisador Jhonatan Gomes Ferreira, solteiro, residente em Palmas - TO, servidor público municipal, o qual pretende: analisar a percepção dos ex-gestores municipais quanto a efetividade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas; averiguar a percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado; identificar a percepção dos ex-gestores com relação a existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses dos municípios e identificar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP, por meio da percepção dos ex-gestores quantos aos impactos oriundos dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90/2013. Sua participação é voluntária e se dará por meio da explicação de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ao participante da pesquisa, bem como a aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturada, caso o mesmo assine o referido Termo. O (a) Sr. (a) está livre para, a qualquer tempo, consultar o Pesquisador para esclarecer quaisquer dúvidas, bem como desistir e deixar de participar da Pesquisa. Informo que todas as informações fornecidas serão mantidas em sigilo, sendo apenas divulgadas para revistas científicas. O (a) Sr. (a) também será informado (a) sobre os resultados obtidos e não terá benefícios ou retornos financeiros sobre qualquer tipo de resultado da

pesquisa. Os possíveis riscos que ocorrerem em sua participação como aplicador da pesquisa é em não se sentir bem ou constrangido ao aplicar as questões em seu ambiente de trabalho. Os estudos realizados com a pesquisa serão importantes a partir da finalidade em definir o teor qualitativo e as prerrogativas para que os direitos do cidadão sejam respeitados em relação aos serviços aos quais fez jus, sejam públicos ou privados. Para realizar a Pesquisa, o senhor (a) não terá quaisquer despesas. Para quaisquer solicitações de informações, esclarecimentos ou dúvidas sobre a pesquisa, em qualquer fase do estudo, o(a) Sr.(a) poderá entrar em contato com o pesquisador pelos telefones: (63) 99273-4124 ou 3224-1266; e-mail: jhonatangf13@hotmail.com. O referido Projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa, na Universidade Federal do Tocantins, Avenida NS 15, 109 Norte, Plano Diretor Norte, Palmas - TO, Brasil, CEP: 77001-090, contato: (63) 3232-8023 em dia e horário comercial.

Nome: \_\_\_\_\_ R.G. \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_ Fone: \_\_\_\_\_

Palmas, TO, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ /2020.

---

**Assinatura do Aplicador da Pesquisa**

---

**Jhonatan Gomes Ferreira**  
**Acadêmico – Pesquisador Responsável**

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO SUJEITO DA PESQUISA



### UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - GESPOL QUESTIONÁRIO

Convidamos-lhe para participar da Pesquisa intitulada "**CONSELHOS METROPOLITANOS: ESTUDO DE CASO COM EX-GESTORES MUNICIPAIS NO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS**" oriunda da Universidade Federal do Tocantins a ser realizada com os gestores municipais com mandato eletivo no período de 2012-2016 das cidades incluídas entre os paralelos de 11° 00' e 09° 00' S cujos interesses sociais, econômicos e políticos converjam para a metrópole de Palmas, sob a responsabilidade do pesquisador Jhonatan Gomes Ferreira, solteiro, residente em Palmas - TO, servidor público municipal, o qual pretende: analisar a percepção dos ex-gestores municipais quanto a efetividade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas; averiguar a percepção dos ex-gestores sobre o processo de instituição do órgão colegiado; identificar a percepção dos ex-gestores com relação a existência/inexistência de uma sub-representação dos interesses dos municípios e identificar os possíveis entraves ao pleno desempenho do CDRMP, por meio da percepção dos ex-gestores quanto aos impactos oriundos dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 90/2013.

Sua participação é voluntária e será realizada por meio de uma entrevista semiestruturada, caso assine o referido Termo. O (a) Sr. (a) está livre para, a qualquer tempo, consultar o Pesquisador para esclarecer quaisquer dúvidas, bem como desistir e deixar de participar da Pesquisa. Informo que todas as informações fornecidas serão mantidas em sigilo, sendo apenas divulgadas para revistas científicas. O (a) Sr. (a) também será informado (a) sobre os resultados obtidos e não terá benefícios ou retornos financeiros sobre qualquer tipo de resultado da pesquisa. O Senhor (a) não terá nenhuma despesa com a pesquisa e nem tampouco qualquer remuneração para participação. Os possíveis riscos que ocorrerem em sua participação como aplicador da pesquisa é em não se sentir bem ou constrangido ao aplicar as questões em seu ambiente de trabalho. Os estudos realizados com a pesquisa serão importantes a partir da finalidade em definir o teor qualitativo e as prerrogativas para que os direitos do cidadão sejam respeitados em relação aos serviços aos quais fez jus, sejam públicos ou privados.

Para realizar a Pesquisa, o senhor (a) não terá quaisquer despesas. Para quaisquer solicitações de informações, esclarecimentos ou dúvidas sobre a

pesquisa, em qualquer fase do estudo, o(a) Sr.(a) poderá entrar em contato com o pesquisador pelos telefones: (63) 99273-4124 ou 3224-1266; e-mail: jhonatangf13@hotmail.com. O referido Projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa, na Universidade Federal do Tocantins, Avenida NS 15, 109 Norte, Plano Diretor Norte, Palmas - TO, Brasil, CEP: 77001-090, contato: (63) 3232-8023 em dia e horário comercial.

Nome: \_\_\_\_\_ R.G. \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_ Fone: \_\_\_\_\_

Palmas, TO, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

**Assinatura do Participante da Pesquisa**

---

**Assinatura do Aplicador da Pesquisa**

---

**Jhonatan Gomes Ferreira**  
**Acadêmico – Pesquisador Responsável**

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Data da entrevista \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

### Parte I – IDENTIFICAÇÃO

1. Nome: \_\_\_\_\_
2. Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino
3. Idade: ( ) 18 a 25 anos ( ) 26 a 35 anos ( ) 36 a 45 anos ( ) acima de 45 anos
4. Qual é o seu estado civil? ( ) Solteiro ( ) Casado ( ) Viúvo ( ) Outros\_\_\_\_\_.
5. Escolaridade  
( ) Ensino Fundamental ( ) Ensino Médio ( ) Ensino Superior
6. Por quanto tempo atuou como chefe do poder executivo municipal?  
( ) 6 meses a 4 anos ( ) 5 a 8 anos ( ) acima de 8 anos.

### Parte II – DADOS RELACIONADOS

#### I – Percepção acerca da instituição do órgão colegiado

- a) Como o(a) senhor(a) avalia o posicionamento do governo do Tocantins frente a instituição da RMP?
- b) Como o(a) senhor(a) avalia a instituição de um Conselho como entidade normativa relacionada à integração do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse comum?
- c) No processo de instituição da RMP, houve consulta do governo estadual para a inclusão do seu município na jurisdição do CDRMP?
- d) Houve participação de equipe técnica do seu município para identificar as relações de interdependência existentes entre a metrópole e os municípios que integram a RMP e entre os próprios municípios?
- e) O(a) senhor(a) possui conhecimento a respeito dos critérios adotados para seleção dos municípios componentes da RMP?
- f) Considera que todos os municípios atendem aos respectivos critérios?
- g) Como o(a) senhor(a) avalia a relação entre o Conselho e o Governo Estadual?

- h) Quais os principais resultados obtidos a partir da atuação do conselho?
- i) No seu entendimento, o conselho influenciaria/influenciou as decisões das políticas públicas das funções de interesse regional comum no seu município?
- j) O(a) senhor(a) gostaria de acrescentar algum aspecto relacionado ao processo de instituição da RMP e do Conselho de Desenvolvimento da RMP que julga importante e não foi abordado?

## **II – Percepção da sub-representação e escolha dos conselheiros**

1. Dentre as opções abaixo, qual o(a) senhor(a) considera a mais adequada para escolha dos conselheiros?
  - ( ) Em reunião entre o governo estadual e os municípios jurisdicionados ao conselho.
  - ( ) Pelo presidente do conselho.
  - ( ) Em audiências públicas.
  - ( ) Pelo governador.
  - ( ) Outro: \_\_\_\_\_
2. Qual sua opinião a respeito do modelo de escolha praticado pelo Governo Estadual?
3. Você acha que os conselheiros eram suficientemente informados para participar do conselho?
4. Qual sua opinião quanto ao critério utilizado para definir proporcionalidade de votos do Conselho de Desenvolvimento da RMP?
5. Diante do segmento que representou, haveria autonomia para aprovar as deliberações?
6. No período em que atuou, ocorreu alguma deliberação plenária da qual não pactuava?
7. Qual sua opinião quanto à inclusão/participação dos 29 municípios sem o direito a voz no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana?
8. Como o(a) senhor(a) avalia a relação entre o Conselho e esses 29 municípios?
  - ( ) Não existe relação.
  - ( ) Existe pouca relação.
  - ( ) Existe alguma relação.
  - ( ) A relação é muito próxima.



( ) Não sabe avaliar.

( ) Não tem opinião formada.

9. Na sua opinião, quais seriam as implicações para os interesses municipais frente a configuração proposta para o conselho?

10. Gostaria de acrescentar algum aspecto relacionado a representação dos interesses municipais frente ao Conselho de Desenvolvimento da RMP que julga importante e não foi abordado?

### **III – Entraves para o pleno funcionamento, impactos**

1. Como o(a) senhor(a) acha que se daria atuação do Conselho frente aos possíveis conflitos intrajurisdicionais entre os entes federativos que dele fazem parte?

2. O(a) senhor(a) sabe qual foi o número de reuniões realizadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMP? Em quantas esteve presente?

3. Descreva sobre a realidade percebida nas reuniões do CDRMP no que se refere aos níveis de cooperação e deliberação entre estados e municípios.

4. Quais as principais pautas abordadas no decorrer das reuniões?

5. O(a) senhor(a) considera que a RMP proporcionaria algum desenvolvimento ao seu município?

6. Após a instituição da RMP, quais foram as consequências positivas ou negativas percebidas no seu município decorrentes da iniciativa?

7. O(a) senhor(a) sabia que, incluso na instituição da RMP, havia a existência de um fundo especial para o desenvolvimento de projetos das funções públicas de interesse regional comum? O seu município recebeu alguma destinação orçamentária deste fundo?

8. Na sua opinião, as dificuldades para o pleno desenvolvimento das atividades do CDRMP foram de ordem técnica ou política? Quais?

9. Que sugestão o(a) senhor(a) daria para que a atuação do conselho fosse mais efetiva?

10. O(a) senhor(a) gostaria de acrescentar algum aspecto relacionado ao Conselho de Desenvolvimento da RMP que julga importante e não foi abordado?

## APENDICE D – MINUTA DE PROJETO DE LEI

Altera a Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013 que *institui a Região Metropolitana de Palmas, e adota outras providências.*

A Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins decreta:

Art. 1º Os artigos 2º e 9º da Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2012, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º É instituída a Região metropolitana de Palmas, integrada pelos municípios de Palmas, Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia, destinada a unificar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Parágrafo único. (REVOGADO).

“Art. 9º O CDRMP é formado por trinta e cinco (35) conselheiros, assim constituídos:

I – 13 (treze) representantes do Estado e respectivos suplentes que serão designados pelo Governador do Estado, representando as seguintes instituições:

- a) Secretaria Executiva da Governadoria – SEG
- b) Secretaria da Fazenda e Planejamento – SEFAZ
- c) Secretaria da Saúde – SESAU
- d) Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura – SEAGRO
- e) Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH
- f) Secretaria da Infraestrutura, Cidades e Habitação – SEINF
- g) Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – SETAS
- h) Secretaria da Cidadania e Justiça – SECIJU
- i) Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS
- j) Instituto Natureza do Tocantins –NATURATINS

- k) Agência Tocantinense de Saneamento -ATS.
- l) Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa – ADETUC,
- m) Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR;

II – Do prefeito e respectivo suplente de cada Município que integra a Região Metropolitana de Palmas – RMP, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes, como segue:

- a) até 40 mil, um voto;
- b) de 40 mil a 100 mil, dois votos;
- c) de 100 mil a 180 mil, quatro votos.
- d) acima de 180 mil, oito votos

III – De 09 (nove) representantes e respectivos suplentes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado e aprovados pelos Prefeitos dentre um *roll* de instituições com referida comprovação de mobilização social.” (NR)

Art. 2º Fica revogado o § único do art. 2º da Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palmas, \_\_\_\_ do mês de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_; \_\_\_\_º da Independência, \_\_\_\_º da República e \_\_\_\_º do Estado.

## **APÊNDICE E – MINUTA DE REGIMENTO**

Regimento Interno do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Região  
Metropolitana de Palmas – CDRMP

### **CAPÍTULO I**

#### **DO OBJETO**

Art. 1º - Este Regimento Interno tem por objeto a regulamentação do funcionamento do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas – CDRMP, órgão com caráter deliberativo, criado na forma do artigo 7º da Lei Complementar nº 090, de 30/12/2013, alterado pelo Art. \_\_\_\_º da Lei Complementar nº \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_de \_\_\_\_\_de 202\_\_, mediante o detalhamento de suas competências, das atribuições de seus membros e de suas normas de funcionamento.

### **CAPÍTULO II**

#### **DA COMPOSIÇÃO**

Art. 2º - O CDRMP é formado por trinta e cinco (35) conselheiros, assim constituídos:

I – 13 (treze) representantes do Estado e respectivos suplentes que serão designados pelo Governador do Estado, representando as seguintes instituições:

- k) Secretaria Executiva da Governadoria – SEG
- l) Secretaria da Fazenda e Planejamento – SEFAZ
- m) Secretaria da Saúde – SESAU
- n) Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura – SEAGRO
- o) Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH
- p) Secretaria da Infraestrutura, Cidades e Habitação – SEINF
- q) Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – SETAS
- r) Secretaria da Cidadania e Justiça – SECIJU
- s) Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS

- t) Instituto Natureza do Tocantins –NATURATINS
- u) Agência Tocantinense de Saneamento -ATS.
- v) Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa – ADETUC,
- w) Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR;

II – Do prefeito e respectivo suplente de cada Município que integra a Região Metropolitana de Palmas – RMP, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes, como segue:

- a) até 40 mil, um voto;
- b) de 40 mil a 100 mil, dois votos;
- c) de 100 mil a 180 mil, quatro votos.
- d) acima de 180 mil, oito votos

III – De 09 (nove) representantes e respectivos suplentes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado e aprovados pelos Prefeitos dentre um *roll* de instituições com referida comprovação de mobilização social.

§ 1º - O CDRMP será presidido pelo Secretário Estadual da Fazenda e Planejamento, tendo como Vice-Presidente um dos representantes dos Executivos Municipais, eleito pelos membros titulares do próprio CDRMP.

§ 2º - A eleição do Vice-Presidente do CDRMP se dará por maioria simples de votos na primeira reunião ordinária de cada mandato de seus membros.

§ 3º - Os representantes titulares e seus suplentes serão designados por um período de 48 (quarenta e oito) meses, permitida apenas uma (01) recondução.

§ 4º - Os membros suplentes do CDRMP poderão participar das sessões do Conselho, com direito a voz, porém sem direito a voto, a não ser quando estiverem substituindo o conselheiro titular.

Art. 3º - O Secretário Executivo do CDRMP será o Presidente da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Tocantins – FAPT, que, nos seus impedimentos e ausências, será substituído pelo Secretário Geral da referida Fundação.

Parágrafo Único. O Secretário Executivo do CDRMP participará das sessões do Conselho com direito a voz, porém sem direito a voto.

Art. 4º - As Câmaras de Objetivos Específicos – COES – serão compostas por no mínimo 1 (um) e no máximo 03 (três) membros efetivos e igual número de suplentes, representando entidades ou segmentos organizacionais de atuação e experiência comprovada no tema, distribuídos de forma paritária entre:

I - órgãos do Poder Executivo Estadual e dos Municípios da RMP;

II – órgãos do Poder Legislativo Estadual e dos Municípios da RMP;

III - organizações da sociedade civil, incluindo movimentos sociais, entidades de classe, organizações empresariais, dentre outros.

§ 1º - As entidades e segmentos organizacionais que irão compor cada COES serão definidas pelo CDRMP quando da sua constituição.

§ 2º - Os representantes das entidades e segmentos organizacionais a que se refere o § 1º serão indicados por seus respectivos titulares.

§ 3º - Integrarão, também, as COES técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos, com direito a voz, porém sem direito a voto.

§ 4º - As COES serão instituídas por meio de Resolução do CDRMP, por proposição aprovada em plenário, com objetivo específico e prazo determinado.

§ 5º - Para cada COES deverá eleger seu Coordenador, dentre seus membros, a quem caberá conduzir os trabalhos, sendo também responsável por seu regular funcionamento e pelo cumprimento do prazo.

### **CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS**

Art. 5º - Compete ao CDRMP:

I - Exercer o poder normativo relacionado à integração do planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse comum;

II - Elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de Palmas, para ações de curto, médio e longo prazos, compreendendo as políticas públicas de desenvolvimento global, setorial e os

respectivos programas e projetos, com ratificação pela Assembleia Legislativa; **(Redação do inciso dada pela Lei Complementar Nº 101 DE 26/11/2015).**

III - Aprovar:

a) as políticas públicas sobre investimentos na Região Metropolitana de Palmas com as prioridades setoriais e espaciais enunciadas nos respectivos programas e projetos;

b) o orçamento anual, fixando a receita e limitando a despesa dos recursos do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento;

c) os planos plurianuais de investimento e as diretrizes orçamentárias da Região Metropolitana de Palmas;

d) os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento;

e) os relatórios semestrais e anuais de avaliação de programas e projetos;

IV - Promover as políticas de compatibilização de recursos das distintas fontes de financiamento destinados à implementação dos projetos;

V - Administrar o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento;

VI - Estabelecer as diretrizes de políticas tarifárias dos serviços de interesse comum;

VII - Colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios integrantes da região;

VIII - Celebrar convênios e outras cooperações associativas destinadas ao desenvolvimento das atividades de interesse comum;

IX - Captar recursos financeiros destinados à mobilidade urbana, com vistas a promover a inclusão social, mediante:

a) democratização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo;

b) ações estruturantes para o sistema de transporte coletivo urbano;

c) melhoria e ampliação das infraestruturas de mobilidade urbana;

X - Acompanhar os procedimentos licitatórios e regimes diferenciados de contratação destinados à concessão dos serviços públicos na área da Região Metropolitana de Palmas;

XI - Deliberar sobre a:

a) retomada e a encampação dos serviços públicos concedidos;

b) permissão e a autorização para a utilização de bens e a prestação de serviços públicos;

XII - Propor os atos de desapropriação e constituição de servidões administrativas necessários ao desenvolvimento das atividades estatais na área da Região Metropolitana de Palmas;

XIII - Gerir os recursos financeiros que lhe são destinados;

XIV - Promover a execução dos serviços, obras e atividades incluídos no plano de Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de Palmas;

XV - Decidir as matérias controversas que lhe submetam os municípios representados;

XVI - Deliberar sobre a aplicação de investimentos na Região Metropolitana de Palmas, inclusive a aprovação:

a) de propostas dotacionais no Orçamento Geral do Estado;

b) de operações de crédito junto a instituições financeiras, públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

c) das políticas públicas específicas para a Região Metropolitana de Palmas;



XVII - Adotar medidas destinadas a viabilizar a prestação regionalizada dos serviços públicos;

XVIII - Elaborar o seu regimento interno, submetendo-o à aprovação do Chefe do poder Executivo do Estado.

XIX - Propor alterações dos Planos de Desenvolvimento da Região Metropolitana e Diretor, como expansões, inclusões, exclusões, de áreas ambientais, industriais, de uso do solo, e demais que demandem interesse comum, com ratificação pela Assembleia Legislativa. **(Inciso acrescentado pelo Lei Complementar Nº 101 DE 26/11/2015).**

§ 1º As diretrizes de políticas tarifárias norteiam-se pelos seguintes princípios:

I - a continuidade dos serviços de transporte coletivo;

II - a partilha dos benefícios e dos recursos comunitários compensatórios;

III - as condições socioeconômicas dos usuários;

IV - a justa remuneração dos serviços prestados.

§ 2º Ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas cabe estabelecer:

I - as formas de manutenção das tarifas sociais;

II - a gratuidade do serviço público ou função pública de interesse comum quando indicada a fonte de custeio.

Art. 6º - Compete ao Presidente do CDRMP:

I - Convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;

II - Presidir as reuniões do Conselho;

III - Resolver questões de ordem e apurar o resultado da votação em plenário;

IV - Participar dos debates e votar as matérias postas em votação, cabendo-lhe o voto de qualidade no caso de empate;

V - Designar relatores para emitirem pareceres em assuntos submetidos à

apreciação do Conselho;

VI - Expedir e assinar Resoluções do CDRMP e determinar suas publicações, bem como outros atos e expedientes resultantes das decisões do Conselho, inclusive contratos, convênios e outros instrumentos destinados à utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas;

VII - Solicitar às autoridades competentes a remessa de documentos necessários aos estudos e deliberações do CDRMP;

VIII - Orientar a Secretaria Executiva na elaboração da pauta das reuniões do Conselho;

IX - Fixar ou prorrogar prazos para apresentação de pareceres pelos Conselheiros;

X - Conceder vistas aos processos em tramitação no CDRMP;

XI - Representar o Conselho, indicando o Vice-Presidente para substituí-lo quando na impossibilidade de fazê-lo, e, no caso de impedimento deste, indicar outro Conselheiro;

XII - Designar comissões para estudos e trabalhos relacionados com os assuntos do Conselho;

XIII - Convidar especialistas, autoridades ou convidados especiais para opinar em assuntos da pauta da sessão;

XIV - Encaminhar ao Governador do Estado matérias que demandem apreciação do Governo Estadual;

XV - Suspender ou prorrogar sessões, se julgar conveniente;

XVI - Propor instituição de COES, instalando-as quando aprovadas e havendo necessidade, integrar trabalhos de duas ou mais Câmaras de temas afins;

XVII - Determinar abertura de sindicância e/ou diligência para apurar fatos que digam respeito ao Conselho;

XVIII – Deliberar sobre calendário anual para realização das reuniões ordinárias do CDRMP;

XIX – Apresentar, na 1ª sessão ordinária de cada ano, o relatório anual dos trabalhos pertinentes ao exercício anterior;

Art. 7º - Compete a cada Conselheiro:

I - Relatar os processos e outros assuntos que lhe forem distribuídos, proferindo sua opinião e seu voto;

- II - Solicitar as diligências necessárias para a melhor instrução do processo/assunto;
- III - Requerer ao Presidente que conste da pauta da Sessão do Conselho assunto que entenda ser objeto de discussão e deliberação;
- IV - Visitar ou inspecionar, por designação do Presidente ou deliberação do Conselho, estudos, trabalhos, obras ou serviços que estejam sendo realizados;
- V - Votar sobre assuntos da pauta da sessão, quando na função de Conselheiro Titular;
- VI - Sugerir temas para as COES por campo funcional, propondo sua composição;
- VII - Estudar e relatar os processos, estudos ou projetos que lhe sejam distribuídos;
- VIII - Justificar a impossibilidade de comparecimento às sessões;
- IX - Pedir vista de processos;
- X - Fazer parte das comissões para as quais for designado pelo Presidente ou por deliberação do plenário;
- XI - propor calendário anual para realização das reuniões ordinárias;

Art. 8º - Compete a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins:

- I - Assessorar tecnicamente os Municípios integrantes da RMP;
- II - Estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais e internacionais, em sua área de atuação;
- III - Promover e propor serviços técnicos relativos à consolidação de sistema de informações, unificação de bases cadastrais e cartográficas e à manutenção de sistema de dados socioeconômicos, territoriais, ambientais e institucionais da RMP;
- IV – Propor estudos para diagnóstico da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento da RMP;
- V - Propor políticas gerais para execução de serviços comuns de interesse metropolitano;
- VI – Propor a execução de estudos, projetos, obras e atividades relacionados aos campos funcionais especificados no § 1º do Art. 5º da Lei Complementar nº 90 de 30/12/2013;
- VII - Exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo CDRMP.

Art. 9º - Compete a Secretaria Executiva do CDRMP:

- I - Receber, registrar, fazer a triagem, entregar e controlar os processos e

documentos em tramitação no CDRMP;

II - Analisar os autos e averiguar se estão em conformidade para apreciação do Conselho, instruindo os processos, quando necessário;

III - Providenciar e fazer acompanhar os processos do Conselho uma síntese do objeto em discussão para facilitar a análise da matéria por parte do Conselheiro Relator e, em havendo necessidade, providenciar diligência dos autos junto à instituição competente;

IV - Manter acervo sobre decretos, leis, portarias, resoluções, instruções de serviços e outros atos publicados no Diário Oficial que tenham ligação direta ou indireta com o CDRMP e a Região Metropolitana de Palmas;

V - Providenciar os expedientes referentes às reuniões do CDRMP, remetendo-os aos devidos destinatários ou arquivando-os, conforme o caso;

VI - Redigir e lavrar as atas das reuniões do CDRMP;

VII - Redigir Resolução das deliberações do CDRMP, providenciando sua publicação no Diário Oficial;

VIII - Sugerir calendário de reuniões do CDRMP e respectivas pautas;

IX - Registrar a distribuição de processos aos Conselheiros, controlando os prazos para devolução;

X - Manter controle e registro atualizado de todo o acervo de documentos, bens e materiais pertencentes ou sob a responsabilidade do CDRMP.

Parágrafo Único. A Secretaria Executiva do CDRMP, para o desenvolvimento de suas atividades, poderá contar com servidores pertencentes ao quadro de pessoal da FAPT e com servidores remanejados ou cedidos por outros órgãos das administrações públicas federal, estadual e municipal.

Art. 10 - Compete a cada Coordenador de COES ou outro membro por ele designado, as seguintes atribuições:

I - Convocar e coordenar reuniões da Câmara de Objetivos;

II - Distribuir matérias e processos da Câmara de Objetivos, de acordo com a afinidade de seus membros;

III - Designar relator para apresentação de estudos e projetos afetos aos trabalhos da Câmara;

IV - Representar a Câmara de Objetivos junto ao CDRMP;

V - Propor cronograma de execução dos trabalhos da Câmara, zelando por seu cumprimento, se aprovado;

VI - Encaminhar as conclusões da Câmara para a Secretaria Executiva do CDRMP, com a antecedência mínima de sete dias úteis à data da reunião do Conselho cujo assunto está em pauta;

VII - Desempenhar outras atividades de coordenação afetas à Câmara de Objetivos.

**CAPÍTULO IV**  
**DO FUNCIONAMENTO**  
**SEÇÃO I**  
**DO CDRMP**

Art. 11 - O CDRMP reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por trimestre para programação de suas ações, prestação de contas do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Palmas e apreciação de assuntos de interesse da Região Metropolitana de Palmas e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário, por convocação de seu Presidente ou por 2/3 (dois terços) de seus membros, sempre com antecedência mínima de sete dias, mediante distribuição prévia da pauta e matérias propostas para discussão.

§ 1º - As deliberações do CDRMP serão expressas em Resoluções, referendadas por seu Presidente e publicadas no Diário Oficial do Estado, no prazo de até vinte dias após a data da reunião que as aprovou;

§ 2º - O CDRMP não realizará reunião nos dias em que não haja expediente normal nas repartições públicas do Estado do Tocantins;

§ 3º - A convocação e a pauta da reunião serão remetidas apenas para os Conselheiros titulares, ficando estes, se for o caso, responsáveis pela convocação de seus respectivos suplentes;

§ 4º - A Secretaria Executiva do CDRMP lavrará ata de cada reunião a qual será submetida à aprovação na reunião sequente e, após lida e aprovada, será rubricada e assinada pelo Presidente e demais Conselheiros que estiveram presentes.

Art. 12 - Nas reuniões do CDRMP serão obedecidas a seguinte ordens de trabalho:

I - Verificação do quórum;

- II - Abertura da sessão e instalação da sessão pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente, nas suas ausências e impedimentos;
- III - Informes da Secretaria Executiva;
- IV - Leitura, homologação e assinatura da ata da sessão anterior;
- V - Leitura da pauta da reunião;
- VI - Apresentação de pedidos de urgência, de inversão de pauta e apresentação de emendas a matérias segundo a ordem do dia;
- VII - Discussão e deliberação das matérias segundo a ordem do dia;
- VIII - Assuntos de ordem geral;
- IX - Apresentação e apreciação de matérias encaminhadas pelas COES, inclusive os esclarecimentos do coordenador;
- X - Decisão do Conselho sobre as matérias relatadas advindas das COES;
- XI - apresentação e pedidos de reconsideração de decisões do CDRMP.

Parágrafo Único - O Conselheiro ausente à sessão anterior não poderá manifestar-se sobre o conteúdo da ata a ser homologada.

Art. 13 - Os Conselheiros poderão receber processos para relatar durante as reuniões com prazo para apresentar relatório/parecer ou com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da reunião, caso o assunto conste da pauta.

§ 1º - O Conselheiro poderá, justificadamente, pedir prorrogação de prazo.

§ 2º - O Presidente do CDRMP poderá, justificadamente, redistribuir os processos ou assuntos em estudo.

§ 3º - As matérias que deverão constar da pauta da reunião do CDRMP deverão ser remetidas pelos Conselheiros e pelo Coordenador de cada COES com a devida antecedência.

Art. 14 - Os Conselheiros poderão pedir vista do processo ou estudo em discussão, em prazo a ser estipulado pelo Presidente.

## **SEÇÃO II**

### **DA SECRETARIA EXECUTIVA**

Art. 15 – A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins, realizará as atividades da Secretaria Executiva do CDRMP previstas no artigo 9º deste

Regimento Interno.

### **SEÇÃO III DAS COES**

Art. 16 – Serão definidos pelos coordenadores das COES cronogramas de trabalho que serão submetidos à aprovação do CDRMP.

§ 1º - Cada Câmara marcará quantas reuniões forem necessárias dentro de seu prazo de funcionamento, dispensando-se convocação expressa sempre que a reunião for agendada e dada ciência na reunião anterior.

§ 2º - O Coordenador da Câmara providenciará Ata ou Memória Técnica de cada reunião, que será lida, aprovada e assinada na reunião seguinte por todos os membros que estiverem presentes e arquivada em ordem cronológica, juntamente com uma cópia dos trabalhos aprovados, quando houver.

§ 3º - Identificando a necessidade, o coordenador da Câmara poderá requisitar ao Presidente do CDRMP sua integração a outra COES de tema afim.

Art. 17 - As conclusões dos trabalhos desenvolvidos pelas COES serão encaminhadas ao CDRMP, cabendo ao Conselho decidir por sua aprovação, formas de utilização e arquivamento.

Parágrafo Único - As conclusões das COES serão encaminhadas, com antecedência, à Secretaria Executiva do CDRMP, que as incluirá na pauta da reunião do Conselho, instruindo e dando forma final, quando necessário.

Art. 18 - O suporte técnico e administrativo para o funcionamento das COES será fornecido pela Secretaria Executiva do CDRMP, podendo receber apoio de outras instituições.

### **CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 19 - São feriados no âmbito do CDRMP, além daqueles fixados em lei:

a) os dias compreendidos entre vinte de dezembro e seis de janeiro;

Parágrafo único. O presidente do CDRMP poderá determinar, mediante justo motivo,

o seu fechamento.

Art. 20 - Nos casos omissos, as pautas serão inseridas na ordem do dia por meio da ordem, para deliberação entre os conselheiros.

Art. 21 -. Este Regimento entrará em vigor trinta dias após sua publicação, revogadas as disposições em contrário.