



**Universidade de Brasília**



50<sup>1962</sup><sub>2012</sub>

Programa de Pós-Graduação em Geografia – POSGEA  
**Mestrado em Gestão Ambiental e Territorial**

Diego Lopes Bergamaschi

**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA RIDE/DF:**  
CORSAP-DF/GO COMO MODALIDADE DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL

BRASÍLIA

2015



Diego Lopes Bergamaschi

**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA RIDE/DF:  
CORSAP-DF/GO COMO MODALIDADE DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL**

Dissertação como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Gestão Ambiental e Territorial. Programa de Pós-graduação em Geografia – PPG-GEA. Universidade de Brasília - UnB.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Marília Luiza Peluso

**BRASÍLIA**

**2015**

Diego Lopes Bergamaschi

**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA RIDE/DF:  
CORSAP-DF/GO COMO MODALIDADE DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL**

Dissertação como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Gestão Ambiental e Territorial. Programa de Pós-graduação em Geografia – PPG-GEA. Universidade de Brasília - UnB.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Marília Luiza Peluso

Aprovado em \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dra. Marília Luíza Peluso – Orientadora  
Departamento de Geografia –GEA / Universidade Brasília

---

Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos – Examinador Interno  
Departamento de Geografia –GEA / Universidade Brasília

---

Dr. Joseph Samson Weiss – Examinador Externo  
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CSD / Universidade Brasília

A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.

(Milton Santos, em o Espaço do Cidadão)

## RESUMO

Esta dissertação analisa a implantação do Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP-DF/GO, como instrumento de cooperação intergovernamental, compreendendo os desafios, as limitações e as potencialidades deste modelo de associativismo territorial no âmbito da gestão e do desenvolvimento regional da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal – RIDE/DF. Com o objetivo de atuar num complexo arranjo interfederativo que conta com 22 municípios e três Unidades da Federação (Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal), a RIDE/DF criada em 1998, ainda enfrenta dificuldades em firmar-se no desenvolvimento de políticas que atendam as crescentes demandas da região integrada. Criado em 2013, o Consórcio possui atuação limitada ao manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais, mas traz consigo a potencialidade tanto de fomentar novos consórcios setoriais como de ampliar seu escopo de atuação, tornando-se multisetorial. Para o entendimento do Consórcio, discute-se no primeiro momento o planejamento regional no Brasil e em seguida aproxima-se ao recorte espacial da pesquisa, compreendendo tanto a condição geoeconômica e metropolitana de Brasília quanto os aspectos técnicos referentes aos resíduos sólidos e as águas pluviais. Na terceira parte, analisa-se os conceitos de poder, território e região como conceitos mediadores na compreensão do consórcio público e por fim, no último capítulo, o CORSAP-DF/GO é explorado no âmbito das Políticas Nacionais de Saneamento (PNSB) e de Resíduos Sólidos (PNRS), desde sua estrutura e funcionamento ao planejamento regional em sua área de atuação, considerando as perspectivas e potencialidades que se colocam para sua gestão. O Consórcio já se apresenta como importante instrumento no âmbito da RIDE/DF, precisando ainda consolidar o próprio pacto federativo que o sustenta e avançar na elaboração de uma gestão orçamentária, técnica e administrativa que atenda as demandas mais urgentes dos entes consorciados ao mesmo tempo que conduza um planejamento regional efetivamente integrado.

**Palavras-chave:** Consórcios Públicos. Planejamento Regional. Gestão Territorial.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the implementation of the Public Consortium for Solid Waste and Stormwater Management of the Integrated Region of the Federal District and Goiás - CORSAP-DF / GO, as an intergovernmental cooperation instrument, comprising the challenges, limitations and potential of this model of territorial associationism in the management and regional development of the Federal District Integrated Region Development - RIDE / DF. In order to act in a complex inter-federative arrangement that has 22 municipalities and three Federal States (Goiás, Minas Gerais and the Federal District) the RIDE / DF, established in 1998, is still facing difficulties to establish itself in the development of policies that address the increasing demands of the integrated region. Created in 2013, the Consortium (CORSAP-DF / GO) has limited performance related to solid waste and rainwater management but brings within the potential both to foster new sectorial consortia as to broaden its scope, becoming multisectoral. To the understanding of the Consortium, it is firstly discussed the regional planning in Brazil and then the spatial cutout of its research, comprising both the geo-economic and metropolitan conditions of Brasília as the technical aspects related to solid waste and rainwater. The third part examines the concepts of power, territory and region as mediating concepts in understanding the public consortium and finally, in the last chapter, the CORSAP-DF / GO is explored within the Sanitation National Policy (NBSP) and Solid Waste National Policy (PNRS), from its structure and functioning to the regional planning in operating area, considering the prospects and possibilities that arise for its management. The Consortium is already presented as an important instrument in the RIDE / DF, needing further consolidation of the federal pact that sustains itself and advancement on the preparation of a budgetary, technical and administrative management that meets the most urgent demands of the consortium participant entities, while effectively leading integrated regional planning.

**Keywords:** Public Consortia. Regional planning. Land Management

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM - Associação Brasileira de Municípios

ACT - Acordo de Cooperação Técnica

ADA - Agências de Desenvolvimento da Amazônia

ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF

ADENE - Agências de Desenvolvimento do Nordeste

AGO - Assembleia Geral Ordinária

AGR - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos

ALEGO - Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

AMAB - Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília

AMB - Área Metropolitana de Brasília

APL - Arranjo Produtivo Local

ATT - Áreas de Transbordo e Triagem

ATTR - Áreas de Transbordo Triagem e Reciclagem

BASA - Banco da Amazônia

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAESB - Companhia de Saneamento do Distrito Federal

CBMGO - Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF 88 - Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNM - Confederação Nacional de Municípios

COARIDE - Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CODESVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSCENSUL - Consórcio Público de Saneamento Básico do Sul e Centro Sul Sergipano

CORSAP - Consórcio Público de Manejo de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais

CVSF - Comissão do Vale do São Francisco

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EID - Eixos de Integração e Desenvolvimento

EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada

FNP - Frente Nacional de Prefeitos

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal

GDF - Governo do Distrito Federal

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INPEV - Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias

IOCS - Inspetoria de Obras Contra as Secas

IPEA - Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Territorial e Predial Urbano

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

METRÔ - Companhia Metropolitana do Distrito Federal

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPPR - Ministério Público do Estado do Paraná

NOM - Nomenclatura Comum do Mercosul

NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

OCPF - Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PDGIRS - Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos



PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento

PERGEB - Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília

PIB - Produto Interno Bruto

PIGIRS - Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PMAD - Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios

PMB - Periferia Metropolitana de Brasília

PMGIRS - Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PMSB - Plano Municipal de Saneamento Básico

PMSD - Projeto de Mobilização Social e Divulgação

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNSB - Política Nacional de Saneamento Básico

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PPP - Parceria Público Privada

PROMESO - Programa de Promoção das Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

PRONAT - Programa Nacional dos Territórios Rurais

RA - Região Administrativa

RCC - Resíduos da Construção Civil

RECICLANIP - Empresa responsável pela coleta e destinação de pneus inservíveis no Brasil

REDESIST - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais

REGIC - Regiões de Influência das Cidades

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento

RM - Região Metropolitana

RSS - Resíduos de Serviços de Saúde

RSU - Resíduos Sólidos Urbanos

SANEAGO - Companhia de Saneamento de Goiás

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEMARH - Secretária do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SINESP - Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SLU - Serviço de Limpeza Urbana

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNVS - Sistema Nacional de Vigilância

SPL - Sistema Produtivo Local

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SPVEFSO - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País

SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL - Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TR - Termo de Referência

UF - Unidade da Federação

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPI - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNB - Universidade de Brasília

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E TERRITORIAIS NA RIDE/DF .....	14
ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	19
<b>CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO E O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL</b> .....	25
1.1 DESENVOLVIMENTO E ESTADO .....	25
1.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: KEYNES, MYRDAL E PERROUX .....	28
1.2.1 Keynes e a Influência do Desenvolvimentismo .....	28
1.2.2 Myrdal e a Teoria da Causação Circular Cumulativa .....	30
1.2.3 Perroux e os Pólos de Crescimento .....	32
1.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL .....	34
1.3.1 Primeira Geração: Desenvolvimentismo, Planos e Instituições .....	36
1.3.2 Neoliberalismo: Desenvolvimento Local e a Retração das Políticas Regionais .....	41
1.3.3 Revalorização do Estado e Ênfase no Território .....	45
<b>CAPÍTULO 2 - APROXIMAÇÃO AO QUADRO REGIONAL: BRASÍLIA METRÓPOLE, A RIDE/DF E O CORSAP-DF/GO</b> .....	51
2.1 BRASÍLIA, CAPITAL REGIONAL .....	51
2.2 A EXPANSÃO URBANA DE BRASÍLIA .....	52
2.3 METRÓPOLE BRASILIENSE .....	54
2.4 REGIÃO GEOECONÔMICA DE BRASÍLIA .....	56
2.5 RIDE/DF .....	59
2.6 CORSAP-DF/GO E sua ABRANGÊNCIA DE ATUAÇÃO .....	64
2.7 RESÍDUOS SÓLIDOS NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO CONSÓRCIO .....	68
<b>CAPÍTULO 3 - PODER, TERRITÓRIO E REGIÃO: CONCEITOS MEDIADORES NA COMPREENSÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO</b> .....	81
3.1 RELAÇÕES DE PODER E ESTADO .....	82
3.2 TERRITÓRIO, PODER E RELAÇÕES SOCIAIS .....	85
3.3 TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO E GESTÃO .....	87
3.4 REGIÃO, FRAGMENTAÇÃO E COOPERAÇÃO TERRITORIAL .....	92
3.4.1 Regionalização .....	93
3.4.2 Fragmentação e Cooperação .....	95

<b>CAPÍTULO 4 CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE SANEAMENTO E RESÍDUOS SÓLIDOS: CORSAP-DF/GO COMO REALIDADE, DESAFIO E POTENCIALIDADE.....</b>	<b>96</b>
4.1 ANTECEDENTES LEGAIS .....	96
4.2 FORMATAÇÃO DO CONSÓRCIO .....	97
4.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONSÓRCIO .....	100
4.3.2 Participação e Controle Social: a Conferência e o Conselho Regional do CORSAP-DF/GO .....	105
4.3.3 Responsabilidade Financeira Compartilhada: O Contrato de Rateio.....	108
4.4 PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO: RESÍDUOS SÓLIDOS.....	113
4.4.1 Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS.....	115
4.4.2 Infraestrutura Regional de Destinação Final de Resíduos.....	119
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>131</b>

## INTRODUÇÃO

As propostas de reparação das desigualdades entre indivíduos, regiões e países têm sido apresentadas pelas teorias do desenvolvimento e o planejamento se coloca como corolário que contribuiria para se alcançar o objetivo final, que seriam formas de solucionar, na medida do possível, as disparidades. No Brasil, o planejamento regional surge tanto da necessidade de reduzir as desigualdades, especialmente no nordeste, como na ocupação e integração do território, com foco nas regiões Centro-Oeste e Amazônica.

A partir da década de 1950, percebe-se a migração de ações isoladas para a elaboração amplificada do planejamento estatal no país. Um dos momentos mais importantes nesse contexto e que se tornou referência, é a elaboração no Governo Juscelino Kubitschek do *Plano de Metas*, que tinha como meta-síntese a construção de Brasília.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, na década de 1970, intensificou a atuação em políticas territoriais com foco na integração nacional, com a expansão das fronteiras econômicas pelo país. Merece destaque ainda, a construção de estratégias no âmbito do planejamento urbano e regional, especialmente a partir da criação, por legislação federal, das nove<sup>1</sup> primeiras Regiões Metropolitanas – RM'S.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a institucionalização de regiões metropolitanas passou a ser de responsabilidade dos estados, o que intensificou a criação de RM'S por todo o país. A nova dimensão legal não absorveu as necessidades de regiões como Brasília e sua área metropolitana que, por serem constituída por mais de uma Unidade da Federação (UF), mantiveram-se desamparadas de alternativa institucional para a gestão integrada do território.

---

<sup>1</sup> A Lei Complementar Nº 14 de 1973 criou oito regiões metropolitanas no país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém, que contabilizavam 113 municípios. Em 1974, agregou-se a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, totalizando 9 RM's.

A Constituição de 1988 prevê, em seu Art. 43, a possibilidade de a União articular, em um mesmo complexo geoeconômico e social, ações que visem o desenvolvimento e a superação das desigualdades regionais. Com base nessa premissa, criou-se por meio da Lei Complementar nº 94/1998, as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE’S, como forma de promover o planejamento e a gestão integrada em regiões que envolvam municípios em mais de uma UF, como é o caso da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF<sup>2</sup>, que atua em um arranjo interfederativo mais complexo que os das regiões metropolitanas.

#### ARRANJOS INSTITUCIONAIS E TERRITORIAIS NA RIDE/DF

Passados 16 anos desde a criação da RIDE/DF, nota-se o desenvolvimento de medidas que contribuíram, ainda que de forma incipiente, para o fortalecimento do quadro regional. Há de considerar, em âmbito nacional, a própria criação do Ministério da Integração Nacional (2003), implementando a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que recepciona a RIDE e a coloca como área prioritária para suas ações.

Por determinação da Lei Federal 11.445/2010 (Política Nacional de Saneamento Básico), o Ministério das Cidades recebeu a incumbência de elaborar os Planos Regionais de Saneamento das RIDE’S. Nesse sentido, o Ministério convocou instituições federais de ensino superior a apresentarem propostas, selecionando o projeto liderado pela Universidade de Brasília – UnB em parceria com Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI e a Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. O estudo que tinha prazo de conclusão para maio de 2015 foi adiado para dezembro do mesmo ano.

---

<sup>2</sup> Os municípios goianos de: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa. Os municípios mineiros de: Buritis, Cabeceira Grande e Unai.

A recriação, em 2011, da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, depois de 21 anos de sua extinção, também é significativa. Ligada ao Ministério da Integração Nacional, a SUDECO tem por objetivos construir o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste, reduzir as desigualdades regionais, incrementar a competitividade da economia regional e viabilizar a inclusão social. Além disso, passou a ser responsável pela articulação regional no âmbito da RIDE/DF, tratando-a com prioridade e oferecendo estrutura técnica e administrativa no apoio, por exemplo, ao Conselho Administrativo da RIDE/DF – COARIDE.

O Distrito Federal e o Estado de Goiás mantêm em suas estruturas administrativas alguns órgãos voltados à região do entorno. O governo da Capital Federal, por exemplo, instituiu a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana, mas possui dificuldades na articulação regional para implementação de políticas integradas, além de contar com recursos reduzidos, o que resulta normalmente em ações setorializadas e pouco integradas. O Governo de Minas tem atuado no âmbito da COARIDE, mas não desenvolve planejamento estadual especial para os três municípios que são parte da RIDE/DF.

Recentemente, em 2013, passou a figurar na RIDE/DF um novo instrumento de **associativismo territorial**, o Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP-DF/GO. Formado por 16 municípios goianos, o Estado de Goiás e o Distrito Federal. O Consórcio é uma pessoa jurídica de direito público, com natureza de autarquia, do tipo associação pública, integrante da administração indireta dos entes consorciados.

Dos 19 municípios goianos da RIDE/DF, o município de Mimoso de Goiás não ratificou o Protocolo de Intenções do consórcio em seu legislativo e os municípios de Novo Gama e Cidade Ocidental precisam ser recepcionados pela Assembleia Geral para serem considerados consorciados. O Estado de Minas Gerais optou por não fazer parte do CORSAP-DF/GO por já desenvolver uma proposta de consórcio intermunicipal para a

microrregião de Unai, afastando a possibilidade dos três<sup>3</sup> municípios mineiros integrarem esse consórcio.

O CORSAP-DF/GO, que vem sendo maturado mais sistematicamente desde 2008, assinou seu Protocolo de Intenções em 2011, sediando-se atualmente no Governo do Distrito Federal – GDF. Integrante da administração indireta do entes consorciados, tem por objetivo construir um sistema regional de prestação de serviços de resíduos sólidos e águas pluviais, como forma de atender as determinações da Política Nacional de Saneamento Básico – PMSB (Lei Federal 11.445/2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei Federal 12.305/2010). Optou-se, à época da formatação da autarquia, por não absorver em seu escopo os dois outros itens do saneamento básico, abastecimento de água e esgotamento sanitário, por já existem sistemas estruturados tanto em Goiás como no Distrito Federal.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter sido desenvolvida com base numa visão municipalista, em parte como resposta ao processo que se encerrava sob a égide do regime militar, verifica-se também a edição de elementos que valorizam o federalismo cooperativo, na forma de **associativismo territorial**, como na criação de regiões metropolitanas (Art. 25), de regiões de desenvolvimento num mesmo complexo geoeconômico (Art. 43) e nos consórcios públicos (Art. 241).

O associativismo territorial é compreendido como a composição, com distintos graus de formalidade, entre níveis governamentais que podem ocorrer tanto no plano horizontal como no vertical, no qual o **território é a referência conceitual** a partir da qual se desenvolve a política pública (ABRUCIO, 2013). Sob essa perspectiva, questiona-se: **em que nível os conceitos de território e de poder podem contribuir como instrumentos mediadores na compreensão de consórcios públicos?**

Até 1998, os consórcios figuravam exclusivamente na esfera do direito privado, ocasionando “fragilidade no que se refere ao compromisso firmado pelos pactuantes, das

---

<sup>3</sup> Os municípios de Cabeceiras, Buritis e Unai.



dificuldades do ponto de vista administrativo e em relação ao controle público, mais particularmente, no relacionamento com os Tribunais de Contas” (ABRUCIO, 2010, p. 28). Parte dessas constatações resultaram, especialmente, das experiências de um dos mais importantes exemplos de associativismo territorial no país, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, criado em 1990.

Com a discussão da “Reforma Administrativa” no âmbito da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, os legisladores admitiram a necessidade de alteração do municipalismo puro, denominado por Celso Daniel (2001) de municipalismo autárquico. Alterou-se, dessa forma, o artigo 241 da Constituição, autorizando a formatação de consórcios públicos e de convênios de cooperação, com a possibilidade de autorizar a gestão associada de serviços públicos. Entretanto, a execução desse modelo de gestão dependia de edição de lei que o regulamentasse.

Esse vácuo legal só foi superado com a Lei Federal 11.107/2005 que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, com a possibilidade de ter personalidade jurídica tanto de direito privado como público, por meio de associação pública. A aprovação dessa lei no Congresso Nacional se deu com uma ampla convergência de frentes do governo e da oposição assim, como apoio de influentes entidades ligadas ao municipalismo como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). A FNP criou em 2011, em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo – OCPF, que vem organizando reuniões e eventos voltados à temática. Desde 2014, vem divulgando panoramas gerais do consorciamento no país.

A Lei Complementar 94/1998 que criou a RIDE aponta, em seu Art. 3º, que os *serviços públicos comuns* ao Distrito Federal e aos municípios, especialmente nas áreas de infraestrutura e geração de empregos, são de interesse da Região Integrada, enquanto os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para realização de objetivos de interesse comum nas mais diversas áreas de atuação. Nessa lógica, com a criação do CORSAP-DF/GO em 2013, que inaugura na região esse

instrumento de cooperação intergovernamental, questiona-se: quais as potencialidades desse modelo de *associativismo territorial* no processo de gestão e desenvolvimento regional na RIDE/DF?

Com a amplitude de temáticas em que os consórcios públicos podem atuar, é possível cogitar outros possíveis arranjos territoriais para além da gestão de resíduos sólidos e de águas pluviais na RIDE/DF em áreas como transporte, saúde, assistência social, infraestrutura e meio ambiente? Além disso se indaga: quais as vantagens e os desafios para instalação, via criação ou ampliação do CORSAP-DF/GO, de um consórcio multisetorial (ou multifinalitário) de forma a atender várias temáticas em um único escopo jurídico e administrativo, a exemplo da atuação do Consórcio da Grande ABC, na Região Metropolitana de São Paulo?

Passada mais de uma década e meia da criação da RIDE/DF e das dificuldades que tem enfrentado em alcançar seus objetivos de implantação, é necessário compreendê-la no âmbito dos arranjos institucionais que estão desenhados em seu campo de atuação, os entraves e os avanços verificados nesse período e quais as potencialidade de aplicação de outros instrumentos de gestão territorial, especialmente a atuação cooperativa via consórcios públicos, com destaque para a experiência do CORSAP-DF/GO.

As questões levantadas acima fazem com que o **objetivo geral** do presente trabalho de pesquisa seja analisar a implantação do CORSAP-DF/GO, como instrumento de cooperação intergovernamental, compreendendo os desafios, as limitações e as potencialidades desse modelo de associativismo territorial no âmbito da gestão e do desenvolvimento regional da RIDE/DF.

A **hipótese geral** que norteia a análise pode ser assim expressa: verifica-se, na área de abrangência da RIDE/DF, dificuldades na formatação de articulações institucionais de atuação integrada e compartilhada, sendo os consórcios públicos um instrumento com potencialidade, mesmo que limitada, de contribuir de forma efetiva para a gestão e o desenvolvimento regional.

### Os objetivos específicos são:

- Discutir o planejamento e o desenvolvimento regional no Brasil desde o final da Segunda Guerra Mundial até a contemporaneidade, como forma de localizar a RIDE/DF e o CORSAP-DF/GO no processo histórico de planejamento regional no país;
- Analisar, sob a perspectiva socioespacial, o quadro regional de Brasília, afim de compreender o processo de estruturação como metrópole e as políticas territoriais com foco nessa dimensão, além de analisar as características gerais de resíduos sólidos e águas pluviais na lógica de atuação do CORSAP-DF/GO;
- Compreender os conceitos de poder, território e região como fundamentos mediadores na compreensão dos consórcios públicos como instrumento de associativismo territorial;
- Analisar a implantação CORSAP-DF/GO como novo instrumento de arranjo institucional implementado na RIDE/DF, compreendendo os desafios, potencialidades e limitações que se colocam para a gestão e o desenvolvimento regional na RIDE/DF.

### ASPECTOS METODOLÓGICOS

O planejamento de um trabalho exige o desenvolvimento de aspectos e de etapas metodológicas de forma a possibilitar delimitações mais eficazes na condução da pesquisa. Sabe-se, que durante o processo, mudanças são naturais e muitas vezes necessárias, especialmente com o intuito de ajustar procedimentos para que os objetivos sejam melhor alcançados. Sob essa premissa, é possível trabalhar com aproximações, “as quais permitem passar do mais abstrato ao mais concreto em fases sucessivas, afastando

suposições simplificadoras nos sucessivos estágios de investigação” (SWEEZY, 1962, p. 38).

A lógica de aproximação exige que níveis de análise sejam desenvolvidos de forma progressiva de acordo com o avanço da pesquisa. Dessa maneira, num primeiro momento se elabora uma *análise exploratória*, na qual se busca um entendimento aprofundado de conceitos, de categorias e de ideias capazes de oferecer embasamento seguro para a construção das demais etapas. É importante processar também uma *análise descritiva*, que possibilite a compreensão de características empíricas do território e sua inerente dinâmica. Por fim, processa-se a análise em *nível explicativo*, que tem por norte o entendimento aprofundado do fenômeno socioespacial estudado, a fim de responder as questões inicialmente levantadas e confirmar ou negar as hipóteses estabelecidas. A pesquisa é um constante exercício de questionamento, entendimento e explicação.

Para conduzir a análise exploratória realizou-se **uma pesquisa bibliográfica e documental**.

Porque ao se decidir por determinada temática de estudo é preciso compreendê-la profundamente, elaborando um exercício metodológico em que ao mesmo tempo que se amplia o entendimento do assunto é necessário delimitá-lo segundo as premissas estabelecidas para a pesquisa. Neste sentido foram fontes de pesquisa este trabalho:

- a. Livros de leitura corrente especialmente ligados às universidades, centros de pesquisa, aos órgãos governamentais e internacionais. Nesse âmbito se destaca as publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;
- b. Periódicos e anais de encontros científicos de variadas interfaces do conhecimento, como geografia, economia, sociologia, direito e alguns interdisciplinares voltados ao planejamento e ao desenvolvimento regional, assim como para a gestão territorial e metropolitana;
- c. Teses e dissertações defendidas em diversas universidades nacionais e estrangeiras, especialmente aquelas com linhas de pesquisa correlacionadas ao desenvolvimento, à gestão do território, ao planejamento regional;

- d. Dados estatísticos disponibilizados ou solicitados aos órgãos públicos e a institutos de pesquisa, como o IPEA, Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e da Integração Nacional, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, Governos do Estado de Goiás e do Distrito Federal assim como organismos internacionais como Organização das Nações Unidas – ONU e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.
- e. Documentos e Estudos no âmbito do CORSAP, como as Atas das Assembleias Gerais, das Reuniões de Diretoria, assim como do Estatuto de Consórcio e do Protocolo de Intenções, que após ratificação pelos entes tornou-se Contrato de Consórcio Público. Tivemos também como referência outros documentos disponíveis nas páginas de divulgação do Consórcio, como o Diagnóstico Preliminar da Região além de notícias veiculadas na imprensa regional e nos canais próprios de comunicação da autarquia.

Para a análise descritiva foram realizados **estudos de campo e entrevistas**.

Considerado uma etapa fundamental da pesquisa, o estudo de campo possibilita um entendimento empírico e sensorial da realidade e maior aproximação aos atores envolvidos na temática e com atuação na região. Foram efetuados estudos com *observação simples*, no qual o intuito é ambientar-se à realidade, permitindo uma compreensão geral e a produção de questionamentos, assim como *observações sistemáticas*, que possibilitam entendimentos mais aprofundados e mais direcionados aos objetivos da pesquisa (GIL, 2010). As entrevistas se deram, em geral, com pouca rigidez tanto durante as visitas técnicas aos municípios como durante reuniões técnicas e políticas do CORSAP-DF/GO.

Foram efetuados estudos de campo em todos os 16 municípios pertencentes ao CORSAP-DF/GO mais o município de Mimoso de Goiás, que ainda está em vias de consorciamento e Novo Gama e Cidade Ocidental que já ratificaram o Protocolo de Intenções, restando serem recepcionados na próxima Assembleia Geral. Nessas oportunidades foi possível compreender as estruturas administrativas e gerenciais dos municípios, especialmente

aquelas voltadas ao planejamento e à gestão territorial, ambiental e urbana. Esses momentos também foram oportunos para viabilização de entrevistas com atores envolvidos na temática do CORSAP-DF/GO, destacando-se os agentes públicos como prefeitos, secretários e técnicos, assim como cooperativas de catadores de materiais recicláveis, empresas prestadoras de serviços públicos e organizações não governamentais.

As visitas técnicas aos municípios consorciados permitiram compreender, de maneira integrada, os sistemas municipais de gestão de resíduos sólidos, especialmente no que se refere à disposição final dos resíduos sólidos, que em sua maioria, são destinados a lixões a céu aberto e com presença de catadores, procedimentos ilegais que se somam à baixa capacidade financeira, técnica e gerencial dos municípios.

Participou-se ainda de reuniões políticas e técnicas importantes do CORSAP-DF/GO<sup>4</sup>, como a Assembleia de Fundação (2013) e a primeira Assembleia Ordinária (2014), assim como das reuniões do Comitê Gestor e das Audiências Públicas do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS, todas em 2014 e que contavam com representantes nomeados pelos prefeitos (especialmente secretários municipais) de todos os entes consorciados. Essas oportunidades possibilitaram uma compreensão mais aguçada tanto das dinâmicas deste arranjo intergovernamental, como também dos principais desafios financeiros, técnicos, sociais, ambientais e políticos que circundam o processo de planejamento e de gestão regional na RIDE/DF, especialmente, quanto ao **associativismo territorial via consórcio público**.

A dissertação se desenvolverá em cinco capítulos, são eles:

**Capítulo 1. Desenvolvimento e Planejamento Regional no Brasil.** Tem por finalidade compreender as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial até a contemporaneidade, por entender que essa discussão

---

<sup>4</sup> A participação nas reuniões políticas e técnicas deu-se parte como pesquisador convidado e parte como servidor do órgão, ao ocupar o cargo de Coordenador de Planejamento do CORSAP-DF/GO e ao exercer também a função de Coordenador Geral do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS.

localiza o objeto da pesquisa no processo histórico de planejamento regional no país. Para isso, aproxima-se primeiro a discussão sobre desenvolvimento e Estado, a qual compreende três importantes autores desta temática: Keynes, Myrdal e Perroux. Por fim, são analisadas as políticas regionais no Brasil periodizando-as em três gerações.

**Capítulo 2. Aproximação ao quadro regional: Brasília como metrópole.** Discutem-se as perspectivas regionais de implantação da Capital, que compreende o processo de expansão urbana que culmina em sua estruturação como metrópole nacional, conforme classificação do IBGE. Além disso, são apresentadas as principais políticas territoriais com foco na região geoeconômica Brasília, até a instituição, em 1998, da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF. Por fim, o capítulo analisar questões voltadas aos resíduos sólidos e as águas pluviais na área de atuação do CORSAP-DF/GO.

**Capítulo 3. Poder, Território e Região: Conceitos Mediadores na Compreensão do Consórcio Público.** Tem o intuito de fundamentar os conceitos de território, relações de poder e região, articulando-os com características específicas do CORSAP-DF/GO. Se território é a referência para o desenvolvimento das políticas públicas com viés espacial, tem que se admitir que o poder é mediador de todas as relações sociais, dessa forma, um importante instrumento de compreensão da dinâmica territorial. Ao mesmo tempo, as dinâmicas territoriais, ligadas a um sistema universal globalizador, produzem regiões cada vez mais fragmentadas e articuladas, que acabam por demandar novos arranjos de cooperação.

**Capítulo 4. Consórcios Públicos no âmbito das Políticas Nacionais de Saneamento e Resíduos Sólidos: CORSAP-DF/GO como realidade, desafio e potencialidade.** Tem por objetivo compreender a criação, o planejamento e a gestão do CORSAP-DF/GO, no contexto da Lei de Consórcios Públicos (2005) e das Políticas Nacionais de Saneamento (2007) e Resíduos Sólidos (2010). Entender a estrutura organizacional do consórcio, sua atuação nos dois primeiros anos de funcionamento, especialmente, no que concerne ao Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS e das atuações no âmbito da gestão associada, como na licitação de aterros sanitários regionais e nas ações

voltadas à logística reversa obrigatória, como de pneus e de eletroeletrônicos. Ao mesmo tempo analisa-se os desafios a serem superados, assim como as potencialidades do modelo de planejamento e gestão no âmbito da RIDE.



## CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO E O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

O capítulo tem por objetivo compreender as políticas de desenvolvimento regional no Brasil a partir do fim da Segunda Guerra Mundial até a contemporaneidade, por entender que essa discussão localiza o objeto da pesquisa no processo histórico de planejamento regional no país. Para isso, aproxima-se primeiro a discussão sobre desenvolvimento e Estado, que compreende três importantes autores dessa temática: Keynes, Myrdal e Perroux. Por fim, analisa-se as políticas regionais no Brasil, periodizando-as em três gerações.

### 1.1 DESENVOLVIMENTO E ESTADO

A condução histórica tem uma relação muito forte com mitos e ideias-força, que moldam e, às vezes, até disciplinam a forma de pensar e de agir em cada momento. Para alguns autores a ideia que permeou todo o século XX foi *desenvolvimento*, assim como *liberdade* teve destaque no século XVIII (CASTRO, 2003). Celso Furtado, ao analisar essa perspectiva do desenvolvimento, questiona:

Como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? (FURTADO, 1996, p. 77).

As propostas de reparação das desigualdades entre indivíduos, entre regiões e entre países têm sido apresentadas pelas teorias do desenvolvimento, e o planejamento coloca-se como o corolário que contribuiria para se alcançar o objetivo final, que seriam formas de solucionar, na medida do possível, as disparidades.

[...] apesar de terem decorrido trinta anos (a referência é 1978) desde que os conceitos de desenvolvimento e planejamento tornaram-se **ideias-força**, as

desigualdades não pararam de aumentar a nível individual, regional e internacional. A interminável discussão a respeito do que constitui crescimento e desenvolvimento tem sido estéril (SANTOS, 2009, p. 77, grifo nosso).

Mesmo reconhecendo que a noção de desenvolvimento é mais completa que a noção anterior de progresso, ainda não é, por meio da ciência, suficientemente precisa. Pois, se o desenvolvimento “é a passagem de um nível humano mais baixo a um nível mais elevado, não existe ainda unanimidade quanto aos critérios de valores para determinar estes diferentes níveis” (CASTRO, 2003, p. 105).

Nas mais variadas escalas (global, regional e local), o processo de reprodução do atual sistema é necessariamente desigual e intenso produtor de pobreza que acaba por constituir um círculo vicioso de efeito paralisante, que permite um “encadeamento circular e cumulativo de forças tendentes a agir umas sobre as outras, de maneira a manter um país pobre na pobreza” (MYRDAL, 1972, p. 143).

O tratamento da pobreza pelas “teorias”<sup>5</sup> do desenvolvimento resultam, segundo Santos (2009), em três posicionamentos diferentes, as que: i) evitam o problema da pobreza; ii) abordam o problema da pobreza de maneira parcial; iii) procuram dar uma completa interpretação da pobreza.

No debate sobre subdesenvolvimento e pobreza, o planejamento sempre tem papel de destaque. No entanto, é desnecessário, em países como o Brasil classificar o planejamento de capitalista, já que esses países não conhecem outra forma de planejamento. E ainda, se não fosse por meio do planejamento, seria improvável que esses países percebessem uma entrada tão rápida do grande capital, o que de alguma forma também manteve ou agravou a situação de atraso dos países pobres e permitiu a exacerbação das desigualdades sociais (SANTOS, 2011).

---

<sup>5</sup> Milton Santos questiona no livro “A pobreza urbana” até onde podemos nos referir a “teorias” do desenvolvimento, acredita ser mais cabível o uso de termos como “slogans”, pois o termo “teoria” seria demasiado pretensioso.

Alguns autores se destacam por analisarem os mecanismos que regulam o desenvolvimento e a concentração de investimentos em algumas regiões em detrimento de outras. Destaca-se Keynes, com sua perspectiva desenvolvimentista e de acentuada valorização do estado; Myrdal (1972;1997) e a teoria de causação cumulativa; Hirschman (1961), que entendia o desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios; Perroux (1967) e Boudeville (1970) com a Teoria dos Pólos de Crescimento e ainda Walter Isard (1971) que propôs um campo de estudo denominado *Ciência Regional*, abrangendo as mais diversas áreas do conhecimento, permitindo um entendimento multidisciplinar da realidade. Três destes autores serão compreendidos melhor neste capítulo: Keynes, Myrdal e Perroux.

[...] o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Estas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, como vimos ao analisar os efeitos de arrasto e propulsão, mas ao mesmo tempo são por elas determinados (FURTADO, 1983, p. 95).

As ideias de cunho desenvolvimentista se destacam especialmente pelo estudo das macrodecisões e na necessidade de identificar e compreender os fatores que aumentam ou reduzem as capacidades de reação. Debruça-se a entender, na complexidade da estrutura produtiva, as reações em cadeia que provocam efeitos de arrasto e efeitos de propulsão (BRANDÃO, 2005; 2007). Além disso, coloca o Estado em papel privilegiado tanto no contexto da avaliação como na implementação de instrumentos estruturais que provoquem cadeias de reações diversas.

Portanto, **“mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção. As condições requeridas para que este elemento se manifeste com vigor, dão-se historicamente, ou seja, são irredutíveis a esquemas formalizáveis”** (FURTADO, 1994, p. 37).

## 1.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: KEYNES, MYRDAL E PERROUX

A partir da *Crise de 1929*, especialmente entre as décadas de 1940 e 1970, percebe-se a intensificação do debate sobre o desenvolvimento regional e do consequente dimensionamento do Estado. O período é de vigorosa produção teórica, mas também de implementação de políticas, projetos, programas e ações em várias partes do mundo.

Nesse contexto que autores como Keynes, Perroux e Myrdal ganham destaque ao produzirem fundamentos teóricos que influenciavam, em variados níveis, estudiosos e instituições que se dedicavam tanto a compreenderem as desigualdades regionais como a proporem alternativas como por meio da elaboração de políticas regionais. Destaca-se ainda a importância destas referências na construção da *Teoria Cepalina* e da qual Celso Furtado esteve relacionado e foi também importante colaborador.

### 1.2.1 Keynes e a Influência do Desenvolvimentismo

A principal publicação do inglês John M. Keynes e onde as mais importantes de suas ideias são apresentadas, é o livro *“Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda”*, publicada originalmente em 1936. Para alguns analistas, como o economista Adroaldo Silva (1996), responsável pela apresentação do livro na versão brasileira, trata-se da mais influente obra em teoria econômica do século XX.

Foi preciso que a grande depressão dos anos trinta destruísse as ilusões daquele mundo de Dr. Plangloss<sup>6</sup> criado pelos economistas neoclássicos, e que surgisse um economista genial como Keynes, que aliava um profundo conhecimento da teoria neoclássica a uma grande coragem, e uma enorme capacidade de análise teórica a uma vivência do mundo econômico e financeiro e a uma decidida intenção de encontrar meios de política econômica para nele intervir. Foi preciso essa conjugação de fatores para que

---

<sup>6</sup> Personagem do conto “Candice, ou l’Optimism”, escrito pelo iluminista Voltaire, filósofo de um pequeno vilarejo que ensina “Cândido” a fé no otimismo exagerado.

afinal a economia neoclássica entrasse em colapso (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 8).

Keynes (1996) influenciou intensamente os estudos sobre desenvolvimento e planejamento regional no século XX, especialmente por construir uma corrente de pensamento que questiona a “existência de mecanismos automáticos de correção dos mercados e, portanto, defendendo a necessidade de uma intervenção externa na economia” (DINIZ; CROCCO, 2006, p. 10). Dentre os mercados não ajustados automaticamente e de extrema relevância na perspectiva keynesiana estaria o trabalho.

O entendimento é que o sistema capitalista não tem condições de assegurar automaticamente o pleno emprego e o desenvolvimento sem a ocorrência de crises crônicas, de duração indefinida como defendia a teoria clássica. Por isso, as ideias de Keynes são também uma denúncia e um embate ao *laissez-faire*. Apesar de ser um teórico, Keynes sempre se preocupou com a prática, com a política econômica operacional e com capacidade de atuação no sistema.

Uma das primeiras políticas no mundo, onde o Estado atuou de maneira efetiva na promoção do desenvolvimento de um região economicamente deprimida e na qual se percebe significativa influência da perspectiva keynesiana, é o *Tennessee Valley Authority – TVA*. Criada nos Estados Unidos em 1933 e em meio a política do *New Deal* do Presidente Roosevelt e ainda em funcionamento, foi tomada como referência de programa de desenvolvimento regional em diversos países do mundo.

No Brasil, influenciou a criação da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF em 1948, tornando-se Companhia de Desenvolvimento – CODESVASF em 1974. Mais recentemente, teve sua área de atuação ampliada também para as bacias dos rios Parnaíba, Itapecuru e Mearim, alcançando porções de oito<sup>7</sup> estados brasileiros e o Distrito Federal.

As concepções macroeconômicas de Keynes contribuíram na elaboração de teorias no âmbito do desenvolvimento regional e de políticas com o intuito de combater desequilíbrios econômicos. Tais proposições entendiam que o desenvolvimento estaria regulado pela

---

<sup>7</sup> Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás, Maranhão, Piauí e estreita faixa do Distrito Federal.

“posição ocupada por esta região num sistema hierarquizado e assimétrico de regiões, cuja dinâmica estava em grande medida fora da região” (DINIZ; CROCCO, 2006, p. 11). Essas discussões também foram influenciadas por teorias como *da localização*, de Von Thünen<sup>8</sup>; *dos Lugares Centrais*, de Walter Christaller<sup>9</sup> e da *Localização Industrial*, de Alfred Weber.

A Teoria de John Keynes ainda é bastante influente atualmente, sendo referência para muitos grupos de estudos de universidades brasileiras como a UFRJ, UNICAMP, UFMG e UnB (CARVALHO, 2008) além de autores e gestores, que de forma ortodoxa ou revisionista demonstram a importância de tais ideias nos debates e análises contemporâneas.

### 1.2.2 Myrdal e a Teoria da Causação Circular Cumulativa

Gunnar Myrdal<sup>10</sup> (1972) elabora sua teoria especialmente no campo das disparidades existentes entre os países, classificando-os em dois grupos: países *desenvolvidos*, com altos índices de renda *per capita*, investimento e integração nacional e os países *subdesenvolvidos*, que se encontram principalmente na África e na América Latina e possuem níveis de renda *per capita* muito baixos. Entende que as disparidades regionais não se dariam apenas entre países, mas também dentro deles, **pois nos países desenvolvidos existem regiões estagnadas assim como nos subdesenvolvidos existem regiões mais prósperas.**

A teoria econômica pensada na hipótese do equilíbrio estável não possuiria instrumentos suficientes e adequados para trabalhar com os problemas de desigualdades regionais, além de ser conduzida com características puramente econômicas, desprezando outras variáveis muito relevantes para entender a complexidade do problema. Por isso, Myrdal (1972) desenvolve a

---

<sup>8</sup> Para melhor entendimento do Modelo de Von Thünen recomenda-se a leitura do artigo de Mesquita (1978) publicada na Revista Brasileira de Geografia do IBGE e baseada em sua dissertação de Mestrado.

<sup>9</sup> Corrêa (2005) analisa de maneira bem dinâmica e integrada a realidade brasileira a Teoria dos lugares centrais de Walter Christaller.

<sup>10</sup> Gunnar Myrdal foi Secretário-Geral da Comissão Econômica da Europa na ONU. Nesta comissão muitas ideias relacionadas ao planejamento regional e políticas públicas territorializadas foram elaboradas, discutidas e difundidas para a situação europeia do pós-guerra. Um dos documentos mais importantes desse raciocínio é o “Estudo Econômico da Europa de 1954” (ECE, 1955).

ideia de que tanto entre países como dentro deles o que ocorre é um **processo de causação circular cumulativa**, onde o sistema econômico é algo **instável e desequilibrado**.

A noção de círculo vicioso é utilizada na teoria de Myrdal para transparecer a forma como processo se torna circular e cumulativo, onde um fator negativo é ao mesmo tempo *causa e efeito* de outros fatores negativos. O processo cumulativo pode transcorrer tanto no sentido positivo como negativo e se não for eficientemente regulado acaba por intensificar as disparidades regionais, o que demonstra que não há uma tendência automática em direção ao equilíbrio no sistema social.

Ao analisarem a importância da teoria de Myrdal na elaboração de políticas regionais no Brasil e apontando as possibilidades de análise do processo de causação circular, Simões e Lima (2009), indicam que ele é

[...] válido para explicar uma infinidade de relações sociais, como, por exemplo, a perda de uma indústria em determinada região. Os efeitos imediatos desta perda são o desemprego e a diminuição da renda e da demanda locais. Estes por sua vez provocam uma queda da renda e da demanda nas demais atividades da região, o que já configura um processo de causação circular cumulativa em um ciclo vicioso. Se não ocorrerem mudanças exógenas nesta localidade a mesma se tornará cada vez menos atrativa, de tal forma que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrarão em busca de novas oportunidades, provocando uma nova diminuição da renda e da demanda locais. O mesmo raciocínio pode ser aplicado a um aumento dos impostos sobre a produção, etc. (SIMÕES; LIMA, 2009, p. 8).

Os Estados Nacionais precisam ser integrados e possuidores de uma sociedade organizada para que as políticas sejam capazes de contrabalancear o sistema de causação cumulativa, o que permitiria amenizar as desigualdades regionais.

Se as forças do mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado (MYRDAL, 1972, p. 46).

O Estado precisa de um programa estratégico de ação, onde é aceitável que assuma diversas funções que estimulem o desenvolvimento e permitam que o padrão de vida da população melhore. Para tudo isso, o planejamento necessita ser bastante meticuloso e capaz de agregar os mais diversos setores de maneira integrada, tanto econômicos como sociais.

### 1.2.3 Perroux e os Pólos de Crescimento

A Teoria dos Pólos de Crescimento, desenvolvida por François Perroux (1967), apresenta-se como uma das mais importantes e influentes contribuições no debate sobre planejamento regional e desenvolvimento no século XX. Parte de suas análises tem inspiração nas ideias desenvolvidas por Shumpeter, um dos precursores da teoria do desenvolvimento capitalista e que contribuiu significativamente para a economia contemporânea, especialmente no estudo dos ciclos econômicos.

As relações entre Estado, grande empresa e território encontraram em Perroux um dos seus mais importantes analistas, não apenas pela originalidade de suas concepções, mas também pelo efeito que produziram sobre os formuladores de políticas públicas (EGLER, 1995, p. 213).

Ao propor a superação da visão *euclidiana* de espaço, Perroux (1967) a dispõe em três ângulos: como plano, como campo de forças e como conjunto hegemônico. Essa visão de espaço resultaria em três regiões econômicas de cunho analítico: i) *região plano*; ii) *região polarizada*; iii) *região homogênea*.

Percebe-se que parte das concepções de região em Perroux não é totalmente nova para os geógrafos, tanto que Jaques Boudeville, um dos seus mais importantes discípulos acabou por reconhecer que existe sim “uma certa semelhança entre as modernas regiões polarizadas dos economistas e as chamadas regiões urbanas que alguns geógrafos caracterizavam e estudavam, há mais de vinte anos, em seus trabalhos” (ANDRADE, 1987, p. 45).



Baseado na visão de espaço econômico, entendido como campo de forças, como planejamento e como homogeneidade, pode-se dizer que o crescimento “não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento, propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (PERROUX, 1967, p. 164). No caso da estruturação econômica das indústrias, o que se percebe é tanto o aparecimento e desaparecimento, seus níveis diferenciados de crescimento e também o ritmo e a intensidade de propagação de novas indústrias no sistema econômico regional e nacional.

As unidades econômicas motrizes exercem influência em outras unidades (tanto em indústrias movidas como na região) num movimento de expansão que atinge os mais diversos sentidos, que seria um pólo de desenvolvimento. No entanto, para Perroux, o crescimento só atinge a noção de pólo quando este passa a ser além de objeto de análise também de ação política. Os impactos de um pólo de desenvolvimento precisam ser muito bem avaliados e conduzidos para que seus impactos sejam relevantemente positivos. Pois:

O crescimento e o desenvolvimento dum conjunto de territórios e de populações não serão, por conseguinte, conseguidos senão através da organização consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento. São órgãos de interesse geral que transformam o crescimento duma indústria ou duma atividade em crescimento duma nação em vias de formação e os desenvolvimentos anárquicos em desenvolvimento ordenado (PERROUX, 1967, p. 194).

Em países de economia subdesenvolvida é necessário **que exista um conjunto de instituições que sejam responsáveis por pensar o desenvolvimento, que possam criar e articular estruturas e induzir processos que resultem em impactos positivos, desde a economia até a cultura.** Em geral, essa necessidade se apresenta porque estes países possuem um sistema desarticulado, muitas vezes dual e que não permite a sua população o acesso mínimo ao conhecimento, a cultura, a habitação, por exemplo.

Para que as políticas de desenvolvimento tenham impactos territoriais mais duradouros, é importante que eixos interliguem pólos existentes em diversos lugares do território nacional.

No Governo Fernando Henrique, o *Programa Avança Brasil* apropriou-se de parte dessas noções quando desenvolveu os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*.

Reavivando e destacando a importância do Estado, Perroux aponta que:

O poder de disposição das grandes unidades no interior duma nação não é completamente independente do poder público que, mesmo nos países liberais, estimula a investigação, ajuda a propagar as grandes inovações, participa na conquista dos mercados e, no âmbito dum território cuja extensão e recursos físicos se revestem de extrema importância, contribui poderosamente para a instauração de eixos de desenvolvimento, zonas de desenvolvimento e nós de tráfego. Não vou insistir nestas alianças e coligações de poderes privados e poderes públicos com que qualquer estudo concreto do desenvolvimento necessariamente se defronta, uma vez que decidi que meu intuito seria de ordem estritamente econômica (PERROUX, 1967, p. 214).

É importante realçar ainda, que mesmo ao se abster de debates mais profundos sobre estas **relações de poder entre ações públicas e privadas**, entre diferentes níveis de integração do Estado, como instituições e órgãos, é relevante em sua obra momentos onde estas relações são enfatizadas. Inclusive na crítica de que a **literatura econômica tradicional normalmente negligencia fatos como dominação, prestígio, autoridade e influência nas análises econômicas**. Na verdade, sabe-se que pensar o desenvolvimento se torna ainda mais complexo quando se considera o campo de forças exercido não só sobre o espaço, por exemplo na hierarquização urbana, mas também nas relações poder para além, antes e depois do espaço.

### 1.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

A análise das Políticas de Desenvolvimento Regional, tanto em escala mundial como no Brasil, resulta primeiramente em dois recortes temporais importantes: i) o Pós-Segunda Guerra Mundial, no qual se verifica o fortalecimento do Estado na economia e a importância de teorias que negam a existência de mecanismos automáticos de correção dos mercados; ii) a década de 1970, onde se nota crises em escala mundial, mudanças de paradigmas, mudanças nos padrões tecnológicos e ainda crise no Estado de Bem-Estar Social.

O uso do primeiro recorte, o pós-Segunda Guerra, não significa que não tenha existido ações de caráter regional no Brasil no período anterior, mas que só começam a se tornarem sistemáticas, a ponto de serem consideradas políticas e não ações a partir desse período. No período anterior a Segunda Guerra, pode-se destacar algumas ações incipientes como a *Comissão Imperial* de 1877, que tinha o objetivo de analisar o problema das secas nordestinas e propôs, à época, o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do Rio São Francisco (DINIZ, 2009). Além da criação, em 1904, da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) e que em 1945 foi transformada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), ainda hoje em atividade e estando atualmente vinculado ao Ministério da Integração Nacional.

Na perspectiva de Diniz e Crocco (2006), depois de examinarem as discussões desenvolvidas por diversos autores, verifica-se um quadro de ao menos três gerações de Políticas Regionais: **a primeira**, com ênfase na demanda, na correção de disparidades regionais e com ações descendentes (Top-Down); **a segunda**, tem caráter descentralizado (Botton-up), com foco nas capacidades endógenas em escalado local e regional, assim como destaque no papel da competitividade e uma **terceira geração**, ainda não claramente delimitada e em construção, que propõe a síntese entre atuações exógenas e endógenas, ascendentes e descendentes, além de uma valorização importante das dimensões do conceito de território.

Destaca-se que a proposta de divisão das políticas regionais no Brasil em ao menos três gerações, trata-se de um exercício metodológico com o intuito de facilitar o entendimento da temática em âmbito nacional. É uma tentativa de captar, no processo histórico, as características que mais se destacam, permitindo uma periodização e assim compreendendo os fundamentos que se apresentam mais influentes em cada momento. Além disso, há sempre uma permeabilidade de fundamentos teóricos entre as gerações aqui propostas.

### 1.3.1 Primeira Geração: Desenvolvimentismo, Planos e Instituições

Especialmente entre as décadas de 1950 e 1970 se verifica a implementação de políticas regionais, consideradas por alguns autores como de *primeira geração*, com grande influência da teoria *keynesiana*. No Brasil, percebe-se também uma grande influência teórica dos debates desenvolvidos no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, criada em 1948 com sede em Santiago, no Chile.

[...] na América Latina, a CEPAL nos advertia para o enorme e crescente hiato entre as nações ricas e pobres, diante dos resultados de nossa inserção no sistema de divisão internacional do trabalho, com o que, se não fossem tomadas medidas urgentes e concretas “as nações ricas tornar-se-iam cada vez mais ricas e as pobres cada vez mais pobres”. Dela surgiram as proposições concretas que objetivavam a superação de nosso subdesenvolvimento (nacional e regional) (CANO, 2000, p. 103)

Na CEPAL, destaca-se a participação de Celso Furtado que analisa com mais profundidade a problemática do subdesenvolvimento na América Latina e no Brasil, bem como as desigualdades nos ritmos de desenvolvimento dos territórios, tanto nos países como entre eles. Análises que posteriormente foram publicadas em livros como *Formação Econômica do Brasil* (FURTADO, 1970) e *América Latina: ensayos de interpretación económica* (BIANCHI; FURTADO; TAVARES, 1969). Celso Furtado atuou ainda como *gestor* de importantes instituições de âmbito regional.

O período é marcado pela construção de uma estrutura nacional voltada ao planejamento regional, assim como a formatação de instituições voltadas para a temática. Entretanto, ao mesmo tempo que se verifica a atuação do Estado para o desenvolvimento regional, também se percebe uma forte abertura e incentivo, em vários momentos, para entrada de capital multinacional no país.

Legalmente, há de se ressaltar as determinações expressas pelas Constituição Federal de 1946, que previa a reserva orçamentária obrigatória para aplicação, especialmente na região amazônica e no nordeste, com destaque para ações de combate à seca. Destaca-se ainda nesse período a criação da Comissão Executiva da Borracha, substituída pelo Banco de Crédito da

Amazônia, assim como a Comissão do Vale do São Francisco – CVSF e a reestruturação da autarquia responsável pela atuação no semiárido, que ganhou a sigla de DNOCS (antes IOCS).

No Governo Getúlio Vargas (1951-1954), ressalta-se a intervenção do Estado no processo de desenvolvimento, como com a criação do *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE*, 1952 e da *Petrobras*, em 1953 são marcos importantes, assim como o *Banco de Desenvolvimento do Nordeste*, a *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA* e *Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País – SPVEFSO*.

Considerado como um dos mais importantes momentos do planejamento estatal no Brasil, o Governo Juscelino Kubitschek (1955-1960) destaca-se dentre outras ações, pela elaboração do *Plano de Metas* e pela formatação da *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE* (1959), criada para exercer a ação planejada na região, tornou-se precursora de outros órgão regionais no país (BECKER, 1993).

O Plano de Metas atuou estabelecendo ações que buscavam nortear o governo. Os 5 eixos principais eram: energia (metas de 1 a 5), transportes (metas de 6 a 12), alimentação (metas de 13 a 18), indústria de base (metas de 19 a 29) e educação (meta 30). Por fim, foi incluída a 31ª meta e apontada como a meta síntese: ***a construção de Brasília***.

A Capital Federal, segundo Diniz (2001), tem sido, erroneamente, pouco valorizada nas análises da dinâmica regional brasileira e entende que a cidade foi o elemento mais impactante na integração econômica do território brasileiro. Para Becker (2001, apesar de o Plano de Metas não ter uma perspectiva evidente de desenvolvimento regional e de distribuição espacial, Brasília se apresenta como ação real nesse caminho e que interferiu intensamente da dinâmica territorial do país.

Em primeiro lugar, por sua localização no centro do país, em área relativamente vazia até então. Em segundo lugar, pelas diretrizes estabelecidas a partir do Programa de Metas sobre a infra-estrutura, especialmente do sistema rodoviário. Brasília passou a funcionar como o nódulo da integração do referido sistema, decorrente da construção dos grandes troncos rodoviários [...] Em terceiro lugar, como decorrência do

sistema de transportes e das mudanças tecnológicas na agricultura, foi possível a incorporação produtiva dos cerrados, viabilizando a expansão da extensa fronteira agrícola do Centro-Oeste brasileiro, atingindo os cerrados nordestinos e amplas faixas da Região Norte do país (DINIZ, 2001, p. 14).

O Plano de Metas foi um momento importante no contexto do planejamento estatal no Brasil, tornando-se referência. Sua implementação no âmbito regional mostrou-se expressiva e contraditória, pois grande parte dos investimentos foram aplicados na região mais próspera, o Sudeste ao mesmo tempo que atuava de forma compensatória em outras regiões, como no Nordeste com a criação da SUDENE. Além disso, o Plano de Metas produz uma intensa expansão da estrutura rodoviária, tornando-se fator decisivo na integração do mercado e do território nacional.

O golpe militar de 1964 sobre o Governo João Goulart reestrutura as relações de poder no Estado Nacional, impondo uma lógica de centralização política e fortalecimento do executivo federal. Essa dinâmica também conduzirá os rumos do planejamento estatal, inclusive os processos relacionados aos escopos territoriais e regionais no país. Já sob a égide dos militares, é instituída a Constituição Federal de 1967, que revoga a obrigatoriedade de aplicação de parte do orçamento federal na regiões Norte e Nordeste, conforme previa a Constituição de 1946.

O desenho institucional “voltou-se formalmente à situação pré-1959, com as políticas federais de desenvolvimento regional executadas por uma multiplicidade de órgãos sobrepostos, descoordenados e contraditórios” (BERCOVICI, 2003, p. 114). Entretanto, Costa (2000) adverte que as mudanças não representam uma ruptura drástica no que tange ao processo de modernização-centralização presente desde o *Estado Novo*, visto que se formata uma modernização produtiva conduzida pela União, ao mesmo tempo que se fortalece como estrutura institucional.

A SUDENE, que tinha atuação como órgão planejador, torna-se uma coordenadora de projetos com foco na iniciativa privada. A questão fundiária, umas das facetas de atuação do órgão e que vinha num processo de intenso debate, é praticamente esquecida e as discussões focam-se no aumento da produtividade agropecuária, sem qualquer alteração estrutural relevante.

Os demais órgãos existentes de atuação regional vão sendo reestruturados de forma semelhante ao da SUDENE, com menos foco no planejamento e maior atenção à iniciativa privada, especialmente com atuação por meio de incentivos fiscais. Nesse escopo, destaca-se a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e o Banco da Amazônia – BASA, assim como a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO. Na Região Amazônica e no Centro-Oeste se percebe também uma atuação com objetivos claramente geopolíticos de integração do território, abrindo fronteiras ao mercado, mas de forma socialmente conservadora.

Há claramente uma preocupação do regime em integrar o território brasileiro, mas não por meio de um planejamento para o desenvolvimento, e sim para coordenar projetos privados e frear as tensões trazidas pela desigualdade. A forte presença de inúmeros incentivos fiscais seria a mola mestra para que os capitais privados investissem nessas regiões. A ideia básica era que a desigualdade seria naturalmente eliminada com o crescimento econômico (MENDES; METTEO, 2006, p. 275)

No período militar se destaca a elaboração de alguns planos de caráter geral, como: i) *Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG* (1964/1967) elaborado no Governo Castelo Branco, que tinha o objetivo de reorganizar economicamente o país e a meta de reduzir o processo inflacionário; ii) o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, elaborado pelo recém-criado *Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA*, deveria abranger o planejamento para o período entre 1967 e 1976, que apesar de não ter sido executado, construiu importantes fundamentos para os planos seguintes; iii) *Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED*, para o período de 1968 a 1970, enfatizava metas setoriais já previstas no Plano Decenal e defendia a participação estatal no preenchimento de *espaço vazios* da economia.

A década de 1970 tem seu planejamento estatal baseado no I e no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, entre os períodos de 1972 e 1979. Considerada por alguns autores, como Becker (1993) e Matos (2002) como a mais ampla e articulada experiência de planejamento no Brasil após o Plano de Metas. Merece realce ainda nesse período, a criação

do Ministério do Interior com os objetivos de coordenar a ação regional e recepcionar em sua estrutura as superintendências de desenvolvimento.

O *I Plano Nacional de Desenvolvimento* (1972 a 1974) baseou-se no binômio político-ideológico de segurança e desenvolvimento, que tem como objetivos principais o crescimento acelerado (8% a 10%), ampliação da renda e dos níveis de emprego, além de controle inflacionário. O I PND coincidiu com a expansão cíclica conhecida como “Milagre Econômico”, no entanto para Furtado (1981) todo esse período de crescimento ocorreu sem que verificassem alterações significativas na estrutura do sistema.

O I PND intensificou a tendência de focar as políticas territoriais nas estratégias de integração nacional (COSTA, 2000), expandido as fronteiras econômicas do país do Centro-Sul em direção ao Centro-Oeste, a Amazônia e ao Nordeste. Nota-se ainda a construção de estratégias para o planejamento urbano e regional, especialmente a partir da criação de regiões metropolitanas e o reforço de ações programas relacionados ao pólos de desenvolvimento.

O *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (1975 a 1979) é considerado um planejamento mais ousado e articulado do que o I PND, no entanto foi mal avaliado à época, por ter coincido com a retração cíclica da economia. Estava focado na manutenção do modelo de desenvolvimento ao mesmo tempo que admitia a necessidade de uma reconstrução estrutural.

O Plano propôs a alteração do setor prioritário de industrialização no país, do setor de bens duráveis para o setor produtor de meios de produção. Enfatizou ainda a abertura da política externa, ampliação do mercado interno, valorização da empresa privada nacional, exploração do potencial hidrelétrico e continuidade no processo de substituição de importações.

Sob a perspectiva geopolítica, podemos dizer que o II PND conclui um ciclo da integração do território nacional, que teve início com a construção de Brasília e alcançou sucesso ao eliminar as barreiras para o avanço da expansão capitalista em todo o território. Entretanto, o processo manteve e até ampliou os desequilíbrios sociais, regionais e inter-regionais no país, pois ao mesmo tempo que incorporava espaços produtivos, o fazia de forma fragmentada.



O III PND é apresentado no meio de um processo que traz consigo duas crises do petróleo, uma economia desorganizada e acaba por ser relegado ao esquecimento. Para alguns, o plano é mais uma declaração de intenções do governo e usado apenas para cumprimento de determinações legais (LOPES, 1990) e que refletia não só a crise econômica, mas também a crise de um governo, com dificuldade de propor um plano de ação integrado ou ao menos coerente (BRESSER-PEREIRA, 1988). A década de 80, na qual o III PND está inserido é conhecida como a “década perdida”.

É certo que apesar dos avanços e dificuldades na elaboração dos Planos e nos arranjos institucionais propostos em todo o período pós-Segunda Guerra, além dos caminhos políticos conturbados que o país enfrentou, ganhou-se experiência e se formou a estrutura básica do planejamento estatal no país. Entretanto, sabemos que a década de 80 apresentou-se como um período de intenso desencanto e muito questionamento quanto aos potenciais do planejamento, ocasionando mudanças de paradigmas na forma de conduzir as políticas de desenvolvimento regional.

### 1.3.2 Neoliberalismo: Desenvolvimento Local e a Retração das Políticas Regionais

No período considerado como os *anos dourados do capitalismo*, com crescimento acelerado e a implantação do Sistema de Bem-Estar Social em muitos países, as teorias desenvolvimentistas ocuparam papel de claro protagonismo. Entretanto, na década de 1970 nota-se mudanças estruturais de ordem mundial, assim como nos debates sobre desenvolvimento e na implementação de políticas regionais.

O final deste *ciclo* é representado por uma forte crise na economia mundial, intensificada por crises inflacionárias e pela crise do petróleo. O modelo *Keynesiano* de desenvolvimento passa a ser questionado, especialmente no que se refere as atuações com foco na demanda e em ações de caráter intervencionista. Essa alteração de paradigmas acaba por formatar o que se considera a *segunda geração* de políticas regionais.

Sem foco na demanda, o desenvolvimento passou a ser discutido no sentido da competitividade com a redução de cargas tributárias e por meio da flexibilização do mercado de trabalho. No âmbito das macrodecisões, buscou-se a estabilidade monetária a todo custo. Politicamente, percebeu-se o direcionamento para a constante diminuição do Estado (mínimo) e o desmonte do *Sistema de Bem-Estar Social*. Estas posturas se iniciaram na década de 70 e se fortaleceram significativamente nas décadas de 80 e 90.

O momento é característico da dificuldade que o Fordismo e Keynesianismo tinham em “conter as contradições inerentes ao capitalismo” especialmente relacionadas a rigidez com que se apresentaram. Com a reestruturação econômica, social e política verificada mundialmente começava a se formatar a estruturação de um novo regime de acumulação capitalista, denominado por Harvey (2009, p. 141) de *modelo de acumulação flexível*, que ocasionou uma reestruturação espacial da produção, das formas de controle do trabalho e da inovação tecnológica e organizacional.

O Brasil não conseguiu acompanhar a nova dinâmica que se colocava em escala mundial e passou a trabalhar com movimentos a curto prazo, no qual o planejamento foi perdendo espaço.

[...] passamos a década (1980) nos debatendo na crise da dívida, transferindo poupança para o exterior, paralisando o investimento, aprofundando a crise financeira do setor público e convivendo na segunda metade da década com a ameaça constante da hiperinflação [...]. O curto prazo domina o cenário nacional. O Governo, as famílias, a maioria das empresas entra na lógica do curto prazo (BECKER, 1993).

A Constituição Federal de 1988 – CF 88 trouxe algumas questões importantes no tocante ao desenvolvimento e ao planejamento regional. Em resposta à herança do regime militar, há um processo de descentralização que aumenta as atribuições para os estados e especialmente para os municípios, mas sem contar com uma distribuição equilibrada entre os recursos, que continuaram concentrados na esfera federal.

A nova constituição ampliou as possibilidades de gestão regionalizada, por meio da cooperação e da associação dos entes federados como em aglomerações urbanas, em regiões

metropolitanas e em bacias hidrográficas. A proposta era enfrentar problemas urbanos, sociais e ambientais por meio de novas formas de gestão do território e garantir a redução das desigualdades regionais (Art. 3, III), que é um dos objetivos fundamentais da constituição.

Duas outras questões atinentes à CF 88 são de importante destaque: i) a possibilidade de a união estabelecer e articular, para efeitos administrativos, ações num mesmo *complexo geoeconômico e social* como instrumento para garantir o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais (Art. 43); ii) a alteração da atribuição na institucionalização de regiões metropolitanas, que passam a ser de responsabilidade dos estados e que devem ser autorizadas por meio de lei complementar, assim como a criação de aglomerações urbanas, microrregiões, a fim de possibilitar o planejamento e a gestão territorial de *funções públicas de interesse comum* (Art. 25, § 3º).

Do ponto de vista municipal, a ausência do planejamento regional contribuiu para que cada um tomasse o caminho que considerasse mais apropriado, como a formação de consórcios, a promoção de políticas locais para atrair investimentos, por meio de variados mecanismos de incentivos (isenção de IPTU, melhorias e doações de terrenos, etc.). **“A ausência de planejamento fazia com que essas ações não tivessem nenhum tipo de sinergia, uma vez que a soma de experiências locais não configura um planejamento regional”** (MENDES; MATTEO, 2006).

O foco do planejamento regional na década de 1990 é baseado em propostas de desenvolvimento local e endógeno. No Brasil, essas propostas foram desenvolvidas com base no conceito de *cluster*, que na tradição anglo-americana é compreendida como o conjunto de empresas que exercem atividades similares. Sob essa lógica de aglomeração espacial, passou-se a usar as classificações de Arranjos Produtivos Locais – APL’S e Sistemas Produtivos Locais – SPL’S.

Vários programas foram desenvolvidos baseados nessas perspectivas, com apoio da união, de estados, municípios e a participação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – REDESIST, ligada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

Colocado como solução para grande parte dos problemas do país, pela teórica capacidade de incluir os mais variados atores e valorizar as potencialidades locais, o desenvolvimento local é frequentemente apontado como modelo alternativo aos “antigos” processos de planejamento territorial.

Ao analisar as proposições de desenvolvimento com valorização de processos endógenos, Brandão (2005; 2007) entende que a corrente se tornou um “pensamento único” nos debates sobre a temática e aponta que:

[...] o neoliberalismo desencadeou um profundo ataque ao Estado nacional, enfraquecendo-o nos vários planos de sua atuação. Uma das armas usadas foi a ‘teoria do poder local’, criando as falsas ideias do *desenvolvimento local*, da *cidade* (ou da *região*) *competitiva*, emanadas de ações locais ou regionais (BRANDÃO, 2007, p. 25).

O Programa Brasil em Ação, no Governo Fernando Henrique, criou os Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID com o *slogan*: “Retomada de uma estratégia territorial nacional, após uma década de imobilismo” (BECKER, 1999). Os eixos agregariam investimentos públicos e privados e produziram um efeito multiplicador que resultaria em um círculo vicioso de crescimento econômico, aumento do emprego e da renda, além da diminuição das desigualdade sociais e regionais. A arquitetura proposta no programa está claramente embasada na teoria dos pólos de desenvolvimento, bastante utilizada no planejamento da década de 1970.

Apesar de o programa estar inserido num processo ainda maior de valorização de atuações neoliberais, de desenvolvimento local e num plano plurianual – PPA com tais perspectivas, sua formatação demonstra alguma movimentação no sentido de pensar novas estratégias de atuação regional, tanto que volta a ser considerado no próximo PPA, o último do Governo Fernando Henrique.

A *segunda geração* de políticas regionais no Brasil se processa com foco na diminuição do Estado, resultando na desarticulação dos órgãos voltados ao planejamento regional, diminuição da disponibilidade de recursos para o setor, ao mesmo tempo em que constrói um

discurso político de competitividade e de valorização das potencialidades locais e regionais do país, sem construir um aparato institucional capaz de produzir articulação e sinergia no processo de desenvolvimento.

### 1.3.3 Revalorização do Estado e Ênfase no Território

Ao final da década de 1990 e início do século XXI, percebe-se uma gradativa movimentação quanto à revalorização do Estado na promoção do desenvolvimento, assim como na elaboração e na implementação de políticas regionais, em grande medida influenciado pelo ambiente que se formatava na União Europeia, tanto nos debates teóricos e acadêmicos como na implementação de política com foco territorial.

A proposta dessa *terceira geração* é a arquitetura de uma síntese de teorias e de políticas desenvolvidas no século XX. Significaria compor um arcabouço teórico de propostas desenvolvimentistas e da ciência regional com modelos de desenvolvimento local, com valorização das potencialidades endógenas. Na atuação política, significaria articular ações do tipo descendente e ascendente por meio de uma formatação espacial revalorizada, o território.

No final da década de 1990, nota-se no Brasil a introdução dessas questões no debate regional, influenciado pelo quadro teórico e político internacional, além da publicação de diversos livros sobre a temática. Institucionalmente, merece destaque a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, como um importante aspecto desse movimento que começa a ser percebido. No planejamento, os *Eixos de Integração e Desenvolvimento* também são parte importante desse processo ainda incipiente.

A formatação, na esfera federal, de instituições que trabalham a questão regional alterou-se muito durante o século XX. Os órgãos de coordenação da política no Brasil passaram por momentos de expansão e de contração no que tange a dimensão, a estruturação e quanto à capacidade de atuação. Destaca-se a criação do Ministério do Interior em 1967, ampliando a estrutura e desvinculando-a do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, assim como sua

extinção em 1990, tornando-se Secretaria de Desenvolvimento Regional, ligada à Presidência da República.

Com a edição da Medida Provisória nº 1.911-8 de 1999, criou-se o Ministério da Integração Nacional com a competência, dentre outras, de: formular e conduzir a políticas de desenvolvimento nacional integrada; formulação de planos e de programas regionais de desenvolvimento; diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de investimento e dos fundos constitucionais; e das políticas e das ações no âmbito da defesa civil, de obras contra a seca e de infraestrutura hídrica.

Na escala urbana, há de se destacar o avanço alcançado com a edição do Estatuto das Cidades, em 2001 (Lei Federal 10.257), depois de mais uma década de tramitação. Como regulamentação aos arts. 182 e 183 da Constituição, a lei estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no país e deu maior clareza e segurança jurídica a aspectos como plano diretor, habitação de interesse social e um conjunto de instrumentos que contribuem para a gestão mais democrática da cidade e que passam a ter relação mais próxima com o planejamento regional. Soma-se a isso a criação, em 2003, do Ministério das Cidades com a atribuição de elaborar e de coordenar a política urbana no Brasil.

Por toda a primeira década processam-se várias mudanças no âmbito das institucionalidades de atuação regional, na esfera federal. Em 2001, criam-se as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (ADA e ADENE). Em 2007, retoma-se a proposta de superintendências (SUDENE e SUDAM) e elabora-se, em 2009, a nova proposta da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO.

Considerando-se a necessidade de criação de um planejamento geral e integrado, o Ministério da Integração Nacional elabora em 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, institucionalizada somente quatro anos mais tarde pelo Decreto Federal nº 6.047 de 2007. A PNDR é norteada pelo objetivo de “reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões do país” com atuação em múltiplas escalas: nacional, macrorregional, sub-regional e intra-urbana.

A Política nacional ainda estabelece regionalizações que tem tratamento prioritário na implementação de projetos, são elas: o Semi-Árido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE’s. Atualmente o país conta com três RIDE’s (DF e Entorno, Grande Teresina e Petrolina-Juazeiro), criadas nos anos 1998 e 2002 em regulamentação à Constituição de 1988, como forma de possibilitar a gestão e o desenvolvimento integrado em regiões que apresentam forte processo de interdependência urbana, mas que não se encaixam nas possibilidades legais de gestão regionalizada por abarcarem os territórios de mais de uma Unidade da Federação –(UF).

Dentre os principais instrumentos das Política se destaca a elaboração de Planos de Desenvolvimento em três escalas: Macrorregional, Mesorregional e Microrregional, além de Programas Governamentais ligados ao Ordenamento Territorial, Faixa de Fronteira e Semi-Árido e a aplicação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e Desenvolvimento Regional.

Absorvido pela PNDR, o *Programa de Promoção das Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO*, foi instituído no último Plano Plurianual - PPA do Governo Fernando Henrique (2000-2003) e tinha o foco no desenvolvimento local e no apoio a processos ligados a Arranjos Produtivos Locais – APL’s, postura que se manteve quando da sua inclusão na PNDR e que se aproxima das matrizes teóricas e políticas desenvolvidas na década de 1990 no país e agora agregadas e conectadas a uma política mais ampla de atuação regional.

Por ser um programa com foco na gestão de um processo de desenvolvimento amparado no estímulo ao **potencial endógeno** e nas especificidades econômicas, sociais e culturais de determinado espaço, a atuação do PROMESO tem início na organização social, que deve ser institucionalizada e consolidada em instâncias legítimas de articulação e integração dos atores locais, governamentais e não-governamentais (BRASIL, 2009).

A dimensão territorial do desenvolvimento é uma noção teórica que ganha especial destaque no Governo Luís Inácio e se coloca como fundamento conceitual importante em muitos planos, programas e variados documentos do governo. O movimento parece se iniciar de forma mais efetiva no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e ganha contextualização teórica com a elaboração do documento *“Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural no Brasil”*, em 2005 e que sugere a relevância de se considerar a *abordagem territorial para o*

*desenvolvimento sustentável* (BRASIL, 2005). Com essa perspectiva que se criou no MDA a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e se formulou o Programa Nacional dos Territórios Rurais – PRONAT.

Proposto como um avanço no foco social e espacial do *Território Rurais* do MDA, em 2008 se criou o *Programa Territórios da Cidadania* com o objetivo de “promover o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2009, p. 3), e valorizar a participação social e a integração entre as esferas federal, estadual e municipal.

Inicialmente criado com 60 Territórios (2008) em todas as regiões brasileiras foi expandido para 120 territórios em 2009. Diversas variáveis são utilizadas na regionalização dos territórios, muitas absorvidas do Programa Territórios Rurais. Cabe destacar, entretanto, a apropriação da tipologia presente na PNDR de *baixo dinamismo econômico*, como exigência para que o município seja recepcionado na regionalização de algum território.

O Programa Territórios da Cidadania não conseguiu executar uma política integrada nem entre os órgãos federais e muito menos interfederativa. O formato construído para o programa não possui nem mesmo uma estrutura geral de coordenação e sendo, na verdade, a aglomeração de todas as ações de projetos desenvolvidos de forma fragmentada pelas mais variadas instituições num único sistema de processamento (BERGAMASCHI, 2011).

Nota-se, desde o final da década de 1990, uma maior movimentação no Brasil no âmbito do planejamento regional e isso é extremamente relevante. Contudo, a questão regional ainda não consegue unir dimensões e estruturas a ponto de construir um processo sinérgico que a torne integrada e efetiva. Além disso, existem dificuldades em formatar **arranjos institucionais** que atendam as tão variadas demandas e nas mais diversas escalas. O Ministério da Integração Nacional, órgão responsável por coordenar a política regional no Brasil, entende que a I PNDR não conseguiu “ainda alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário para promover o salto de qualidade que o enfrentamento da questão regional que o Brasil está a exigir” (BRASIL, 2012, p. 6). Atualmente, o Ministério vem debatendo a elaboração da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II.



Por fim, mesmo concordando que ainda há muito por avançar no que se refere a implementação de uma política regional integrada e abrangente no país, desde a década de 1990 se percebe também alguns avanços também em relação aos arranjos intergovernamentais, como as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE’S e os Consórcios Públicos, que passam a figurar no arcabouço político com o objetivo de a parte das demandas regionais, como a gestão de serviços públicos de interesse comum.

Até a Emenda Constitucional nº 19/1998, os Consórcios Públicos estavam juridicamente vinculados à esfera do Direito Privado, o que resultava tanto em dificuldades administrativas como em fragilidades institucionais, resultando especialmente no descumprimento de acordos, contratos e compromissos entre os entes consorciados. Com a alteração constitucional, os consórcios passaram a figurar também no ambiente do direito público, fortalecendo juridicamente o arranjo, ficando pendente a edição de Lei Complementar sobre o assunto.

Em 2005, edita-se a Lei Federal 11.107/2005, tornando mais clara a formatação de consórcios públicos como instrumento de cooperação intergovernamental, sendo um importante avanço na estrutura federativa brasileira. Percebe-se a partir desse momento uma ampliação do número de consórcios no país bem como a alteração da figuração jurídica de muitos consórcios criados antes da lei, formatando-se no âmbito do direito público.

Com a implantação da Política Nacional de Saneamento Básico – PMSB (Lei Federal 11.445/2007) e a da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei Federal 12.305/2010), verifica-se também o aumento de consórcios públicos com atuações nestes setores. Essas políticas nacionais instauram programas, objetivos e metas a serem cumpridas por todos os entes da federação, valorizando a criação de consórcios públicos, assim como priorizando recursos federais para arranjos territoriais desta natureza. É nesta esfera que se cria, com a participação do Estado de Goiás, do Distrito Federal e mais 18 municípios goianos, o Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e Águas Pluviais – CORSAP-DF/GO.

Antes de compreender mais enfaticamente o consórcio, no próximo capítulo se discute Brasília sob a dimensão regional, especialmente no que se refere a sua formatação como metrópole nacional por meio do processo de expansão urbana e mobilidade residencial além de discutir

as políticas territoriais elaboradas com foco na região geoeconômica de Brasília até a criação da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF.

## CAPÍTULO 2 - APROXIMAÇÃO AO QUADRO REGIONAL: BRASÍLIA METRÓPOLE, A RIDE/DF E O CORSAP-DF/GO

O capítulo tem por objetivo discutir Brasília, sob a perspectiva regional, a partir de sua implantação no âmbito do planejamento estatal, compreendendo os processos de expansão urbana e de mobilidade residencial que resultaram em sua estruturação como metrópole nacional, segundo a classificação elaborada pelo IBGE. Além disso, faz-se um resgate das principais políticas territoriais desenvolvidas com foco na Região Geoeconômica de Brasília até a instituição, em 1998, da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF.

### 2.1 BRASÍLIA, CAPITAL REGIONAL

Em meio a campanha eleitoral de 1955, Juscelino Kubitschek anunciou seu Programa de Governo: *50 anos de Progresso em 5 anos de realizações, com pleno respeito às instituições democráticas*. Seu projeto desenvolvimentista resultaria num bloco de 30 objetivos a serem almeçados nos mais diversos setores da economia, conhecido como Plano de Metas.

Os 5 eixos principais eram: energia (metas de 1 a 5), transportes (metas de 6 a 12), alimentação (metas de 13 a 18), indústria de base (metas de 19 a 29) e educação (meta 30). Adicionou-se mais uma, considerada como meta-síntese: ***a construção de Brasília***

A última meta cumpria tanto um compromisso eleitoral de Juscelino Kubitschek, como os dispositivos da Constituição de 1946, que previam a transferência da capital da República do Rio de Janeiro para o Planalto Central assim como a nomeação, pelo Presidente da República, de técnicos para estudar a sua futura localização.

A ideia da nova capital, que ganhou força e planejamento operacional com Juscelino Kubitschek, foi por muito tempo debatida, contando com momentos de maior e menor

intensidade. Em 1821, por exemplo, José Bonifácio em discurso no parlamento, enalteceu a capacidade que a nova capital teria em irradiar estradas, comunicação e o comércio para o interior do Brasil.

Lucio Costa, no *Relatório do Plano-Piloto de Brasília*, cita as contribuições de José Bonifácio no intuito de demonstrar a longevidade da ideia de interiorização da capital, mas sobretudo para destacar a importância e impacto da empreitada em âmbito regional e nacional. Lucio Costa apontou que Brasília não seria “uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região” (COSTA, 1991, p. 1).

A Capital se destaca pela influência que exerce em dinâmicas territoriais mais amplas, especialmente por ser “criada, por decisão governamental, para ser a capital do país e assim predestinada a se tornar uma grande cidade ou mesmo uma metrópole” (FERREIRA, 2010, p. 44). **Brasília, que não se restringe ao Plano Piloto, pois inclui a integralidade das Regiões Administrativas – RA’S e naturalmente todo o território do Distrito Federal**, produziu uma expansão urbana acelerada e para além de seus limites territoriais, em direção aos municípios goianos limítrofes. Por isso, o entendimento deste trabalho, baseado nos fundamentos legais, é que os limites territoriais de Brasília e do Distrito Federal se superpõe e, como adverte Paviani (2007), não há porque polemizar a respeito.

## 2.2 A EXPANSÃO URBANA DE BRASÍLIA

A ocupação territorial de Brasília se deu de forma muito intensa, expandindo e consolidando outros núcleos urbanos, denominados de cidades-satélites (de caráter não municipal, apenas administrativo). Destaca-se neste contexto, por ser anterior a inauguração da Capital Federal, a criação de Taguatinga em 1958 com objetivo de receber famílias que ocupavam invasões em fase de consolidação.

Seguidamente surgiram outras cidades-satélites, distantes do Plano Piloto e com uma organização urbanística que pouco ou nada se aproximavam dos padrões modernos implementados no núcleo urbano.

A negação do Brasil tal como era fragilizou imediatamente o projeto urbano de Brasília, pois impediu a construção de instrumentos concretos, e não racionalizantes, para tratar de uma sociedade muito complexa e que se tornava cada vez mais diferenciada. As soluções de planejamento propostas foram conservadoras, dentro do estilo de periferização e regulação da massa trabalhadora. Assim, Brasília rapidamente adquiriu sua forma urbana polinucleada, um centro cercado de cidades-satélites, a medida que a população aumentava (PELUSO, 2003, p. 10).

O Estado executou no Distrito Federal uma política de afastamento dos novos núcleos urbanos que foram sendo criados numa ação centrífuga de distribuição dos grupos mais pobres, consolidando uma segregação planejada (CAMPOS, 1988, 1991). No caminho dessa ocupação periférica criaram-se outras cidades-satélites, como Sobradinho (1960), Gama (1960), Guará (1966), Ceilândia (1970). Todas relativamente distantes entre si e do núcleo da hinterlândia, formando uma estrutura urbana periferizada e polinucleada, legitimando-a como a “capital do controle e da segregação” (GOUVÊA, 1991). Importante ressaltar que os núcleos urbanos de Planaltina e Brazlândia já existiam antes da criação de Brasília e foram agregados à estrutura urbana de cidades-satélites.

Este processo sócio-espacial de concentração da população de renda mais elevada nas áreas centrais, onde há maior disponibilidade de emprego e infraestrutura urbana e social, redistribuiu continuamente as camadas mais pobres da população, tanto para as áreas mais afastadas no DF como para além de seus limites territoriais, nos municípios goianos mais próximos, denominado *entorno de Brasília*.

A chegada constante de novos migrantes à capital aliada a intensificação da mobilidade residencial em direção ao entorno, acentuou o crescimento populacional e expansão urbana desses municípios. A partir de 1975, passou-se a considerar que Brasília contava com uma dinâmica de rotatividade migratória, por apresentar contingentes de imigrantes e emigrantes muito próximos, ou seja, ao mesmo tempo que exercia intensa atração, redistribuía migrantes para diversos municípios da região do entorno.

A dinâmica sócio-espacial que se estruturou na Capital Federal acaba por exigir que seus contornos territoriais, para o planejamento e para a gestão, precisem ser redesenhados. Por isso, nos aproximamos do entendimento de Paviani (2010a) de que **Brasília é um conjunto heterogêneo que contém o Plano Piloto, todas as cidades-satélites e a periferia goiana, funcionalmente ligada à Capital, formatando um aglomerado urbano de forma metropolitana, considerado por autores e instituições, mas sem estabelecimento legal, como Área Metropolitana de Brasília – AMB.**

### 2.3 METRÓPOLE BRASILIENSE

O estudo *Regiões de Influência das Cidades – REGIC*, publicado em 2008 pelo IBGE e que analisa a rede urbana brasileira, classificou Brasília dentre os principais núcleos urbanos do país, apontando-a como metrópole nacional (nível 1B) ao lado do Rio de Janeiro. Ambas atrás apenas de São Paulo, considerada a grande metrópole nacional (nível 1A) da rede urbana brasileira (REGIC, 2008).

Brasília conta com uma *região de influência* formada por 298 municípios, principalmente do Oeste baiano, mas também de municípios goianos e do noroeste mineiro. Essa grande região possui população de nove milhões e seiscentas mil pessoas, além de controlar junto com São Paulo uma rede ainda maior, alcançando os estados do Mato Grosso, Rondônia e Acre.

Não existe consenso quanto a dimensão da Área Metropolitana de Brasília - AMB nos municípios do Estado de Goiás, aqui denominada Periferia Metropolitana de Brasília - PMB. Apesar disto, pode-se apontar que nove municípios são consensuais no processo de regionalização metropolitana, são eles: Luziânia, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás e Formosa. Há controvérsia em relação a três municípios, nos quais se discute os níveis de polarização em relação a Brasília: Alexânia, Cocalzinho de Goiás e Cristalina.

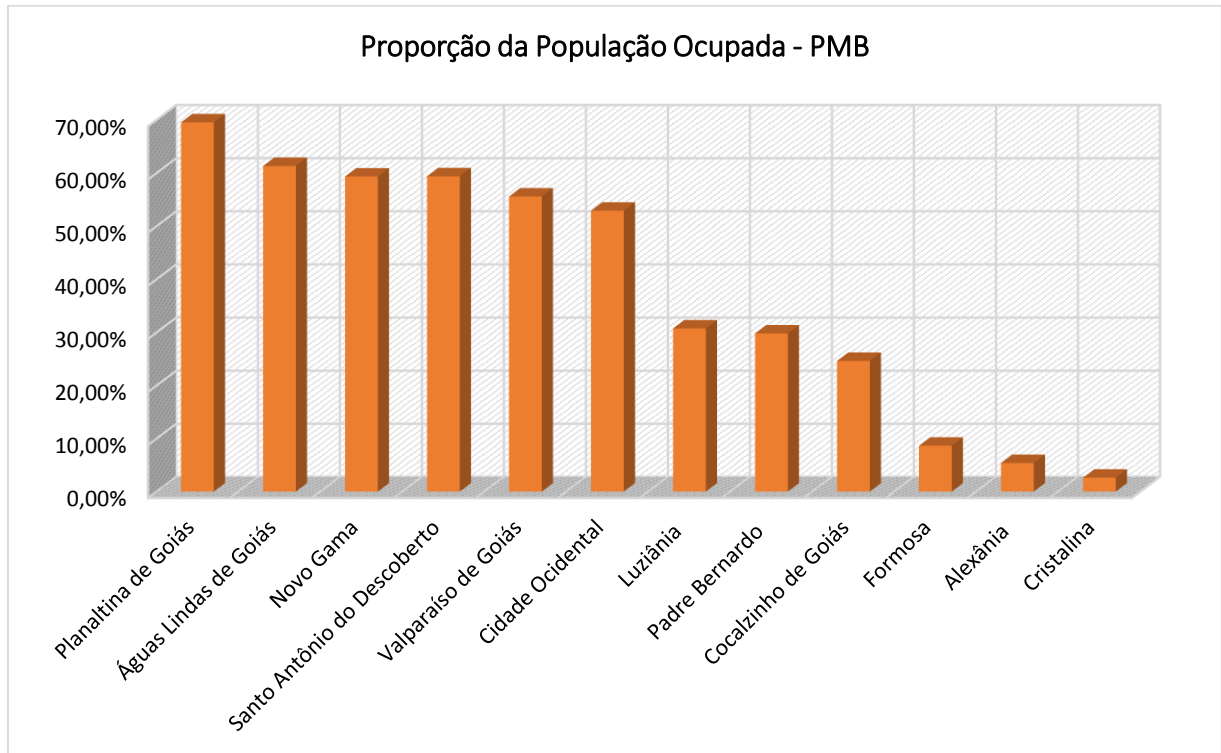
O livro “Brasília 50 anos: de capital à metrópole”, uma coletânea de artigos de vários autores, aponta em sua apresentação que entende a AMB como o DF e os dez municípios adjacentes e ligados funcionalmente à Brasília, sendo os nove consensuais mais Cristalina (PAVIANI; et al., 2010b). Entretanto, há entendimentos distintos mesmo entre autores que contribuíram com a publicação. Ferreira e Steinberger (2006), por exemplo, consideram apenas os 9 municípios consensuais como a PMB, enquanto Miragaya (2008) considera os mesmos nove mais o município de Alexânia.

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN optou no âmbito da Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios – PMAD, de 2013, por considerar todos os doze municípios goianos mais o DF como a Área Metropolitana de Brasília – AMB. A pesquisa foi resultado de um Acordo de Cooperação Técnica – ACT entre o Governo do Distrito Federal, Governo de Goiás e a Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília – AMAB, oferecendo um importante perfil socioeconômico da população e dos municípios.

Certo é que AMB é uma região bastante heterogênea e com perfis de relação funcional com DF muito distintos (PMAD, 2013). Ao considerar-se, por exemplo, a população ocupada (Gráfico 1) que trabalha no DF, verifica-se números muito diferentes dentre os municípios, desde proporções reduzidas como em Formosa (8,65%), Alexânia (5,38%) e Cristalina (2,63) até proporções mais elevadas, como as verificadas em Planaltina de Goiás (69,53%), Águas Lindas de Goiás (61,32%), Novo Gama (59,34%), Valparaíso de Goiás (55,57%), Santo Antônio do Descoberto (59,38%) e Cidade Ocidental (52,90%).

Os demais contam com taxas intermediárias de pessoas que trabalham no DF, que são os casos de Luziânia (30,75%), Padre Bernardo (29,81%) e Cocalzinho de Goiás (24,64%). Destes três merece destaque o fato de alguns dos seus distritos ou aglomerações urbanas possuírem taxas muito superiores do que a média municipal, como é o caso de Girassol (Cocalzinho de Goiás) com taxa de 41,16%, enquanto Jardim Ingá (Luziânia) apresenta 48,53% e Monte Alto (Padre Bernardo), 56,26%.

Gráfico 1: Proporção da População Ocupada da Periferia Metropolitana de Brasília – PMB que trabalha no DF



Fonte: Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio – PMAD (CODEPLAN, 2013)

Os dados referentes aos setores de atividades ocupadas pela população da Periferia Metropolitana de Brasília – PMB (PMAD, 2013) coadunam com Paviani (2012) quanto a classificação de Brasília como uma metrópole terciária/quaternária e incompleta, por não apresentar uma produção industrial de escala nacional. Destaca-se a ocupação no setor terciário, com aproximadamente 80% dos postos de trabalho, especialmente o comércio (25,90%), serviços gerais (12,23%) e serviços domésticos (7,88%). Enquanto a indústria de transformação emprega apenas 4,88% dos postos de trabalho. Do total de pessoas ocupadas nos municípios metropolitanos (470.956), uma proporção de 45,03% (211.993) trabalhava no Distrito Federal.

#### 2.4 REGIÃO GEOECONÔMICA DE BRASÍLIA

Pode-se dizer que a primeira medida palpável de atuar na região geoeconômica do DF se deu com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEF, em 1966, como



parte do Decreto Lei nº 82/66 que regulamentava o Sistema Tributário do DF. Com essa medida, parte (20%) das receitas tributárias e dos dividendos de empresas da qual o DF participasse deveriam ser aplicados em programas de desenvolvimento econômico e social da região geoeconômica, entretanto não foi estabelecido quais municípios faziam parte de tal regionalização. Apesar de resultados pouco expressivos, é considerado um importante passo, tanto que em 1972, o I Programa Nacional de Desenvolvimento – PND, tratou com clareza da necessidade de criação legal da Região Geoeconômica de Brasília, mas ainda sem oficialização institucional.

No âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975), cria-se legalmente o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB. Num primeiro momento, a regionalização do programa foi proposta por eixos, sem estabelecer claramente os limites municipais de atuação, com maior valorização de pólos de desenvolvimento, provavelmente com o intuito de “maximizar recursos e fugir de pressões políticas de estados e municípios” (FERNANDES, 2001). Esta estratégia foi mais tarde alterada, passando a definir claramente os limites de atuação do PERGEB ao mesmo tempo que os recursos passaram a ser distribuídos pelos estados de Goiás e Minas Gerais.

O PERGEB tinha o intuito de atuar no desenvolvimento da região geoeconômica com vistas a preservar o caráter político-administrativo da Capital, bem como demonstrava preocupação no fato da região não estar absorvendo os efeitos positivos da implantação de Brasília. O programa, que atuou entre 1975 e 1984, entendia que o desenvolvimento e o fortalecimento de subcentros possibilitaria a absorção de parte significativa dos migrantes na região geoeconômica. Mais tarde se percebeu que as medidas adotadas não foram eficazes na diminuição dos fluxos migratórios, visto que os principais pontos de partida destes fluxos se encontravam fora da escala de atuação do Programa.

Com a urbanização acelerada que o país vivenciava percebe-se o fortalecimento, nas décadas de 1960 e 1970, dos debates quanto a necessidade de formular planos, programas, projetos e instrumentos que fossem capazes de atender a este novo cenário, especialmente nos grandes centros urbanos. Edita-se, então, a Lei Complementar Nº 14 de 1973 com a criação de oito Regiões Metropolitanas no país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador,

Recife, Fortaleza e Belém, que contabilizavam 113 municípios. Em 1974, agregou-se o Rio de Janeiro, totalizando 9 RM's.

As RM's, assim como as entidades estaduais criadas para geri-las, passaram por experiências variadas, mas todas experimentaram o agravamento dos conflitos de competências entre esferas do governo, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intragovernamentais. No entanto, conflitos de competência, de jurisdição, de poder e por recursos financeiros são da natureza mesma do sistema federativo e das relações intergovernamentais, ainda que em situações de alta centralização, como registrada no regime militar (SOUZA, 2004, p. 61).

Brasília, à época não se encaixava nas premissas consideradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para ser considerada uma Região Metropolitana, especialmente no que tange a possuir uma estrutura complexa. Não possuía relevância industrial, integração territorial com intensa frequência de viagens inter-regionais e características populacionais, como densidade demográfica mínima de 500 hab./km<sup>2</sup>, ou seja, naquele momento não era possível aplicar o arranjo institucional de região metropolitana ao quadro regional do DF.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) – CF 88 (Art. 25<sup>11</sup>), a responsabilidade pela institucionalização de regiões metropolitanas passa a ser de competência estadual inaugurando, especialmente a partir de meados da década de 90, o processo conhecido por *metropolização institucional*, quando se verifica a intensificação na criação de Regiões Metropolitanas por todo o Brasil. A ampliação do número de RM's seguiu um padrão muito heterogêneo quanto as características urbanas, territoriais, populacionais e econômicas.

Brasília e sua área metropolitana se encontravam na década de 90 em situação *sui generis*, pois sua área constituía-se por mais de um Unidade da Federação (UF) e a discricionariedade para criação de RM's era, segundo a CF 88, exclusiva dos estados. O que exigia a legalização de um instrumento capaz de absorver tal configuração territorial.

---

<sup>11</sup> Art. 25, § 3º prevê que “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

O debate se aprofundou para regulamentação dos dispositivos constitucionais relacionados às regiões, especialmente no que se refere o Art. 43 ao apontar que “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. Criou-se, por meio da Lei Complementar nº 94, de fevereiro de 1998, as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE’s, como forma de promover o planejamento e a gestão integrada em regiões que envolvam municípios em mais de uma Unidade da Federação (UF), ou seja, as Regiões de Desenvolvimento atuam em arranjos federativos mais complexos que das Regiões Metropolitanas – RM’s.

## 2.5 RIDE/DF

Institucionalizada pela Lei Complementar nº 94/1998, baseada na referência constitucional citada, a RIDE/DF (Mapa 1) tem por objetivo articular as ações da União, do Distrito Federal, do Estado de Goiás, o do Estado de Minas Gerais e dos municípios integrantes, com o intuito de diminuir as desigualdades e promover o desenvolvimento regional. É territorialmente ampla, formada pelo do DF e 22 municípios<sup>12</sup>, com variadas intensidades de polarização com o núcleo, Brasília.

Seus limites territoriais tem como base a Microrregião do Entorno de Brasília do IBGE, que conta com 20 municípios, em que 19 foram absorvidos pela RIDE. O único município da microrregião ausente na RIDE/DF é Vila Propício, que foi desmembrado de Pirenópolis pouco antes da aprovação da Lei e acabou não sendo absorvida na região integrada. Os três municípios mineiros que complementam a RIDE/DF são os municípios com maior polarização na escala da Microrregião de Unaí.

---

<sup>12</sup> Os municípios goianos de: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa. Os municípios mineiros de: Buritis, Cabeceira Grande e Unaí.

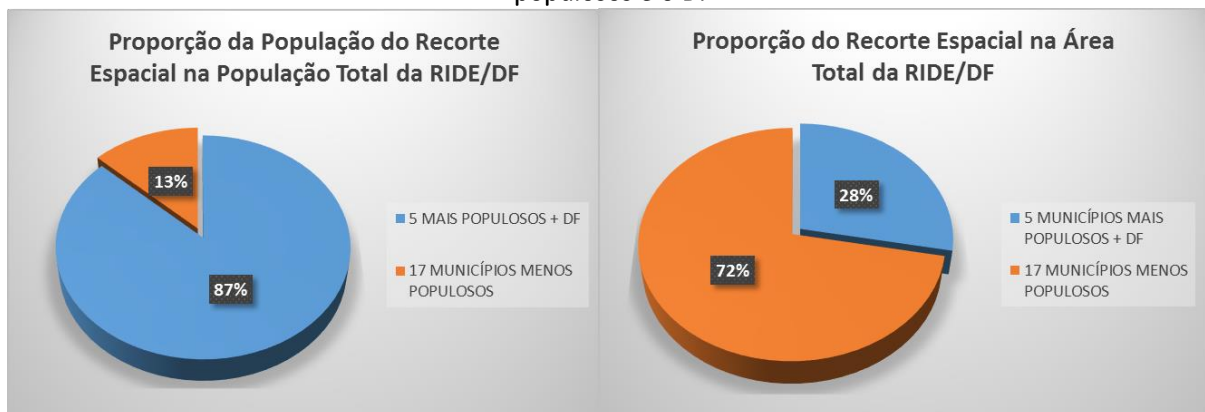
Figura 1: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF



Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal. Geógrafo Janduhy Santos.

A RIDE/DF possui, segundo o IBGE (2013), uma população de 4.039.772 pessoas, distribuída desproporcionalmente em uma área total de 56.433,79 km<sup>2</sup>, pois há uma grande concentração da população nos municípios metropolitanos. Os cinco municípios mais populosos (Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Formosa, Novo Gama) e o DF somam 3.514.114 pessoas, o que representa 86,98% da população total, apesar de ocupar apenas 28,34% do território total da RIDE/DF (Gráfico 2).

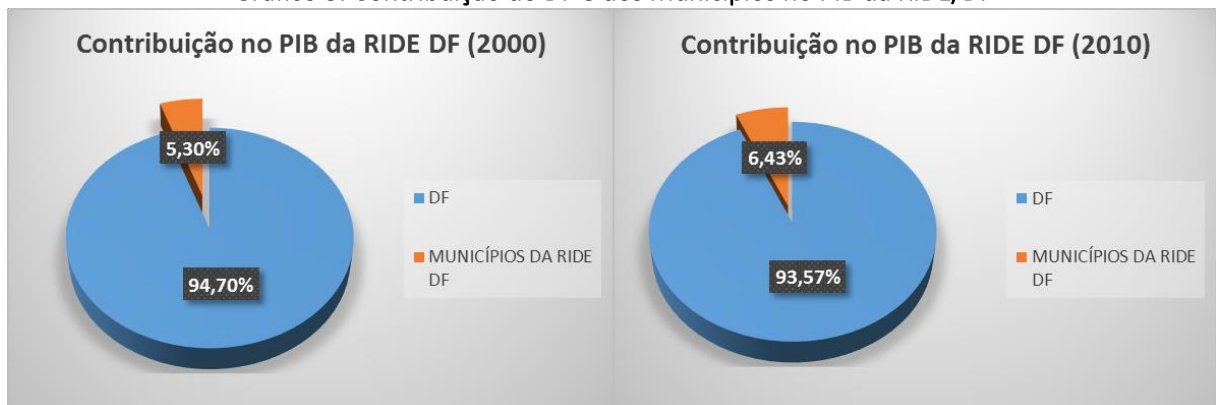
**Gráfico 2: Comparativo entre tamanho da população e dimensão territorial dos 5 municípios mais populosos e o DF**



Fonte: Censo Demográfico, 2010.

Percebe-se também uma desproporcionalidade na contribuição do DF no Produto Interno Bruto – PIB Total da RIDE/DF, apesar de ter ocorrido uma pequena diminuição nos dois últimos Censos (2000 e 2010). O DF contribuía em 2000 com 94,7% do PIB da RIDE/DF, enquanto os municípios com 5,3%. Essa diferença obteve leve queda em 2010, quando se verificou os municípios contribuindo 6,43% e o DF com 93,57%. Estas proporções podem ser verificadas no Gráfico 3.

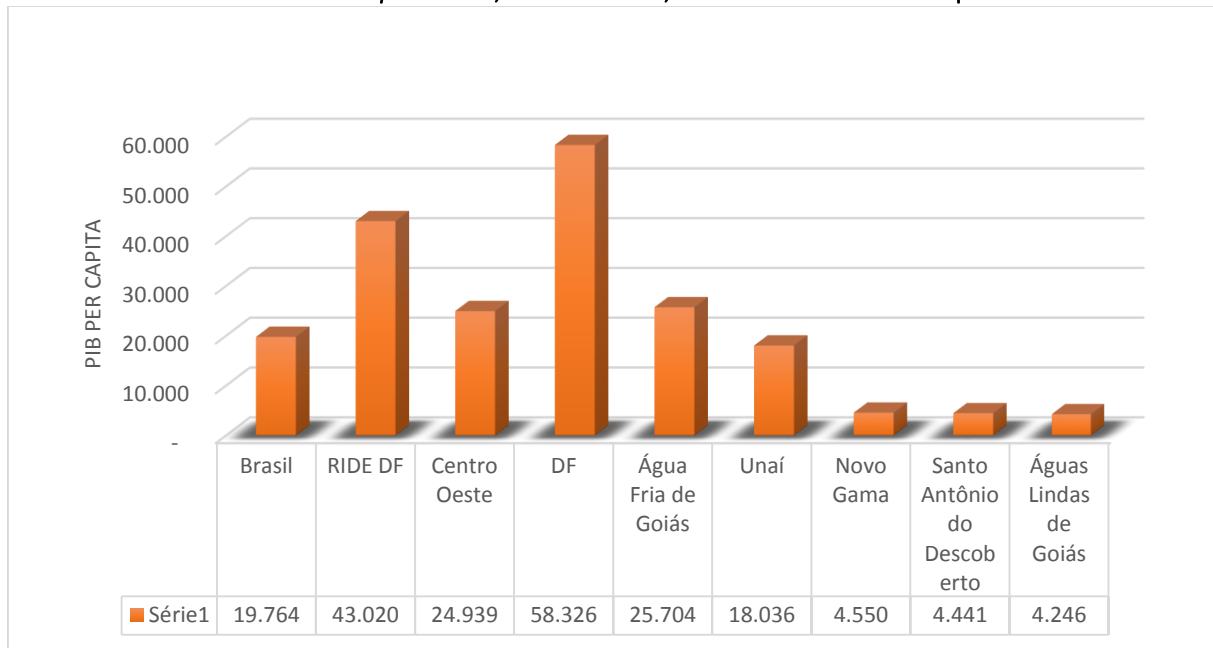
**Gráfico 3: Contribuição do DF e dos Municípios no PIB da RIDE/DF**



Fonte: Censos Demográficos, 2000 e 2010.

O Produto Interno Bruto – PIB *per capita* (Gráfico 4) médio da RIDE/DF de R\$ 43.020 é considerado alto tanto em relação ao Brasil, que é de 19.764,00 como em relação ao Centro-Oeste, R\$ 24.939. Esse PIB *per capita* elevado se refere a contribuição do DF na composição da média, que quando considerado isoladamente é de R\$ 58.326. Além disso, percebe-se uma disparidade importante entre os municípios mais e menos polarizados em relação à Brasília. Enquanto Água Fria de Goiás (R\$ 25.704) e Unai (R\$ 18.036) que estão mais distantes, contam com PIB's *per capita*s mais elevados, Águas Lindas de Goiás (R\$ 4.246), Santo Antônio do Descoberto (R\$ 4.441) e Novo Gama (R\$ 4.550) que são limítrofes, apresentam as piores situações da RIDE/DF (CENSO, 2010).

Gráfico 4: PIB Per Capita Brasil, Centro-Oeste, DF e Amostra de Municípios - 2010



Fonte: Censo Demográfico, 2010.

Enquanto, no que se refere ao PIB *Per Capita*, parte dos integrantes da RIDE/DF estão superiores à média nacional, do Centro-Oeste e até mesmo do Goiás, não se pode dizer o mesmo do *Rendimento Nominal Médio Mensal per capita*. Nesse quesito, apenas o Distrito Federal se encontra acima da média nacional (R\$ 949,99), com rendimento mensal per capita de R\$ 2.097,83. Dentre os municípios o melhor rendimento é verificado em Valparaíso de Goiás, com R\$ 848,83 e pior situação encontra-se em Cabeceiras com R\$ 478,35 (IBGE, 2010).

Merece uma análise comparativa entre os dois últimos dados apresentados, PIB *per capita* e *Rendimento Nominal Médio Mensal Per Capita* (CENSO, 2010). A RIDE/DF, como já mencionado, possui um quadro socioeconômico bastante heterogêneo e por isso se verificam situações onde apesar de existir um *PIB proporcional* alto, o rendimento médio da população é baixo, ou seja, o total de riquezas produzidas do município não se capilariza de forma eficaz na renda das pessoas. Podemos citar como exemplo Água Fria de Goiás, que possui um dos PIB *per capita* (R\$ 25.704,00) mais elevados dentre os municípios da RIDE, ao mesmo tempo que a população conta com uma *renda média mensal per capita* (R\$ 695,3) inferior à média brasileira (R\$ 949,99) e do estado de Goiás (R\$ 913,14).

Os municípios da RIDE/DF possuem dificuldades evidentes em financiar com recursos próprios, políticas públicas para seu desenvolvimento e por isso são destaque na classificação produzida pela Frente Nacional de Prefeitos – FNP dentre os municípios com mais de 80 mil habitantes, com as menores receitas correntes *per capital* no Brasil e alta vulnerabilidade socioeconômica, o G-100. Dos seis municípios da RIDE/DF com mais de 80 mil habitantes (Luziânia, Planaltina de Goiás, Águas Lindas, Novo Gama, Formosa e Valparaíso de Goiás), apenas Luziânia não se encontra na lista do G100.

Dos nove municípios do Centro Oeste elencados na classificação do G-100, sete estão no estado de Goiás, sendo que cinco destes se encontram na RIDE/DF (FNP, 2013). Órgãos como o Ministério da Educação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES anunciaram que os municípios do G-100 passarão a ser priorizados na execução de projetos no âmbito de suas atuações.

Os municípios da periferia metropolitana, assim como todos os demais municípios da RIDE/DF possuem dificuldades acentuadas em financiar políticas públicas, tornando imprescindíveis esforços regionais mais intensos, com a construção de espaços de articulação efetivos que processem um desenvolvimento mais equilibrado, com aumento da renda, melhoria dos serviços públicos e da qualidade de vida da população.

Existe um descompasso entre os níveis de desenvolvimento do Distrito Federal e os municípios da RIDE/DF, assim como dentre estes. Sabe-se que o quadro socioeconômico apresentado não

é exclusividade da RIDE/DF, sendo percebido em diversas aglomerações urbanas do país e ainda com maior intensidade nas grandes Regiões Metropolitanas – RM's. No entanto, o que diferencia a RIDE/DF é o fato de ser a Capital da República, contendo uma metrópole de relevância nacional e ser formada por três Unidades da Federação – UF (DF, GO e MG), que a coloca em patamar único no país. É necessário desta forma, **compreender os arranjos institucionais que estão postos para a RIDE/DF e discutir alternativas para seu planejamento e gestão territorial, como a implantação de consórcios públicos como modelo de associativismo territorial.**

## 2.6 CORSAP-DF/GO E SUA ABRANGÊNCIA DE ATUAÇÃO

O CORSAP-DF/GO, como arranjo interfederativo para gestão de serviços públicos, tem em seu escopo de atuação duas das quatro categorias do Saneamento Básico: os Resíduos Sólidos e as Águas Pluviais. As outras categorias são Água Potável e Esgotamento Sanitário, que tanto o Distrito Federal como os municípios goianos contam com empresas territorialmente capilarizadas na prestação destes serviços: a Companhia de Saneamento do Distrito Federal - CAESB e a Saneamento de Goiás S/A - SANEAGO.

Certamente, o Consórcio foi desenvolvido com foco especial no enfrentamento dos desafios para a gestão regional de resíduos sólidos, entretanto, como as águas pluviais são de atuação municipal, achou-se adequado que essa categoria também fosse incorporada na temática de atuação da autarquia interfederativa. Mesmo reconhecendo que é uma problemática extremamente relevante para todos os entes consorciados, seu debate ainda não tomou uma dimensão regional e nem mesmo foi devidamente incorporada na ação do Consórcio, especialmente porque os desafios e as determinações legais relacionadas aos resíduos sólidos tem absorvido grande parte dos esforços das administrações locais no âmbito do saneamento básico.



Contudo, como exemplo de situação preocupante no âmbito das águas pluviais na região do CORSAP-DF/GO, podemos citar o caso de Planaltina de Goiás que apresenta um quadro bastante significativo de formação de voçorocas<sup>13</sup>. Na área urbana do município, há ao menos 20 anos, processos erosivos tem se intensificado e causado impactos ambientais e sociais de grandes proporções. A principal voçoroca do município, que se exacerbou com a implantação de um projeto inadequado de drenagem pluvial urbana, já atingiu escolas, dezenas de residências, vias públicas e está muito próximo de interditar um hospital local e a Cadeia Pública. Alguns pontos da erosão (Figura 2, 3 e 4) possuem mais de 100m de largura por 35 de profundidade, numa extensão de aproximadamente 4km.

**Figura 2: Perspectiva das Residências em relação a Voçoroca - Planaltina de Goiás**



**Fonte:** *Correio Braziliense*, 2014.

---

<sup>13</sup> Escavação mais ou menos profunda, que ocorre geralmente em terreno arenoso, originada pela erosão. Forma-se à custa da erosão superficial, ou mais frequentemente, pela ação combinada de erosão superficial e erosão subterrânea. A erosão superficial tem como ponto de partida estradas antigas, valetas, ou também pontos topográficos favoráveis. Por vezes, atinge profundidade de dezenas de metros e extensão de várias centenas de metros. Boçoroca (IBGE, 1999).

Figura 3: Avanço da Erosão - Planaltina de Goiás



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – ALEGO, 2014.

Figura 4: Visualização Interna da Voçoroca - Planaltina de Goiás



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás – CBMGO, 2014.

Apesar do quadro preocupante, nos últimos anos pouco se avançou na efetuação de propostas que possam conter e/ou resolver a questão. Em 2011, o município decretou estado de emergência, reconhecido pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, que coloca o município como prioridade no acesso a recursos federais que tenham interface com a situação. Em maio de 2012, o ministério empenhou 4 milhões de reais para ações emergenciais, liberando imediatamente 1/4 (1 milhão de reais) deste valor para o município. Porém, como a prestação de contas da primeira parcela não foi plenamente efetuada pelo município, o valor remanescente ficou bloqueado e a situação continua se agravando (INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012). Ou seja, a superação de determinados desafios também exige o aprimoramento dos processos de gestão municipal, para que, por exemplo, o acesso a recursos e a implementação de projetos possam ser efetivados em sua plenitude.

O exemplo de Planaltina de Goiás, mostra o quanto a temática das águas pluviais também é relevante na área de abrangências de CORSAP-DF/GO, pois repete-se em escalas e situações diferentes em todos os entes consorciados, ao mesmo tempo que demonstra como as soluções dificilmente serão encontradas exclusivamente por meio do associativismo territorial, especialmente pelos elevados custos demandados.

O entendimento é que a gestão das águas pluviais, no âmbito do CORSAP-DF/GO, caminhará na elaboração de diagnósticos e no planejamento regional como instrumento capaz de embasar diálogos mais efetivos e robustos com o Governo Federal. Ou seja, a associação territorial do consórcio com foco nas águas pluviais tem um viés mais de aglomeração de forças, por exemplo, para fixação de convênios com a União do que necessariamente de soluções consorciadas de prestação de serviços ou implementação de infraestrutura com recursos próprios.

## 2.7 RESÍDUOS SÓLIDOS NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO CONSÓRCIO

A atuação do Consórcio, em seus dois primeiros anos, ficaram restritas aos desafios colocados na gestão regional dos resíduos sólidos. Pela heterogeneidade dos entes consorciados serão apresentadas as principais questões que afetam a região, de forma a elaborar um quadro regional que aproxime a dissertação da problemática aproximando do debate principal, que é compreender o CORSAP-DF/GO no âmbito dos arranjos intergovernamentais para o planejamento regional e a gestão territorial.

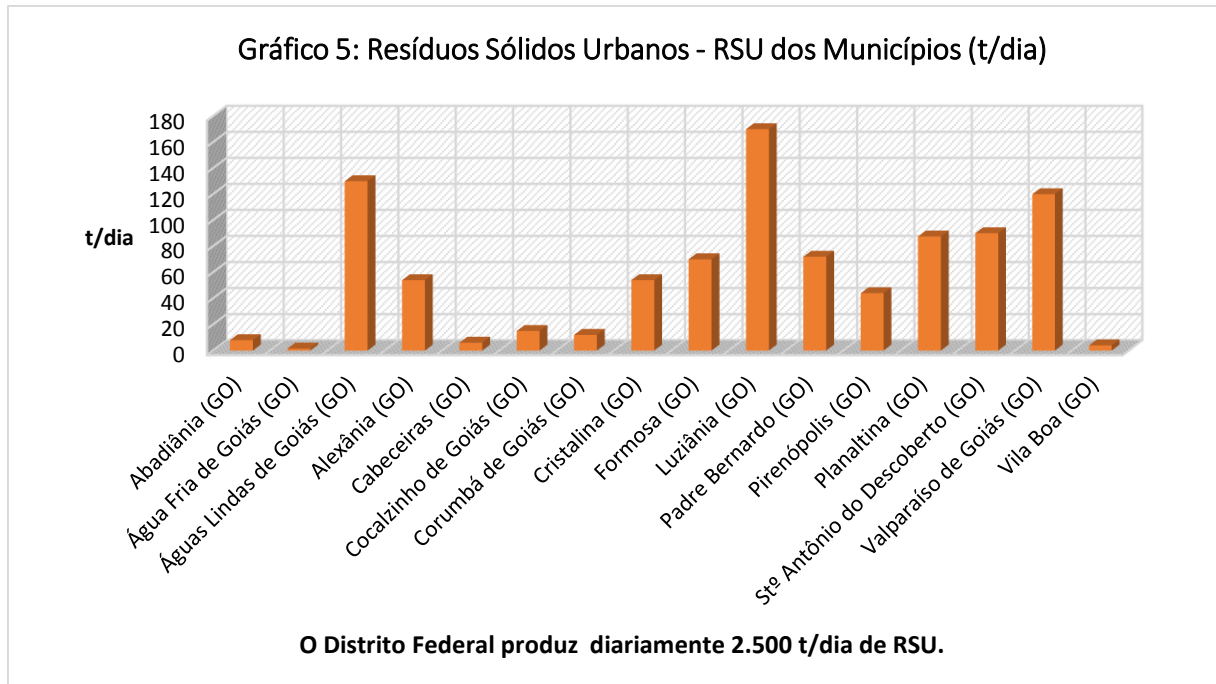
Na área de abrangência do Consórcio, os 16 municípios e o Distrito Federal possuem uma população total de 3.759.959 pessoas, sendo que aproximadamente 25,8% (970.198) reside nos municípios goianos e 74,2% (3.759.959) no DF (IBGE, 2013). Conta ainda com um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH médio de 0,693, no qual o melhor IDH é do DF (0,827) e a pior situação encontra-se em Padre Bernardo (0,651).

O Consórcio produz aproximadamente 3.438 t/dia de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU<sup>14</sup>, o que significa uma produção média de quase 1 kg por habitante, bem superior à média nacional considerada pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, de 0,5 kg por habitante. Como não poderia ser diferente, em razão da dimensão populacional, o DF produz cerca de 72,71% do RSU enquanto os municípios produzem 27,29% (Gráfico 5 e Tabela 1).

---

<sup>14</sup> Resíduos Sólidos Urbanos – RSU, composto por resíduos domiciliares, originários de atividades domésticas em residências urbanas e resíduos de limpeza urbana, originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana (BRASIL, 2010)





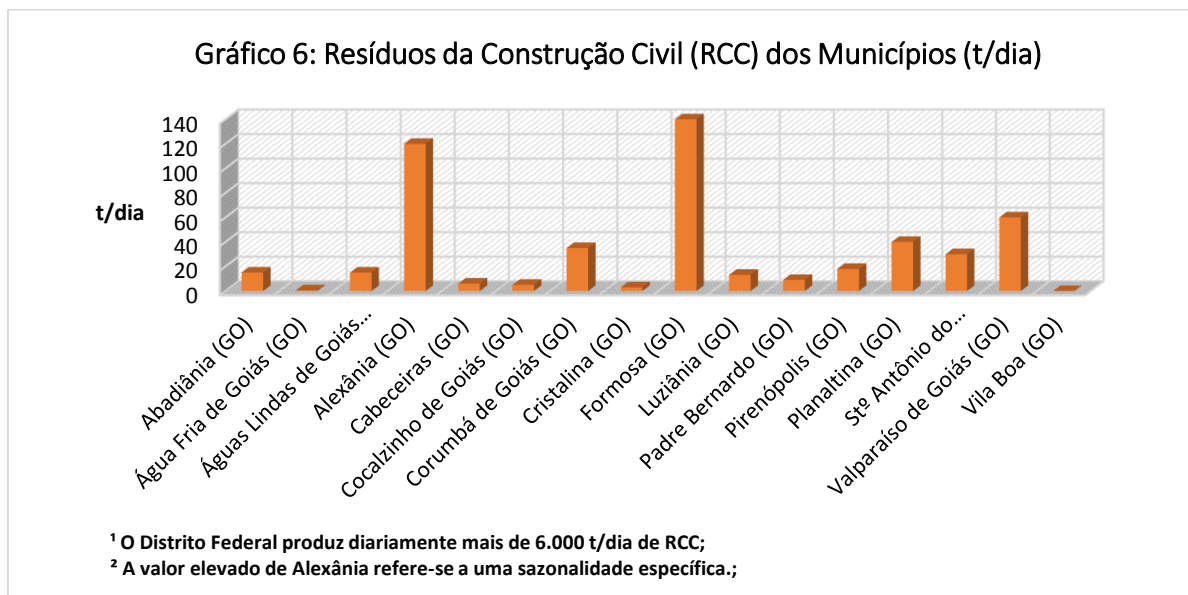
**Fonte:** Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – 2013 (SNIS – 2014); Diagnóstico Preliminar – 2013 (CORSAP, 2014).

Parte significativa desse montante poderia ser reduzida se os entes consorciados implementassem a coleta seletiva, visto que em regra, a coleta convencional e periódica é uma questão relativamente bem resolvida na área do Consórcio. Entretanto, em 2013 segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, apenas 03 entes do CORSAP-DF/GO - Brasília, Formosa e Luziânia - haviam implantado sistema diferenciado de coleta e ainda assim apresentavam problemas efetivos de operacionalização bem como baixo índice de aproveitamento dos materiais recicláveis advindos dos caminhões da coleta seletiva, que recolhem ainda proporção superior de resíduos orgânicos.

Outra importante questão para o CORSAP-DF/GO, refere-se aos Resíduos da Construção Civil – RCC, entendido pela legislação como os “gerados nas construções, reformas reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis” (BRASIL, 2010). O RCC é dividido em quatro classes:

- A. Resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados, tais como componentes **cerâmicos, argamassa, concreto** e outros, inclusive **solos**;
- B. Resíduos recicláveis para outras destinações, tais como **plásticos, papel, papelão, metais, vidros, madeiras e gesso**<sup>15</sup>;
- C. Resíduos para os quais ainda não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis para reciclagem/recuperação<sup>16</sup>;
- D. Resíduos perigosos oriundos da construção tais como **tintas, solventes, óleos e outros, como o amianto**, ou aqueles efetivamente contaminados, oriundos de obras em clínicas radiológicas, instalações industriais e outras (CONAMA, 2002).

Os resíduos da construção civil - RCC são um desafio para todos os consorciados, especialmente para os que são parte da Área Metropolitana de Brasília – AMB, devido ao processo mais acentuado de expansão urbana em relação aos demais. Na área de abrangência do CORSAP-DF/GO se produzia, em 2013, aproximadamente 6.509,7 t/dia de RCC, o que é praticamente o dobro do que foi produzido de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU no mesmo ano (CORSAP, 2014).



Fonte: Diagnóstico Preliminar de Resíduos Sólidos (CORSAP, 2014)

<sup>15</sup> Até 2011, o gesso era considerado de Classe C. No entanto, a partir de pesquisas desenvolvidas por Universidades que apontaram a viabilidade de sua reciclagem, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (Resolução Nº 431/2011) o redefiniu como Classe B.

<sup>16</sup> A exemplo da lã de vidro, utilizada na construção civil como isolamento térmico e acústico.

Segundo informações do Serviço de Limpeza Urbana – SLU, em 2014 o DF produziu entre 6.000 e 8.000 t/dia de Resíduos da Construção Civil – RCC, depositados diariamente no Lixão do Jóquei (Figura 5) e sem qualquer tipo de pagamento pelos grandes geradores ao Governo do Distrito Federal – GDF, como está previsto na legislação. Estes resíduos possuem grande potencial de reaproveitamento na cadeia produtiva e, por isso, é legalmente impedido de ser destinado junto ao lixo comum. Mesmo assim, o DF não conta com nenhuma estrutura capaz de receber provisoriamente os resíduos - Áreas de Transbordo e Triagem (ATT) - nem de processá-los resultando em novas matérias primas - Áreas de Transbordo, Triagem e Reciclagem (ATTR) - (SLU, 2015). Isso se repete em toda a área de abrangência do Consórcio, sendo estes resíduos comumente depositados em áreas de proteção ambiental, terrenos baldios ou nos respectivos lixões municipais.

**Figura 5: Lixão do Jóquei com Águas Claras ao fundo – Distrito Federal**



**Fonte:** CAPITAL, 2014.

A seguir, perspectiva do Lixão de Formosa (Figura 5), que inicialmente foi um aterro sanitário mas que perdeu suas características técnicas e operacionais do decorrer do processo de disposição final, recebendo atualmente resíduos de diversas naturezas, incluindo Resíduos da Construção Civil – RCC.

Figura 5: Perspectiva do Lixão Municipal de Formosa - GO



Fonte: *Diego Bergamaschi, julho de 2014.*

Não podendo recepcionar os Resíduos da Construção Civil – RCC, por serem majoritariamente recicláveis ou reaproveitáveis, os aterros sanitários como forma ambientalmente adequada de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, só podem receber rejeitos, ou seja, aquilo que não é passível nem de reciclagem nem de reaproveitamento, o que também exige uma coleta seletiva eficiente capaz de reduzir significativamente a quantidade de resíduos aterrados.

A superação destas questões só possuem boas perspectivas se, articuladas a outras ações técnicas e políticas, for estabelecido o devido protagonismo aos Catadores de Materiais Recicláveis. Responsáveis por demonstrar de maneira prática à sociedade que a reciclagem do lixo pode conter sustentabilidade ambiental e econômica, atualmente com raras exceções na área de abrangência do CORSAP, trabalham sob péssimas condições tanto em centros improvisados de coleta como dentro dos lixões da região (Figura 6), resultando em doenças, acidentes graves e mortes, além da muitas vezes desigual relação com atravessadores.

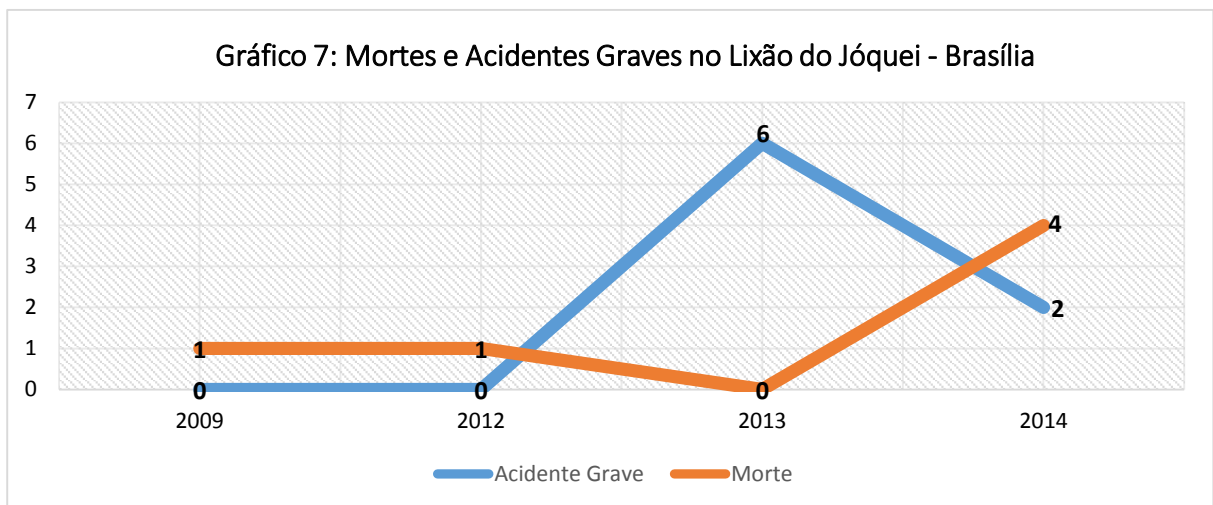


Figura 6: Relação Catadores e Atravessadores – Lixão Municipal de Planaltina de Goiás



Fonte: Diego Bergamaschi, Fevereiro de 2014.

No Distrito Federal, por exemplo e somente em 2014, foram 04 acidentes fatais e dois acidentes graves nas dependências do Lixão do Jóquei (Gráfico 7). Como não foram construídos Centros de Triagem em quantidade nem em qualidade adequadas, é extremamente difícil o fechamento do Lixão do Jóquei sem apresentar alternativa realista, justa e segura aos milhares de catadores atuantes no DF e que dependem financeiramente do lixo (SLU, 2015).



Fonte: Serviço de Limpeza Urbana (SLU, 2015).

No que tange a civilidade, não existe questão mais relevante do que oferecer dignidade e a devida valorização social e econômica aos catadores de materiais recicláveis. O desafio possui dimensões distintas entre os entes consorciados e é ainda mais intenso nos municípios mais populosos e nos Distrito Federal. Na maioria dos consorciados já existem cooperativas e/ou associações de catadores instituídas, que contribuem significativamente no debate das políticas locais e regionais de resíduos sólidos, inclusive no âmbito do CORSAP-DF/GO e obtiveram atuação de destaque na última Conferência Nacional de Resíduos Sólidos, em Brasília no ano de 2013.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), tem como um de seus mais importantes pilares a eliminação e a recuperação dos lixões associada à inclusão social e à emancipação econômica dos catadores, aspectos nos quais o CORSAP-DF/GO tem muito por avançar. Na área de abrangência do Consórcios, apenas dois municípios contam atualmente com aterro sanitário licenciado pelos órgãos ambientais, os empreendimentos privados de Cidade Ocidental e Planaltina de Goiás (Tabela 01). O primeiro está muito próximo de atingir a saturação operacional e ainda não possui perspectiva efetiva de implementação de um novo projeto. O segundo, é resultado de uma Parceria Público Privada – PPP com o município, foi construído ao lado do antigo lixão municipal e ainda precisa avançar no processo de recuperação ambiental da área degradada<sup>17</sup> e no oferecimento, em parceria com o município, de condições adequadas aos catadores de materiais recicláveis. A seguir, apresenta-se a consolidação de parte das informações e dados tratados (Tabela 01):

---

<sup>17</sup> Em média considera-se que o processo completo de recuperação ambiental da área degradada por um lixão, considerando a remediação, reabilitação, revitalização e requalificação dure o mesmo período de operacionalização da área para este fim. Claramente, muitos fatores técnicos, operacionais e ambientais podem alterar substancialmente essa média.

Tabela 1: Informações Consolidadas - Área de Abrangência do CORSAP-DF/GO

ENTES CONSORCIADOS	POP. TOTAL (IBGE 2013)	IDH-M (2010)	RSU (t/dia)	COL. SELETIVA (SNIS 2013)	RCC (t/dia)	COLETA RSU (PREF./EMP.)	DISPOSIÇÃO FINAL <sup>1</sup>	DESTINAÇÃO FINAL - RSS
Abadiânia (GO)	17.326	0,689	8	Não	15	Prefeitura	Lixão	Incineração
Água Fria de Goiás (GO)	5.395	0,671	1,5	N/A	0,5	Prefeitura	Lixão	Incineração
Águas Lindas de Goiás (GO)	177.890	0,686	130	Não	15	CAENGE	Lixão	Incineração
Alexânia (GO)	24.468	0,682	54	Não	120	Prefeitura	Lixão	Incineração
Cabeceiras (GO)	7.717	0,668	6	N/A	6	Prefeitura	Lixão	Incineração
Cocalzinho de Goiás (GO)	18.623	0,657	15	Não	5	Prefeitura	Lixão	Incineração
Corumbá de Goiás (GO)	10.829	0,680	12	Não	35	Prefeitura	Lixão	Incineração
Cristalina (GO)	51.149	0,699	54	Não	3	Prefeitura	Lixão	Incineração
Formosa (GO)	108.503	0,755	70	Sim	140	Prefeitura	Lixão	Incineração
Luziânia (GO)	188.181	0,701	170	Sim	13	Prefeitura	Lixão	Incineração
Padre Bernardo (GO)	30.059	0,651	72	Não	9	Prefeitura	Lixão	Incineração
Pirenópolis (GO)	24.111	0,693	44	Não	18	Prefeitura	Lixão	Incineração
Planaltina (GO)	86.014	0,669	87,5	Não	40	Prefeitura	Aterro Sanitário	Incineração
Santo Antônio do Descoberto (GO)	67.993	0,665	90	N/A	30	Prefeitura	Lixão	Incineração
Valparaíso de Goiás (GO)	146.694	0,746	120	N/A	60	Quebec	Aterro Sanitário	Incineração
Vila Boa (GO)	5.246	0,647	4	Não	N/A	Prefeitura	Lixão	Incineração
<b>PARCIAL - MUNICÍPIOS</b>	<b>970.198</b>		<b>938</b>		<b>509,7</b>			
Brasília (DF)	2.789.761	0,827	2.500	Sim	6000	Empresas	Lixão	Incineração
<b>TOTAL CORSAP-DF/GO</b>	<b>3.759.959</b>		<b>3.438</b>		<b>6510</b>			
<sup>1</sup> Essa tabulação não considerou a denominação "Aterro Controlado" utilizada por alguns municípios, enquadrando-os como "Lixão".								
GLOSSÁRIO: <b>RSU</b> (Resíduos Sólidos Urbanos); <b>RCC</b> (Resíduos da Construção Civil); <b>RSS</b> (Resíduos de Serviços de Saúde);								
FONTE: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – 2013 (SNIS – 2014); Diagnóstico Preliminar – 2013 (CORSAP, 2014).								

Apesar do significativo caminho a ser trilhado na construção de uma política regional de resíduos sólidos, algumas questões estão melhor encaminhadas nos níveis locais, como a destinação final dos Resíduos de Serviços de Saúde – RSS (Tabela 01). Atualmente todas as administrações locais possuem contratos para incineração dos RSS produzidos nos ambientes públicos. Entretanto, com exceção do DF e considerando escalas distintas, todos os municípios ainda precisam avançar nos ambientes privados, especialmente em clínicas de pequeno porte assim como aqueles produzidos em tratamentos domiciliares. Neste contexto, não é incomum encontrar resíduos de procedimentos de saúde em lixões por toda a região, resultado tanto da ausência de fiscalização nos ambientes empresariais como da inexistência de uma rede de coleta de resíduos de procedimentos domiciliares.

Vale ainda destacar a questão dos resíduos classificados como de Logística Reversa Obrigatória<sup>18</sup> que são, segundo a Lei 12.305/2010 os: i) resíduos e embalagens de agrotóxicos; ii) pilhas e baterias; iii) óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; iv) lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; v) produtos eletroeletrônicos e seus componentes. Para estes resíduos devem ser construídos sistemas logísticos para o retorno dos produtos após consumo final sob responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes. Nesse processo de responsabilidade compartilhada<sup>19</sup>, os consumidores finais e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos também devem contribuir para a efetividade do sistema.

O Ministério do Meio Ambiente - MMA, seguindo as orientações legais, tem implementado os sistemas de logística reversa por meio de acordos setoriais, que são atos de natureza contratual assinados pelos poder público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes.

---

<sup>18</sup> “Logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (Art. 3º, XII da Lei 12.305/2010).

<sup>19</sup> “Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei” (Art. 3º, XVII da Lei 12.305/2010).

Já estão implantados os sistemas de embalagens de agrotóxicos, de embalagens de lubrificantes, de pilhas e baterias e também de pneus. Ainda resta fechar acordos, entre o setor público e privado, para as modalidades de lâmpadas, de embalagens em geral, de eletroeletrônicos assim como de medicamentos.

No que tange ao ambiente rural, os resíduos de maior importância para o planejamento e gestão são as embalagens de agrotóxicos, que na área de abrangência do CORSAP-DF/GO possui destaque em razão da quantidade de municípios de grande relevância na produção rural, inclusive em nível nacional. Este sistema de logística é dos mais antigos implementados no país resultado da edição de lei específica criada para regular o setor (Lei Federal 9.974/00), antes mesmo da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. Para cumprir as determinações legais, em 2001, a indústria do setor criou o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias – INPEV, que calcula ter recolhido até 2015 aproximadamente 334 mil toneladas de embalagens vazias (INPEV, 2015). Apesar de ainda ter aspectos a serem superados, é provavelmente o melhor sistema de logística reversa em funcionamento na área de abrangência do CORSAP-DF/GO.

Na mesma lógica, em 2007, foi criada a RECICLANIP pelas principais fabricantes de pneus novos<sup>20</sup> do país, a Bridgestone, Goodyear, Michelin e Pirelli, sendo que em 2010 juntou-se a Continental e em 2014, a Dunlop. A RECICLANIP é responsável pelo recolhimento de pneus inservíveis<sup>21</sup> em pontos de coleta por todo o país e por fazer a destinação ambientalmente adequada<sup>22</sup> e autorizada pelos órgãos ambientais, como a laminação e a pirólise. A principal tecnologia de destinação final dos pneumáticos no Brasil é o coprocessamento, em que são

---

<sup>20</sup> Pneu, de qualquer origem, que não sofreu qualquer uso, nem foi submetido a qualquer tipo de reforma e não apresenta sinais de envelhecimento nem deteriorações, classificado na posição 40.11 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM (IBAMA, 2013).

<sup>21</sup> Pneu usado que apresente danos irreparáveis em sua estrutura não se prestando mais à rodagem ou à reforma (IBAMA, 2013).

<sup>22</sup> Procedimentos técnicos em que os pneus são descaracterizados de sua forma inicial, e que seus elementos constituintes são reaproveitados, reciclados ou processados por outra(s) técnica(s) admitida(s) pelos órgãos ambientais competentes, observando a legislação vigente e normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e a minimizar os impactos ambientais adversos (IBAMA, 2013).

usados os pneus em fornos de clínquer<sup>23</sup> como substituto parcial de combustíveis e fonte de elementos metálicos, representando 47,77% do total (IBAMA, 2013). Na região do Consórcio, a única unidade autorizada para destinação final é Votorantim Cimentos, localizada na FERCAL em Sobradinho – DF e que utiliza os pneus como combustível.

Não existem dados precisos quanto a coleta de pneumáticos na região do CORSAP-DF/GO, mas a partir das visitas técnicas feitas em todos os municípios, ainda é uma situação bastante relevante e preocupante, especialmente por sua relação direta com a saúde pública, especificamente em relação a dengue. A principal dificuldade apontada por parte dos municípios refere-se ao transporte dos pneumáticos até o ponto de coleta mais próximo, visto que a priori a REICLANIP não faz o recolhimento fora dos pontos já estabelecidos, a não ser em situações emergenciais. Segundo informações da associação de fabricantes, existem hoje na região do Consórcio cinco pontos de coleta conveniados nos seguintes municípios: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Formosa, Luziânia e Valparaíso de Goiás.

A seguir, verifica-se o armazenamento de pneus inservíveis no município de Cristalina (Figura 7) e seu posterior recolhimento para destinação final, mesmo o município estando fora dos padrões populacionais considerados pela REICLANIP para cadastro de pontos de coleta, que é de mais de 100 mil habitantes.

---

<sup>23</sup> O clínquer é a base da produção do cimento (Portland), representado aproximadamente 96% da mistura e é produzido em um forno rotativo que opera a temperatura de 1.450°C, podendo a temperatura da chama oscilar em torno de 2.000°C. Por esta razão, os complexos cimenteiros demandam o consumo de grandes volumes de combustíveis e por isso, em alguns deles, também utiliza-se pneus inservíveis em razão do seu alto poder calorífico (ROCHA, 2011; MONTEIRO, 2008).



Figura 7: Depósito de Pneus Inservíveis no municípios de Cristalina - GO



Fonte: *Diego Bergamaschi; Luciano Cardoso, Maio de 2015.*

Figura 8: Recolhimento pela RECICLANIP dos pneus inservíveis em Cristalina



Fonte: *Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos, julho de 2014.*

Cristalina armazena quantidade de pneus bem acima da média populacional, em razão tanto de sua localização na malha rodoviária como pela quantidade de pneus inservíveis utilizados em veículos “fora de estrada”, tanto na mineração como na produção agrícola, umas das mais importantes do país. Por algum tempo, o município dialogou diretamente com a RECICLANIP para que fizesse a coleta dos resíduos, sem avanços. A coleta só foi possível a partir do momento que o solicitante, em vez do município, foi o CORSAP-DF/GO como representante de 16 municípios e duas Unidades da Federação (UF). Situação bastante representativa **da capacidade que os consórcios públicos possuem de constituírem arranjos territoriais que permitem uma reorganização de relações de poderes em várias escalas e instâncias.**

A análise e discussão dos dados e informações no escopo de atuação e na área de abrangência do Consórcio evidencia a heterogeneidade da região mas também demonstra, que grande parte do desafios, são compartilhados por todos. O CORSAP-DF/GO absorve problemáticas dispostas em diversas escalas e que constituem um quadro regional especialmente complexo, no qual o **associativismo territorial e intergovernamental é compreendido como alternativa a ser levantada na construção de uma política regional importante, mesmo que de atuação limitada a resíduos sólidos e águas pluviais.**



### CAPÍTULO 3 - PODER, TERRITÓRIO E REGIÃO: CONCEITOS MEDIADORES NA COMPREENSÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 construiu no Brasil um sistema federativo baseado numa lógica municipalista, especialmente pela influência do término do regime militar, no qual buscavam-se instrumentos que dessem maior autonomia aos entes federados. Verifica-se ainda, no texto constitucional elementos de valorização de um federalismo cooperativo na forma de **associativismo territorial**, como na criação de regiões metropolitanas (Art. 25), de regiões de desenvolvimento num mesmo complexo geoeconômico (Art. 43) e de consórcios públicos (Art. 241), que até a Emenda Constitucional nº 19/1998 figuravam exclusivamente no âmbito do Direito Privado.

Entende-se o associativismo territorial como a aliança, “com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, **o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública**” (ABRUCIO, 2013, p. 101). Sob essa perspectiva tanto a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF como o Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos e Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás – CORSAP-DF/GO são modelos de associativismo territorial com vistas ao **desenvolvimento e a gestão territorial**.

Para que esse debate se desenvolva de forma mais clara e delimitada no âmbito da pesquisa, fundamentou-se os conceitos de território, relações de poder e região, articulando-os com características de consórcios públicos e do CORSAP-DF/GO. Se território é a referência para o elaboração de políticas públicas com viés espacial e o poder é mediador de todas as relações sociais, este se apresenta como um importante instrumento de compreensão da dinâmica territorial. Ao mesmo tempo, as dinâmicas territoriais, ligadas a um sistema universal globalizador produzem regiões cada vez mais fragmentadas e articuladas, que acabam por demandar novos arranjos de cooperação intergovernamental, a exemplo do CORSAP-DF/GO como modelo de associativismo territorial.

### 3.1 RELAÇÕES DE PODER E ESTADO

As reflexões aqui desenvolvidas primam tanto por negar a relação binária entre dominantes e dominados, que se repercutiria por toda a organização social e nos mais diversos grupos, como uma visão unidimensional de poder ligada exclusivamente ao Estado. Ao contrário se deve “supor que as correlações de **forças múltiplas** que formam e atuam nos aparelhos de produção, nas famílias, nos grupos restritos e instituições, servem de suporte a amplos efeitos de clivagem que atravessam o conjunto do corpo social” (FOUCAULT, 2006, p. 88). Porque na verdade, o “poder é um feixe aberto, mais ou menos coordenado (e sem dúvida mal coordenado) de relações (FOUCAULT, 2011, p. 170).

É importante abandonar o modelo legal de poder, negando o uso exclusivo das bases do direito para compreendê-lo, pois estes fundamentos têm se mostrado inábeis na compreensão das relações sociais. Há de se admitir, no entanto, que a visão que centraliza as relações de poder no Estado Nacional, ligada ao surgimento sob o regime monárquico na Europa Ocidental ainda é bastante relevante. “No fundo, apesar das diferenças de época e de objetivos, as representações do poder permaneceram marcadas pela monarquia. No pensamento e na análise política ainda não cortaram a cabeça do rei” (FOUCAULT, 2006, p. 83).

A posição do Estado nas relações de poder precisa ser realocada, diminuindo o protagonismo dado pelas análises tradicionais, pois o poder preexiste a dimensão do Estado. A compreensão errônea se dá porque na sociedade contemporânea muitas formas de poder se referem ao Estado, não que elas sejam originadas nele, mas porque são cada vez mais colocadas sob o seu controle. A ideia não é abandonar a importância do Estado, apenas o redimensionar no âmbito das relações de poder.

Situar o problema em termos de Estado significa continuar situando-o em termos de soberano e soberania, o que quer dizer, em termos do Direito. Descrever todos esses fenômenos do poder como dependentes do aparato estatal significa compreendê-los como essencialmente repressivos: o exército como poder de morte, polícia e justiça como instâncias punitivas, etc. Eu não quero dizer que o Estado não é importante; o que quero dizer é que as relações de poder, e, conseqüentemente, sua análise se estendem além dos limites do Estado. Em dois sentidos: em primeiro lugar porque o Estado, com

toda a onipotência do seu aparato, está longe de ser capaz de ocupar todo o campo de reais relações de poder, e principalmente porque o Estado apenas pode operar com base em outras relações de poder já existentes. O Estado é a superestrutura em relação a toda uma série de redes de poder que investem o corpo, sexualidade, família, parentesco, conhecimento, tecnologia e etc. (FOUCAULT, 1982, p. 122).

O modelo relacional de análise desenvolvido por Foucault possibilita entender com mais sutileza o movimento fragmentado, móvel e por muitas vezes contraditório do poder em atividade na sociedade. Desta maneira, o poder precisa ser compreendido como relações, como forças que se chocam, se confrontam e que só existe por meio das correlações de forças plurais.

Em entrevista à Revista Hérodote, Foucault correlaciona parte de suas análises com as reflexões da Geografia e a alguns conceitos como espaço e território, sintetizado da seguinte forma:

Cada vez mais me parece que a formação dos discursos e a genealogia do saber devem ser analisadas a partir não dos tipos de consciência, das modalidades de percepção ou das formas de ideologia, mas das táticas e estratégias do poder. **Táticas e estratégias que se desdobram através das implantações, das distribuições, dos recortes, dos controles dos territórios, das organizações de domínios** que poderiam constituir uma espécie de geopolítica, por onde minhas preocupações encontrariam o método de vocês (geógrafos). [...] **A Geografia deve estar bem no centro das coisas de que me ocupo** (FOUCAULT, 2011, p. 165, grifo nosso).

Há de pensar o território considerando as relações de poder sob a perspectiva de um feixe aberto, multidimensional. É necessário avançar além das ideias restritivas de poder, como a relação entre dominantes e dominados, assim como da noção limitada ao âmbito do Estado, o que possibilita uma compreensão mais adequada da dimensão espacial na dinâmica social, inclusive como campo de forças, no qual se elaboram estratégias, recortes, implantações e controles do território.

Ao tratamos de modelos de **associativismo territorial** na área de abrangência da Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE/DF, especialmente no que se refere a formatação de Consórcio Público é imprescindível que o poder seja tomado como um feixe aberto, onde forças múltiplas atuam de forma dividida e compartilhada no território. É fundamental que se considere as relações de poder para além do Estado, reconhecendo a multiplicidade de atores

que atuam na relações sociais e conseqüentemente na construção de políticas públicas territoriais.

A formatação de um consórcio público, como o CORSAP-DF/GO, se dá por meio de arranjos de territoriais de poder, pois é necessário articular tanto estruturas governamentais como sociais num diálogo que possibilite a formatação de **um rede de cooperação** e um exercício de flexibilização parcial das autonomia federativa. A criação de um consórcio exige que cada ente federado possua confiança nas possíveis vantagens de tal arranjo intergovernamental.

Forças exógenas e endógenas ao território atuam na organização de um consórcio público. O CORSAP-DF/GO é resultado tanto de uma atuação do Governo Federal, especialmente em relação ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, como de forças endógenas imprescindíveis a sua formulação, como a Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília – AMAB, entidade de articulação no âmbito dos executivos municipais e os Governos do Estado de Goiás e do Distrito Federal, além de órgãos reguladores de serviços públicos, como a Agência Reguladora de Águas Energia e Saneamento Básico do DF – ADASA e a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR. Além dos arranjos governamentais imprescindíveis, especialmente ligados ao poder executivo, a estruturação do CORSAP-DF/GO teve atuação importante de representações da sociedade civil, especialmente ONG’S ligadas ao meio ambiente, cooperativas e centrais de catadores de materiais recicláveis.

Ao mesmo tempo que a formação de um arranjo intergovernamental de âmbito territorial como o consórcio público exige um adensamento de relações de poder, **sua criação já é um fortalecimento do grau de confiança entre os atores envolvidos. Assim, o efetivo funcionamento do CORSAP-DF/GO é ao mesmo tempo um avanço, uma responsabilidade e uma potencialidade**, pois exige dos atores envolvidos o cumprimento das regras estabelecidas no Protocolo de Intenções, assinado pelos chefes dos executivos e aprovados nos respectivos legislativos. Além disso, apresenta-se desafio para que se compreendam as potencialidades, tanto de criação novos consórcios setoriais como de ampliação da atual estrutura, transformando-o em multisetorial ou multifinalitário.

### 3.2 TERRITÓRIO, PODER E RELAÇÕES SOCIAIS

A noção clássica de território se desenvolveu dando protagonismo ao Estado-Nação, que para alcançar seus objetivos políticos precisa sempre pensar na constituição, organização e, quando necessário, na expansão do território.

[...] A sociedade que consideramos, seja grande ou pequena, desejará sempre manter sobretudo a posse de seu território sobre o qual e graças a ela vive. Quando esta sociedade se organiza com esse objetivo ela se transforma em Estado (RATZEL, 1990, p.76).

O território só se torna Estado-Nação quando passa a se organizar para sua defesa, o que não significa que suas fronteiras sejam estáveis, ao contrário, são maleáveis e objeto de disputa. É neste sentido que Ratzel desenvolve a ideia de “Espaço-Vital”:

O Estado não é, para nós, um organismo meramente por que ele representa a união de um povo vivo com o solo [Boden] imóvel, mas porque essa união se consolida tão intensamente através da interação que ambos se tornam um só e não podem mais ser pensados separadamente sem que a vida venha a se evadir (RATZEL, 1974 *apud* SOUZA, 1995, p. 85).

O entendimento de Ratzel coloca o povo ligado ao Estado, ao amor à pátria, a uma lógica de identidade e afetividade que historicamente organiza uma nação. Ou seja, correlaciona a constituição do Estado a sua perspectiva territorial. Coloca ainda o Estado como único núcleo produtor de poder, que segundo Raffestin (1993, p. 17), acaba por produzir uma **geografia unidimensional**, “o que não é aceitável na medida em que existem múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais e locais”.

Autores, como Claude Raffestin e Robert Sack, se aproximam de uma perspectiva relacional de território, por entendê-lo “completamente inserido dentro das relações social-históricas, ou, de modo mais estrito de relações de poder” (Haesbaert, 2011, p. 80).

Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que ‘produzem’ o território. [...] em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem ‘territórios’ (RAFFESTIN, 1993, p. 152).

Raffestin passa a ter um papel de destaque na Geografia Humana brasileira e em todo o debate no âmbito da problemática territorial especialmente após a publicação de “*Por uma Geografia do Poder*”. O geógrafo suíço ao trabalhar o território sob o caráter político, define-o como um espaço modificado pelo trabalho e que revela relações de poder.

Souza (1995) entende que o desenvolvimento de uma perspectiva relacional exige o cuidado de não desconsiderar o papel da espacialidade na construção das relações sociais. Analisa ainda, que Raffestin:

[...] não explorou suficientemente o veio oferecido por uma abordagem relacional, pois não discerniu que o território não é substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, *as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial*. (Sem sombra de dúvida, pode o exercício do poder depender muito diretamente da organização espacial, das formas espaciais; mas aí falamos de trunfos espaciais de defesa do território, e não do conceito de território em si) (SOUZA, 1995, p. 97).

Haesbaert (2011, p. 81) mesmo concordando com Souza de que não se deve considerar o território apenas como substrato, propõe que se faça uma “leitura mais condescendente para com Raffestin, na medida em que, também para ele espaço pode ser um ‘trunfo’ e o território, ‘o campo de ações dos trunfos’”.

O trabalho de Raffestin se baseia, no que se refere a relações de poder, nas ideias desenvolvidas por Foucault (2006, 2009, 2011) e as sintetiza da seguinte maneira:

1. O poder não se adquire: é exercido a partir de inúmeros pontos;
2. As relações de poder não estão em posição de exterioridade no que diz respeito a outros tipos de relações (econômicas, sociais, etc.), mas são imanentes a elas;
3. O poder [também] vem de baixo, não numa posição binária e global entre dominador e dominados (RAFFESTIN, 1993, p. 53).

Esta perspectiva relacional de território se ancora na concepção Foucaultiana em que o poder não é algo que tem como origem, ou como núcleo, o Estado e muito menos é exclusivo a ele, ou seja, **o poder está em todas as relações sociais, mesmo que de forma desigual**. O território sob uma perspectiva relacional, enquanto *mediação espacial do poder*:

[...] resulta da interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídico-política (HAESBAERT, 2011, p. 93).

Os autores que entendem o território como um conjunto de relações sócio-históricas divergem, no entanto, quanto ao papel da materialidade nesta relação. Alguns o entendem como substrato físico como uma espécie de palco, simplesmente como reflexo das relações sócio-históricas, enquanto outros, como Milton Santos, enxergam esse substrato como mediador, elemento essencial dessas relações<sup>24</sup>.

O território é relacional “não apenas no sentido de ser definido sempre dentro de um conjunto de relações sócio-históricas”, mas também por “incluir uma relação complexa entre processos sociais e espaço material” (Haesbaert, 2004, p. 101). O território, considerado sob esta dimensão, é também temporalidade por conter movimento, fluidez e interconexão.

### 3.3 TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

Cada vez mais, o termo território tem sido utilizado no discurso e nos mais variados documentos políticos e técnicos. Falamos em termo, porque não há clareza de qual o entendimento conceitual de território que vem se utilizando em larga escala. Por isso, o intuito **é dialogar o entendimento que compartilhamos de território ao mesmo tempo que o aproxima da política, do planejamento e da gestão, tanto de forma geral como aproximando-se do associativismo territorial via consórcio público.** É importante salientar ainda que o uso do conceito de “território usado” de Milton Santos se dá em razão apenas de ser nessa perspectiva que o autor mais aproxima o conceito de uma possível atuação política.

---

<sup>24</sup>Santos (2004) em “Por uma geografia nova” e Morales (1983) no livro “Abordagens políticas da espacialidade” consideram o espaço como “instância social”.

Por muito tempo se dialogou sobre a relação entre os conceitos de espaço e território, questão com pouca tendência ao equacionamento. Para Raffestin (1993, p. 143), por exemplo, o espaço seria anterior a território, resultado de uma ação “conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, a representação), o ator territorializa o espaço”.

Andrade (1995), que analisa o território baseado numa perspectiva profundamente política e econômica, considera a ideia de poder uma constante nas interpretações sobre território e entende que este não deve ser confundido com espaço, pois está:

[...] muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Deste modo, o território está associado à ideia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (ANDRADE, 1995, p. 19).

Milton Santos, em entrevista a Odete Seabra e outros colegas, ao ser questionado se diferenciava os conceitos de espaço e território, aponta que:

Na verdade eu renunciei à busca dessa distinção entre espaço e território. Houve um tempo em que a gente discutia muito isso: “o espaço vem antes”, “não, o que vem antes é o território”. Eu acho que são filigramas que não são indispensáveis ao verdadeiro debate substantivo. Eu uso um ou outro, alternativamente, o que quero dizer com cada um deles (SEABRA, 2007, p. 26).

A retificação que faz Santos é de que não serve falar de território em si, mas *território usado*, como forma de incluir todos os atores. O mais importante é manter o diálogo aberto entre território e a sociedade, o que inclui coisas naturais e artificiais, a herança e os movimentos atuais (SANTOS, 1994), **pois dessa forma é possível integrar a geografia e as ciências sociais, possibilitando eficácia também na ação política, especialmente nas possíveis articulações do conceito com o planejamento e a gestão territorial.**

É o uso território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é o nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da



existência individual e coletiva, o risco da renúncia ao futuro (SANTOS, 2008, p. 137).

O Estado-Nação foi a grande referência durante muito tempo na construção do conceito de território e na afirmação de uma noção jurídica-política de território. Passamos de um território onde predominava a união entre lugares ligados ao Universo a uma interdependência universal entre lugares, uma inter-relação global. Além disso, a grande base e fundamento do Estado-Nação era o território que, ao mesmo tempo era por aquele modelado. Para Santos (2008, p. 138), “hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para uma noção pós-moderna de transnacionalização do território”.

Com a nova dinâmica apresentada pelo território e pela construção do espaço, Milton Santos passa a trabalhar também com a ideia de horizontalidades, que são o “domínio da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma contiguidade territorial” e com as verticalidades que são “formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais” (SANTOS, 2008, p. 139). Compreensão compartilhada por outros autores que entendem ser imprescindível pensar para além da contiguidade do território, com proposições que considerem também os *territórios-zona* e os *territórios-rede* (HAESBAERT, 2011; SOUZA, 1995; RAFFESTIN, 1993).

Nota-se, cada vez mais, a dificuldade que as políticas desenvolvimento e de gestão territorial possuem de absorver essas nossas dimensionalidades, pois as propostas acabam por se reduzir ao espaço contínuo, considerando os *territórios-zona*, limitando as possibilidades de um desenvolvimento articulado e integrado. O avanço de estudos como das Regiões de Influência das Cidades – REGIC do IBGE podem contribuir para que se desenvolvam estratégias que reconheçam os territórios conectados em redes. **Brasília, por exemplo, precisa considerar em suas estratégias de desenvolvimento as diversas nuances territoriais, desde sua periferia metropolitana e microrregional até sua rede de influência que se capilariza por todo o território nacional.**

O debate sobre horizontalidades e verticalidades territoriais também se fez presente na temática dos consórcios públicos, especialmente quando analisados sob à luz do federalismo

brasileiro. Quando da aprovação da Lei Federal 11.107/2005, o Congresso Nacional autorizou que um Estado se consorciasse com municípios de outro Estado (Art. 4, inciso III), mesmo que não existisse contiguidade territorial. Essa possibilidade foi vetada, à época, pelo Presidente Luís Inácio por considerar um risco “a paz federativa, uma vez que um Estado poderá interferir nos assuntos municipais de outros Estados sem ter, ao menos uma relação de vizinhança que legitime sua ação” (BRASIL, 2005).

É uma questão delicada, que envolve a própria estrutura federativa do país e também influenciou a criação do CORSAP-DF/GO. O entendimento que se fez majoritário, à época de criação do consórcio, é de que sem a participação do Estado de Goiás na proposta, o Distrito Federal e os demais municípios interessados não poderiam ter adotado este instrumento de associativismo territorial na região. Desta forma, a implantação de consórcios públicos considerando os território em rede ainda é uma questão delicada juridicamente, além de exigir processo de diálogo interfederativo mais aprofundado.

A noção de rede representa uma realidade que ganha cada vez mais importância nas disciplinas territoriais, entretanto, “além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o *espaço banal*”, ideia desenvolvida por François Perroux e legada aos geógrafos. É o “espaço de todos, todos os espaços, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço, o espaço de alguns” (SANTOS, 2008, p. 139).

Porque a rede é setorial, ela atende a uma característica das relações territoriais, nunca atinge todo o território, nem mesmo a totalidade de atores. Por isso, **mesmo considerando que o modelo de consórcio público, como o CORSAP-DF/GO, seja um instrumento eficaz para contribuir no planejamento e na gestão regional, ele age de forma setorizada, atendendo à demandas, espaços e atores específicos.** E a RIDE/DF, que poderia ter uma atuação mais abrangente e integradora, ainda não conseguiu se consolidar como instância regional capaz de conduzir um processo de desenvolvimento e gestão totalizante, mais atento a amplitude das dinâmicas territoriais e dos atores.

O território é o *locus* das grandes contradições de nosso tempo e por isso é necessário conhecermos sistematicamente a realidade por meio do tratamento analítico de seu uso.

Apesar das novas possibilidades permitidas pela ciência, pela tecnologia e pela informação serem muitas vezes construtoras da fragmentação do território, em outras conjunturas, podem servir ao seu oposto, na construção de territórios compartilhados, através da ampliação de horizontalidades (SANTOS, 2008, p. 144). **Os consórcios públicos são exercícios políticos e territoriais na ampliação de horizontalidades, pois se apresentam como arranjos intergovenamentais com o intuito de agir, de maneira cooperada e coordenada, no planejamento e na gestão de funções públicas de interesse comum.**

Para Santos (1999, p. 18) não interessa o território em si, pois o “território não é uma categoria de análise, a categoria de análise é o território usado”. Por isso, para que “o território se torne uma categoria de análise das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vistas à política, com “P” maiúsculo, deve-se tomá-lo como território usado”. Partindo desse entendimento, precisamos compreender o território nos seus mais diversos usos, o território visto muito além de um substrato para que consigamos elaborar estratégias de planejamento, de desenvolvimento e gestão territorial.

O planejamento espacial, territorial, o planejamento regional não são planejamentos do espaço. Não o são na prática, na pesquisa e no ensino, o que é muito grave, porque não são considerados a totalidade dos atores, a das instituições, a das pessoas e a das empresas (SANTOS, p. 18).

Os instrumentos de gestão territorial precisam ser pensados de baixo para cima, considerando a configuração das dinâmicas sócio-espaciais. Não é mais possível tomar o território apenas com a divisão de estados e municípios, ou seja, numa divisão político-administrativa de território, como se não existissem conteúdos sociais. **É preciso que a sociedade desenvolva instrumentos de planejamento e de gestão, especialmente no âmbito de consórcios públicos como o CORSAP-DF/GO, que sejam capazes de responder às demandas locais e regionais, construindo um ambiente de diálogo que recepcione a complexidade de atores que atuam no território.**

Com as variadas dimensionalidades inerentes ao território, deve-se forjar instrumentos que permitam “interpretar os dados empíricos e produzir uma ideia de país visto a partir do território” (Santos, 1999, p. 20). Abordado de forma a ser contemplado no planejamento, no desenvolvimento e na política, reconhecendo os conflitos, entre grupos, entre localidades,

entre áreas e, inclusive, entre velocidades, pois “como sabemos, a velocidade não é um dado da técnica, é um dado da política”. O processo de criação do CORSAP-DF/GO é bem representativo nesse sentido, pois apesar do instrumento de consórcio público está disponível no arcabouço legal brasileiro desde 2005 e de já existirem apontamentos técnicos recomendando esse instrumento de arranjo territorial para a região, o consórcio só conseguiu efetivar-se quando as negociações políticas se consolidaram oito anos mais tarde, em 2013.

O planejamento e a gestão regional, precisam considerar o território para além de um simples substrato, pois seu papel também é ativo.

[...] o espaço se define como a união indissolúvel de sistemas de objetos e sistemas de ações, e suas formas híbridas, as técnicas, que nos indicam como o território é usado: como, onde, por quem, por que, para que. [...] apreender a constituição do território, a partir de seus usos [...] permite pensar o território como ator e não apenas como um palco, isto é, o território no seu papel ativo (SANTOS, 2002, p. 20-22).

Por isso, a estruturação de arranjos institucionais e territoriais, como regiões integradas de desenvolvimento e consórcios públicos devem absorver uma perspectiva de território que considera seus usos, suas ações e o toma como um campo de forças, como lugar do exercício da dialética, das contradições. **É imprescindível que o território não seja só compartilhado, mas também compartilhado, ampliando as horizontalidades, afirmando a capacidade de integração e a cooperação no espaço.**

#### 3.4 REGIÃO, FRAGMENTAÇÃO E COOPERAÇÃO TERRITORIAL

No senso comum, a noção de região está relacionada principalmente aos princípios fundamentais de localização e de extensão. É comum se estabelecer regiões pela sua localização, por certas características que a determinam, por fenômenos que são perceptíveis em determinada dimensão espacial. Devemos considerar ainda, que nem todas as regiões possuem limites bem definidos ou com características constantes, ou seja, significa uma generalização relativa. Não é por outra razão que constantemente se ouve ou se lê: “região mais rica”, “região litorânea”, “região montanhosa”, “região da cidade y”.

A noção de região, invariavelmente, circula na noção de diferenciação de áreas e sua origem como palavra possui uma forte relação política, pois advém do termo em latim *regere* que significa governar (CORREA, 2005; LENCIONE, 2003). Na filosofia, discute-se que a noção de região surge em determinado momento histórico, onde se tornou necessário construir uma relação entre a centralidade do poder, sediado em um local e toda uma área com grande diversidade social, cultural e espacial.

### 3.4.1 Regionalização

A regionalização deve ser entendida só como diferenciação de áreas, mas também como processo de formação de regiões, pois a regionalização atua também na realidade, independente das ações de divisão de espaços segundo princípios, por exemplo, de homogeneidade e polarização. As regiões são formadas e transformadas, mais do que apenas identificadas. No caso CORSAP-DF/GO, que é uma regionalização ativa, sua criação tem o intuito de contribuir na própria dinâmica regional da qual se origina.

Como um processo, a regionalização é atuante na realidade, tanto pela fragmentação como pela integração de áreas e por isso deve ser pensada articulada as políticas públicas, a gestão territorial e ao planejamento.

Uma regionalização pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender as necessidades impostas por uma política setorial, uma **política de planejamento** ou por propostas de **desenvolvimento regional**. As regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função da finalidade que se propõem a atender [porém, há] de se considerar [...] que as regionalizações podem emergir da análise e reflexão conforme destaquem ou não determinados elementos e fatores (LIMONAD, 2004, p.58, grifo nosso).

As regionalizações variam a partir dos objetivos que se têm e das variáveis aplicadas e por isso o conhecimento do processo de criação de determinadas regiões é um fator importante de

pesquisa, especialmente quando se trata da análise de políticas públicas territoriais. Haesbaert (2010), depois de analisar e intercruciar algumas concepções, nos oferece uma classificação com quatro métodos de regionalização:

- a) Como *instrumento de análise* ou região como *artifício* – pensada sob a lógica do pesquisador e de seus procedimentos metodológicos, onde se regionaliza de acordo com as variáveis escolhidas para dimensão espacial que se pretende analisar;
- b) Como *instrumento de prática* ou região como *fato* – articulado a ideia de espaço vivido, ou seja, a região como construção e usos concretos dos mais diversos sujeitos sociais, inclusive na elaboração de regionalismos e identidades regionais;
- c) Como *instrumento de intervenção* ou região como *plano* – pensada na dimensão política do planejamento que produz objetivos pragmáticos no intuito de redirecionar as dinâmicas sócio-espaciais regionais, tanto por parte do Estado, como por empresas e instituições da sociedade civil;
- d) Como *processo* ao mesmo tempo *teórico e prático* ou região como *artefato* – considera as múltiplas dimensionalidades das complexas articulações sociedade-espaço, por meio das práticas e das representações contextualizadas geográfica e historicamente.

Podemos considerar que a partir da classificação proposta, tanto a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal como o Consórcio de Resíduos Sólidos e Águas Pluviais – CORSAP-DF/GO se aproximam da ideia de região como instrumento de intervenção, por meio da qual se estabelecem políticas territoriais com o intuito de atingir determinados objetivos ou gerir serviços públicos comuns.

Entretanto, sabe-se que o CORSAP-DF/GO é uma formatação territorial que não se impõe, ela é negociada e discutida, onde também influencia processos históricos, sócio-espaciais e culturais, inclusive no que se refere a aspectos da identidade regional, além de considerar análises e regionalizações desenvolvidas anteriormente. Isso quer dizer, que o processo de regionalização não é puro, é um híbrido de vários métodos, que no caso do CORSAP-DF/GO se

consolidou como uma região-plano, com o objetivo de implementar políticas públicas territoriais.

### 3.4.2 Fragmentação e Cooperação

Na atualidade, o debate sobre a natureza da região se dá num momento onde o mundo está, simultaneamente unificado e dividido em uma economia mundial, pois cada porção da superfície terrestre não é mais autônoma, mas dependente em diferentes níveis, de processos gerais e universais. Para Corrêa (2005) a globalização, como etapa superior da espacialidade capitalista, produz uma fragmentação articulada da superfície terrestre ainda mais complexa.

A *fragmentação* exprime-se na divisão territorial do trabalho que se caracteriza diretamente por especializações produtivas, mas também por outras características sociais, culturais e políticas espacialmente variáveis. A *articulação*, por sua vez, exprime-se pelos diversos fluxos materiais e imateriais que percorrem a superfície terrestre, integrando pontos e áreas diversas (CORRÊA, 2005, p. 189, grifo nosso).

O mundo não se tornou homogêneo, sem diferenças o que, conseqüentemente, não fez com que as regiões desaparecerem. Ao contrário, o mundo e as regiões se transformaram, onde a *fragmentação articulada* construiu múltiplos mosaicos irregularmente sobrepostos, ou seja, a globalização ora ratificou, ora retificou as diferenças espaciais existentes.

Nestas condições, o território e a região se apresentam não só como ferramentas analíticas das dinâmicas sócio-espaciais, mas também como instrumentos de prática e que pode contribuir para inverter uma lógica de construção da sociedade que sempre atuou mais no sentido de unificar do que de unir (SANTOS, 1999). Por isso, é fundamental compreender os **arranjos territoriais de cooperação**, a exemplo do CORSAP-DF/GO, como mecanismos de desenvolvimento e gestão regional, analisando seus limites, desafios e potencialidades.

## CAPÍTULO 4 CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE SANEAMENTO E RESÍDUOS SÓLIDOS: CORSAP-DF/GO COMO REALIDADE, DESAFIO E POTENCIALIDADE

### 4.1 ANTECEDENTES LEGAIS

As Políticas Nacionais de Saneamento Básico – PNSB (2007) e de Resíduos Sólidos – PNRS (2010) trouxeram ao arcabouço legal brasileiro questões que há muito tempo necessitavam de regulamentações e estabeleceram as premissas para o enfrentamento dos problemas sociais, ambientais e econômicos associados à temática, além de apontarem as atribuições públicas e privadas na implantação das Políticas Nacionais.

Com a instituição da modalidade pública de consórcio pela Emenda Constitucional nº 19/1998 e sua regulamentação por meio da Lei Federal 11.107/05, somada a posterior edição tanto da PNSB como da PNRS, nota-se o aumento significativo destes arranjos interfederativos por todo país. A legislação estabeleceu as atribuições de todos os entes federados na condução da política nacional, das políticas estaduais e municipais no âmbito do saneamento básico como um todo e mais especificamente para os resíduos sólidos.

De acordo com a Lei Federal 11.445/2007 (PNSB) o saneamento básico é compreendido por quatro categorias: i) abastecimento de água potável; ii) esgotamento sanitário; iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. O município passa a ser em regra o *titular* das atividades de saneamento e responsável pelo planejamento, regulação, fiscalização e pela prestação dos serviços públicos, que podem ser delegadas à esfera pública e privada. A exceção se dá em relação ao planejamento, que é indelegável e deve ser exercida pelo *titular* dos serviços, como na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB.

A edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS por meio da Lei Federal 12.305/2010 trouxe importantes desafios para todos os entes da federação, entretanto coube aos municípios e ao Distrito Federal, como titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo dos



resíduos sólidos, assumirem a maior parte das responsabilidades técnicas, econômicas e socioambientais na implementação da PNRS. Esses entes, de acordo a legislação, deveriam atender os prazos de agosto de 2012, para elaboração dos Planos Municipais (e Distrital) de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS e agosto de 2014, para o fechamento de todos os lixões existentes, dispendo de forma ambientalmente adequada os rejeitos<sup>25</sup>, do contrário, os chefes dos executivos podem responder por crimes ambientais e de responsabilidade.

A amplitude dos desafios colocados pelas PNSB e PNRS coloca grande parte dos municípios brasileiros em situação delicada, pois com escassos recursos técnicos e financeiros para a implementação de projetos e estruturas que cumpram a legislação, uma das poucas alternativas foi a instituição de consórcios públicos, que pela legislação possuem prioridade no acesso a recursos federais. Mesmo assim, a União tem contribuído de forma muito limitada para que os demais entes federados cumpram as determinações das políticas nacionais. Neste contexto que é criado o CORSAP-DF/GO, como modalidade de associativismo territorial com o intuito de unir forças na prestação de serviços públicos no manejo de resíduos sólidos e das águas pluviais. É importante, nesta lógica compreender o processo de formatação do Consórcio até sua instalação em julho de 2013.

#### 4.2 FORMATAÇÃO DO CONSÓRCIO

O Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e de Goiás, CORSAP-DF/GO é pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta do Distrito Federal, do Estado de Goiás e dos municípios goianos consorciados. Contou com um processo de criação de aproximadamente cinco anos, desde a primeira reunião sistemática (2008) com os entes e órgãos envolvidos, depois com a assinatura do Protocolo de Intenções e as ratificações nos legislativos até a Assembleia de Instalação em 2013.

---

<sup>25</sup> Rejeitos: Resíduos Sólidos que não podem mais ser reciclados ou reutilizados.

Em 2008 aconteceram as primeiras reuniões para discutir o possível Consórcio na RIDE/DF, aproximadamente um ano depois da publicação da PNSB, mas somente em 2010 após a edição da PNRS, que trouxe importantes exigências e prazos no âmbito das gestão dos resíduos sólidos, as negociações avançaram mais intensamente. Em dezembro do mesmo ano (2010) foi firmado o Protocolo de Intenções, alguns meses depois da publicação da PNRS. A análise dos momentos mais importantes no processo de formação do CORSAP-DF/GO, especialmente ligados aos atos oficiais, permite perceber o nível de relação com a edição das políticas nacionais, demonstrando que as responsabilidades trazidas pela nova legislação impulsionaram os diálogos para formatação de um arranjo institucional de caráter horizontalizado na RIDE/DF.

O protocolo de intenções é um documento previsto na Lei Federal 11.107/2005, subscrito pelos chefes dos executivos dispostos a constituírem consórcio público, sendo indispensável para sua criação e apresenta seus aspectos primordiais, devendo contar obrigatoriamente com uma série de cláusulas (Art. 4º) para que seja considerado válido. Devem estar presentes a finalidade, área de atuação, a distribuição de votos nas assembleias gerais e as competências que serão transferidas pelos entes ao consórcio.

Apesar de assinado em dezembro de 2010, o Protocolo de Intenções do CORSAP-DF/GO estabeleceu que para efeitos legais a data a ser considerada seria 1º de janeiro de 2011. Ao que se sabe, essa decisão foi tomada porque os dois governadores (DF e Goiás) que assinaram o documento estavam eleitos pelo último processo eleitoral, mas só se tornariam de fato a partir de 2011. Foram subscritores do documento o Distrito Federal, o Estado de Goiás e os 19 municípios goianos da RIDE/DF: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa. Assinou ainda o prefeito de Vila Propício - GO, que foi englobado na proposta por ser um desmembramento do município de Pirenópolis.

Com a assinatura do Protocolo de Intenções os chefes dos executivos encaminharam o documento como projeto de lei para ratificação nos respectivos legislativos. A ratificação só é dispensada se, antes de subscrever o Protocolo, o ente federado já tenha disciplinado em lei sua participação no consórcio público. (Art. 5º da Lei Federal 11.107/2005)

Até a Assembleia de Instalação do CORSAP-DF/GO no dia 11 de julho de 2013, 16 municípios, o Distrito Federal e o Estado de Goiás havia ratificado suas adesões ao Consórcio, sendo Cabeceiras o primeiro a ter aprovado a Lei, em fevereiro de 2011. Com a ratificação nos legislativos dos entes consorciados, o Protocolo de Intenções tornou-se Contrato de Consórcio Público<sup>26</sup>.

Os municípios de Novo Gama e Cidade Ocidental só ratificaram a entrada ao CORSAP-DF/GO em 2014, ou seja, depois da Assembleia de Instalação (julho de 2013) e da Primeira Assembleia Ordinária (março de 2014) e por isso ainda não são considerados consorciados. O Protocolo de Intenções, seguindo os direcionamentos legais (Lei 11.107/2005), define que só seriam automaticamente admitidos como consorciados os municípios que efetuassem a ratificação até dois anos da data de subscrição do documento, ou seja, 1º de janeiro de 2013. Desta forma, os dois municípios ainda precisam ser recepcionados oficialmente pela próxima Assembleia Geral, em 2015.

O consorciamento dos dois municípios impactam significativamente no planejamento estratégico do Consórcio, visto que possuem populações majoritariamente urbanas e que em 2013 somavam 164.637 pessoas, além do que suas ausências deixariam um vácuo na região mais densa e conurbada da área goiana da RIDE/DF, que conta ainda com os municípios de Valparaíso de Goiás e Luziânia. Apesar de ainda não consorciados, mas subscritores do Protocolo de Intenções, a Primeira Assembleia Geral (março/2014) entendeu que tanto Novo Gama como Cidade Ocidental deveriam ser considerados em parte dos estudos e atividades do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS.

Valparaíso de Goiás, na mesma microrregião, tem grande dependência de relações interfederativas estáveis no que se refere à gestão dos resíduos sólidos e considera o CORSAP-DF/GO uma importante alternativa. Considerado pelo IBGE (2010) um município integralmente urbano, não possui em seu pequeno território área disponível para construção de aterro

---

<sup>26</sup> A necessidade de ratificação pelo respectivo legislativo só é dispensada se, antes de subscrever o Protocolo de Intenções, o ente da federação já tenha disciplinado em lei sua participação no consórcio público (Art. 5º da Lei Federal 11.107/2005).

sanitário que recepcione aproximadamente 120 t/dia de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU, e por isso leva atualmente seu RSU, após passar por estação de transbordo na própria cidade, para disposição no aterro privado de Cidade Ocidental.

Somente dois municípios assinaram o Protocolo de Intenções e não ratificaram: Vila Propício e Mimoso de Goiás. O primeiro desistiu de aderir ao CORSAP-DF/GO antes mesmo de sua fundação e associou-se ao Consórcio da Região de São Patrício (CIDERSP), do qual também se desligou em 2014, enquanto no segundo a adesão ao consórcio ainda não foi colocada como prioridade tanto no executivo como no legislativo municipal, apesar de informar que tem grande interesse em aderir ao CORSAP-DF/GO. Em 2014, o município de Flores de Goiás solicitou sua adesão ao CORSAP-DF/GO, entretanto a Diretoria decidiu que seu possível consorciamento ficaria, a princípio, dependente da decisão do Congresso Nacional de ampliar a área de abrangência da RIDE/DF.

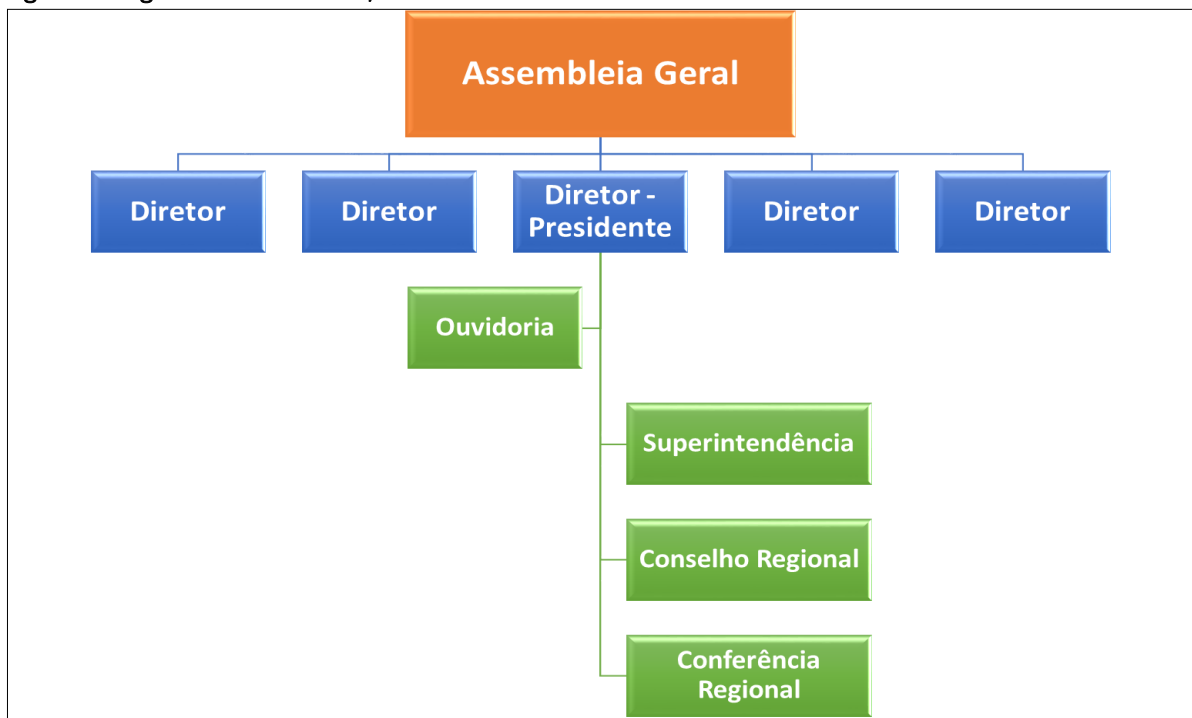
Com o intuito de garantir tanto a adequada representatividade como para assegurar a economia de escala no planejamento e na gestão no Consórcio, o Protocolo de Intenções condicionou a sua instalação à ratificação “pelo Estado de Goiás, pelo Distrito Federal e por um número de Municípios subscritores cujas populações totalizem pelo menos 500 mil habitantes” (CORSAP, 2011, p. 1). À época da Instalação, havia ratificado as duas Unidades da Federação (DF e GO) e 16 municípios goianos que somavam, segundo a estimativa populacional do IBGE (2013), 970.198 habitantes.

#### 4.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONSÓRCIO

A estrutura e funcionamento do CORSAP-DF/GO se expressam em dois documentos oficiais: o Contrato de Consórcio Público, resultado do Protocolo de Intenções subscrito em 2011 e pelo Estatuto do Consórcio, que deve respeitar as cláusulas previstas no Contrato e ainda dispor sobre procedimentos administrativos e temas referentes ao funcionamento e organização do CORSAP-DF/GO.

O Consórcio é composto por sete órgãos. São eles: i) Assembleia Geral; ii) Diretoria; iii) Presidência; iv) Ouvidoria; v) Superintendência; vi) Conselho Regional de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais e vii) Conferência Regional de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais. O esquema dos órgãos pode ser visualizado a seguir (Figura 9).

Figura 9: Órgãos do CORSAP-DF/GO



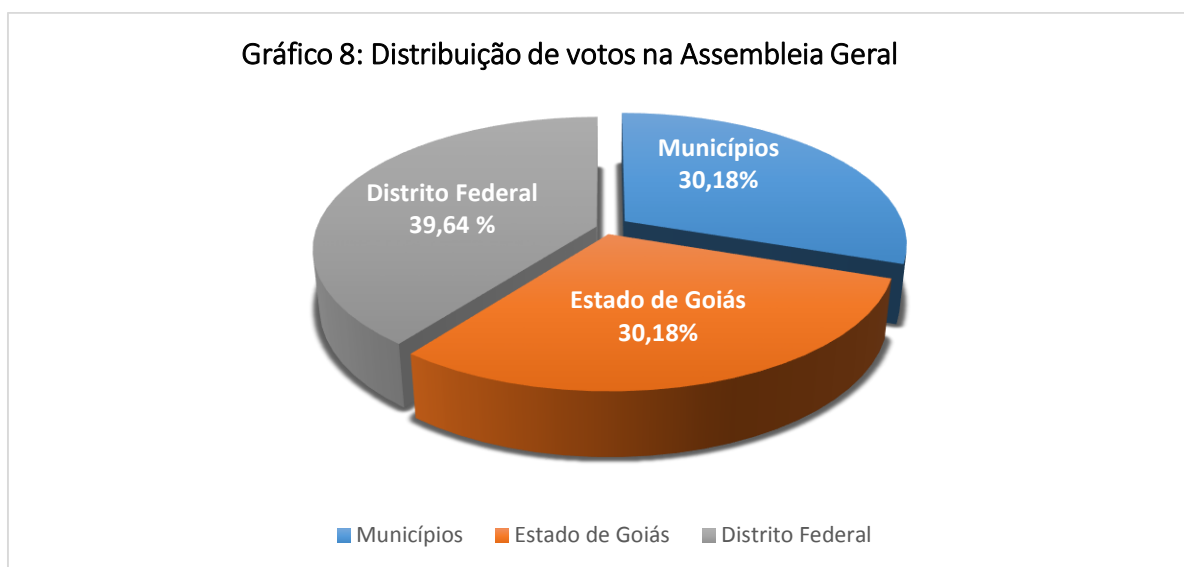
Até o momento, o Consórcio realizou apenas duas assembleias gerais, a de instalação em julho de 2013 e uma Geral Ordinária em março de 2014, sendo que o Estatuto previa mais duas nos meses de novembro dos mesmos anos. A de novembro de 2014 teria o objetivo de eleger a nova Diretoria, incluindo seu Diretor-Presidente visto que os mandatos encerraram-se em 31 de dezembro, concomitantemente com o fim do mandato de Governador do DF. É fundamental compreender o funcionamento da mais importante instância no âmbito do Consórcio, onde as principais questões são dialogadas e decididas, além de ser a estrutura onde as relações de poder se afirmam e se distribuem.

#### 4.3.1 Distribuição Política de Poder: Assembleia Geral e Diretoria

Em observância as determinações da Lei de Consórcios Públicos, o CORSAP-DF/GO possui como instância máxima a Assembleia Geral, órgão colegiado, composto exclusivamente por chefes dos poderes executivos de todos os entes consorciados, assegurando ao menos 1 voto para cada em suas deliberações. O CORSAP-DF/GO estabeleceu em seu Contrato que todos os

municípios possuem um voto, o Estado de Goiás possui a soma de todos os municípios e o Distrito Federal 4/3 dos votos estabelecidos para Goiás.

Considerando a formatação atual do Consórcio, com 16 municípios e as duas Unidades da Federação, a Assembleia Geral conta atualmente com um total de 53 votos, um voto de cada município, 16 votos para o Estado de Goiás e 21 votos para o Distrito Federal. Esta distribuição pode ser verificada também no Gráfico 8, no qual se aponta a proporcionalidade de votos e consequentemente de poder na principal instância de deliberação do CORSAP-DF/GO, que deve ocorrer ordinariamente sempre nos meses de março e novembro de cada ano. Entretanto, essa distribuição de votos não foi verificada no momento de definir os aportes de recursos de cada ente para o Consórcio, questão tratada mais a frente e consolidada na Tabela 2, em que o DF e Goiás contribuíram de forma igualitária.



A Assembleia Geral possui, dentre outras competências: eleger o Presidente do Consórcio com mandato de 2 anos sendo possível apenas uma reeleição; homologar o ingresso de ente que ratificou o Protocolo de Intenções após dois anos das subscrição, como nos casos de Novo Gama e Cidade Ocidental; aprovar os orçamentos plurianuais de investimentos e os programas anuais de trabalho; aprovar os Planos de Manejo de Resíduos Sólidos e de Águas Pluviais, as minutas de contratos de programa e de editais de licitação e analisar cessão de servidores dos entes para o Consórcio.

É também de atribuição da Assembleia aprovar a indicação do Superintendente, que é feita pelo presidente do CORSAP-DF/GO. Trata-se de cargo em comissão, em que se exige do ocupante formação em nível superior e experiência comprovada na área de saneamento. Responsável pela coordenação operacional e administrativa Consórcio. Está entre suas atribuições secretariar as reuniões de diretoria e da assembleia geral, movimentar em conjunto com o presidente as contas bancárias, exercer a gestão patrimonial e de pessoal, ou seja, coordenar administrativamente, tecnicamente e financeiramente o Consórcio.

Quanto a gestão de pessoal, a alternativa encontrada pelo Consórcio para contar, em seus primeiros momentos de funcionamento, com corpo técnico e administrativo que gerisse as questões mais urgentes e o próprio processo incipiente de organização e estruturação foi a cessão de servidores. O Governo do Distrito Federal - GDF cedeu servidores do quadro da Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana e depois da Secretaria de Governo para permitir o mínimo de operacionalidade ao Consórcio, disponibilizando ainda espaço para a sede provisória, no Anexo do Palácio do Buriti.

A Assembleia de Instalação, em julho de 2013, elegeu os cinco titulares da Diretoria do Consórcio, tendo como Diretor-Presidente<sup>27</sup> o Governador do Distrito Federal e como um dos diretores o Governador do Estado de Goiás. As outras três vagas da diretoria foram ocupadas pelos prefeitos de Planaltina de Goiás, Águas Lindas de Goiás e Luziânia, três dos maiores municípios do Consórcio e que por essa razão, segundo consta em Ata (CORSAP, 2013a), foi alvo de questionamento pelo prefeito de Água Fria de Goiás, que entendi que os município pequenos não estavam sendo contemplados. De fato, os municípios médios e pequenos (as respectivas populações podem ser verificadas na Tabela 1 e 2) só foram representados na 1ª Suplência pelo prefeito de Abadiânia, sendo as outras duas suplências ocupadas também por prefeitos das maiores cidades, Valparaíso de Goiás e Luziânia.

A representatividade dos entes consorciados pode ser considerada desequilibrada na segunda instância mais importante do CORSAP-DF/GO. Das 08 vagas da Diretoria, entre titulares e

---

<sup>27</sup> Qualquer chefe de executivo dos entes consorciados pode se candidatar a presidente do Consórcio. Na primeira eleição, o governador do Estado de Goiás propôs a candidatura do governador do DF, que foi aceita por unanimidade.



suplentes, 02 foram ocupadas pelas Unidades da Federação (DF e GO), 01 pelo município de Abadiânia e os demais cargos foram distribuídos entre os 05 maiores municípios consorciados. Uma melhor representatividade e alternância na gestão do Consórcio pode ser fator importante no seu desenvolvimento, por permitir melhor capilaridade territorial na distribuição de poderes ao mesmo tempo que amplia o nível de responsabilidade dos entes. Além das importantes distribuições política de todos os entes consorciados, é imprescindível a participação e o controle social em todas as etapas do planejamento e da gestão da autarquia, como previsto em lei e assegurado na estruturação do Consórcio.

#### **4.3.2 Participação e Controle Social: a Conferência e o Conselho Regional do CORSAP-DF/GO**

A Constituição Federal de 1988 – CF 88 instituiu importantes princípios e instrumentos para o exercício de uma democracia participativa no país, que possibilitariam o controle da sociedade nas atuações do Estado, exigindo das normas infraconstitucionais<sup>28</sup> a regulamentação de mecanismos que possibilitem uma efetiva interação da sociedade no aparato estatal, superando as simples idealizações jurídicas, ou seja, tornando-as realidade.

Seguindo estes preceitos e como norma infraconstitucional na qual se enquadra, a Lei 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB, demonstrou em vários de seus dispositivos o intuito de formatar um sistema de controle e participação social no que tange as dimensões da política nacional em variadas escalas de atuação. Tomado, como princípio fundamental dos serviços de saneamento básico no Brasil, o Controle Social é entendido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação” (BRASIL, 2007).

---

<sup>28</sup> Norma, preceito regramento, regulamento e lei que estão hierarquicamente abaixo da Constituição Federal. As demais normas jurídicas são consideradas infraconstitucionais, pois são inferiores as regras previstas na Constituição (LENZA, 2006).

Cabe ao titular dos serviços, quando da formulação da política pública de saneamento básico, estabelecer mecanismos de controle social, especialmente no âmbito das atividades de planejamento, regulação e fiscalização. A observância do controle social nestas atividades, somadas a existência de plano de saneamento básico e a realização de audiências e consultas públicas<sup>29</sup> são condições previstas pela Lei 11.445/2007 para a validade de contratos que tenham por objetivos a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

O Decreto nº 7.217/2010 (Art. 34) definiu os principais mecanismos que podem ser adotados para implementação do controle social na política de saneamento básico, são eles: i) debates e audiências públicas; ii) consultas públicas; iii) conferências das cidades; iv) participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação das políticas, assim como no planejamento e avaliação. É importante atentar que a legislação permite que as audiências públicas sejam realizadas de forma regionalizada, desde que garantido o efetivo acesso e participação da população. O Decreto 8.211/2014, que alterou o §6º do Art. 34 citado acima, definiu que:

Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado (BRASIL, 2014).

Há de se admitir que a Lei 11.445/2007 (PNSB) avançou bem mais na regulamentação da participação e do controle social do que a Lei 12.305/2010 (PNRS). O CORSAP-DF/GO, que claramente recebeu mais influência em sua formatação da Política Nacional de Saneamento Básico, construiu um sistema de participação e controle que muito se aproxima da proposta percebida na primeira legislação, especialmente na formatação de um Conselho Regional.

Proposto como instância permanente de participação e de controle social, o Conselho Regional de Manejo de Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais tem caráter consultivo, reunindo-se

---

<sup>29</sup> A audiência pública, como mecanismo que garante o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil, tem como característica marcante a oralidade, ou seja, a manifestação de opiniões pelos presentes. Já a consulta destina-se mais a produzir conhecimento sobre o que as pessoas pensam a respeito de um determinado assunto, não implicando, necessariamente, num debate e nem mesmo na presença física das pessoas – há consultas feitas via internet, por exemplo (MPPR, 2014).

ordinariamente a cada semestre com a finalidade de examinar, avaliar e debater temas e elaborar propostas de interesse do consórcio além de avaliar a qualidade dos serviços públicos de resíduos sólidos e das águas pluviais em sua área de atuação (CORSAP, 2011). Segundo o Estatuto do Consórcio (Art. 57), o Conselho é formado pelos seguintes segmentos:

- I- entes consorciados;
- II- órgãos governamentais com atuação no manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais, meio ambiente e recursos hídricos e saúde;
- III- prestadores de serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais;
- IV- usuários de serviços de manejo dos resíduos sólidos e na drenagem e manejo das águas pluviais;
- V- entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor com interesse no manejo dos resíduos sólidos e no manejo das águas pluviais (CORSAP, 2013b, p. 23).

É importante ressaltar que o Estatuto do Consórcio garante que haja paridade entre os representantes dos segmentos apontados nos incisos I, II e III, assim como entre os definidos nos incisos IV e V. Tais representantes apontados e distribuídos conforme apontado devem ser eleitos em cada Conferência Regional, a ser realizada com dois anos de alternância, nos anos ímpares e convocada pelo presidente do Consórcio.

A Conferência Regional de Manejo de Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais é o foro de participação e controle social do CORSAP-DF/GO, devendo contar necessariamente com instâncias locais no Distrito Federal e em todos os municípios consorciados. Nestas etapas intermediárias deve-se, além de discutir os pontos da etapa regional, eleger os delegados que representarão cada município e o DF na Conferência Regional, com direito a voz e voto. Além dos delegados eleitos nas instâncias locais, são considerados delegados natos os Governadores do DF e do Estado de Goiás, os prefeitos dos municípios consorciados e o superintendente do CORSAP-DF/GO.

Como apontado anteriormente, a Lei 11.445/2010 autorizou que os processos de participação social, especialmente ligadas à audiências e consultas públicas, poderiam ser desenvolvidas de maneira regionalizada. Entretanto, tratando-se de um consórcio interfederativo que contempla Unidades da Federação (UF) e municípios é extremamente delicado agrupar os entes federados

em microrregiões, visto que existem espectros políticos locais a serem considerados, o que acaba por exigir, na maioria das propostas, a edição de etapas nas escalas municipais e distrital.

Como o CORSAP-DF/GO foi fundado em julho de 2013, não foi possível que a presidência convocasse a primeira Conferência Regional e desta forma também eleger o Conselho Regional. Por consequência, o ano de 2015 era, estatutariamente, o momento para que se efetivasse essa instância de participação e controle social e por isso, no dia 31 de março de 2015, o presidente *pro tempori*<sup>30</sup> do Consórcio, o governador recém-eleito do DF Rodrigo Rollemberg convocou a I Conferência Regional para os dias 22 e 23 de outubro de 2015, a ser realizada em Brasília. No entanto, ainda falta o CORSAP-DF/GO elaborar e aprovar na próxima Assembleia Geral, ainda sem data definida, o *Regimento Interno* da Conferência de forma a oferecer os procedimentos necessários à execução desta mobilização regional de cunho participativo, que tem, dentre suas atribuições, a eleição do primeiro Conselho Regional do Consórcio.

#### 4.3.3 Responsabilidade Financeira Compartilhada: O Contrato de Rateio

A efetivação e a perenidade de um consórcio público, como modalidade de associativismo territorial, exige também a implementação de instrumentos que viabilizem o equilíbrio financeiro da autarquia e é nesse sentido que a Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005) estabeleceu, em seu Art. 8º, o *Contrato de Rateio*. Trata-se de instrumento jurídico formal em que os entes consorciados firmam as responsabilidades econômico-financeiras e o formato de repasse dos recursos para atender as despesas do consórcio.

O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a

---

<sup>30</sup> O Governador do Distrito Federal Agnelo Queiroz, como primeiro presidente do CORSAP-DF/GO no biênio 2013/2014, deveria convocar a Assembleia Ordinária para novembro de 2014 que elegeria a nova Diretoria, inclusive seu Diretor-Presidente. Como não o fez, o entendimento jurídico que se consolidou foi de que o Governador que o sucedeu no Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, assumiria *pro tempori* a presidência do Consórcio e convocaria nova Assembleia.

gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos (BRASIL, 2005, Art. 8º, §1º).

Seguindo as premissas legais para consórcios públicos, o CORSAP-DF/GO discutiu e aprovou na Assembleia Geral Ordinária de março de 2014 (CORSAP, 2014a) seu primeiro Contrato de Rateio, a ser cumprido naquele momento pelos 18 entes consorciados (DF, GO e mais 16 municípios), num valor total de R\$ 1.239.813,84. O formato de cálculo definido para estabelecer os valores de repasse de cada ente considerou duas variáveis: se Unidade da Federação (UF) ou município e a dimensão populacional segundo os as estimativas do IBGE para 2013.

O montante total foi dividido em três partes principais de R\$ 413.271,28: 1/3 para o Distrito Federal; 1/3 para o Estado de Goiás e 1/3 a ser fracionado entre os 16 municípios consorciados, a partir das proporções populacionais e que resultou num valor de R\$ 0,36 (trinta e seis centavos por habitante no referido recorte temporal (2013) e mais 4.000 de piso para cada município.

Como exemplo, pode-se apontar Vila Boa de Goiás, menor município do Consórcio e que deveria contribuir com R\$ 4.000,00 de piso mais R\$0,36 multiplicado por sua população em 2013 que era de 5.246 habitantes, resultando num aporte ao CORSAP-DF/GO de R\$ 5.888,56. Estas informações estão apresentadas na Tabela 2 a seguir, com os valores a serem transferidos por cada um dos 18 entes consorciados e suas respectivas populações em 2013.

<b>Tabela 2: CONTRATO DE RATEIO - PARTILHA ENTRE ENTES CONSORCIADOS</b>				
<b>CONSORCIADOS</b>	<b>POP. ESTIMADA (IBGE -2013)</b>	<b>R\$ HAB/PISO</b>	<b>CONTRIBUIÇÃO DO CONSORCIADO (R\$)</b>	
Vila Boa (GO)	5.246	0,36	5.888,56	
Água Fria de Goiás (GO)	5.395		5.942,20	
Cabeceiras (GO)	7.717		6.778,12	
Corumbá de Goiás (GO)	10.829		7.898,44	
Abadiânia (GO)	17.326		10.237,36	
Cocalzinho de Goiás (GO)	18.623		10.704,28	
Pirenópolis (GO)	24.111		12.679,96	
Alexânia (GO)	24.468		12.808,48	
Padre Bernardo (GO)	30.059		14.821,24	
Cristalina (GO)	51.149		22.413,64	
Santo Antônio do Descoberto (GO)	67.993	4.000,00	28.477,48	
Planaltina (GO)	86.014		34.965,04	
Formosa (GO)	108.503		43.061,08	
Valparaíso de Goiás (GO)	146.694		56.809,84	
Águas Lindas de Goiás (GO)	177.890		68.040,40	
Luziânia (GO)	188.181		71.745,16	
<b>VALORES TOTAIS - GOIANOS</b>	<b>970.198</b>		<b>0,36</b>	<b>413.271,28</b>
Brasília (DF)	Co-Participação			<b>413.271,28</b>
Goiás	Co-participação com os Municípios		<b>413.271,28</b>	
<b>VALOR TOTAL DAS PARTICIPAÇÕES</b>			<b>1.239.813,84</b>	

Fonte: Ata da Assembleia Geral Ordinária - 18 de março de 2014. Elaboração do Autor.

Um dos principais desafios dos consórcios públicos em geral, especialmente nos primeiros anos de consolidação do novo arranjo intergovernamental, refere-se ao nível de adimplência quanto ao contrato de rateio firmado. O CORSAP firmou sua partilha financeira em março de 2014 e até o fim do ano, apenas 03 entes havia transferido os recursos para a autarquia interfederativa, o que representa 1/6 dos entes consorciados. Entretanto como um dos pagantes foi o Distrito Federal e dois grandes municípios, Valparaíso de Goiás e Águas Lindas de Goiás, o valor total transferido no ano chegou 43,4% da receita prevista no Contrato. De qualquer maneira, o Consórcio encerrou o ano de 2014 com 15 municípios inadimplentes, que representa 5/6 do entes participantes e R\$ 701.692,32 a ser transferido.

Com a nova legislação de consórcios públicos, as responsabilidades para os entes consorciados e seus gestores tornaram-se mais claras e rígidas, como a inclusão na Lei Federal 8.429/1992 do inciso XI<sup>31</sup> do Art. 10, que estabelece como ato de improbidade administrativa “celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. Sendo ainda passível de exclusão do consórcio público, “após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio” (Art. 8º, §5º da Lei Federal 11.107/2005).

Uma alternativa que tem se colocado para este desafio é vincular por lei determinadas receitas dos entes consorciados para o cumprimento do contrato de rateio. Num primeiro momento, as interpretações caminharam no sentido da inconstitucionalidade da proposta, visto que a Constituição Federal - CF veda a vinculação de receita a órgão ou fundo (Art. 167, IV). Entretanto, a jurisprudência dos Tribunais de Contas tem entendimento de que as associações de municípios contam com personalidade jurídica própria e desta maneira não podem ser enquadradas nem na definição de órgão nem de fundo prevista na Constituição (TCE/MG, 2010).

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por exemplo, deu parecer pela possibilidade de vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM “para fazer face à

---

<sup>31</sup> O novo inciso foi incluído pela Lei Federal nº 11.107/2005 que trata das normas gerais de contratação de consórcios públicos.

contribuição devida a associação de municípios” (TCE-MG, 2010, p. 148) por entender que são transferências intergovernamentais, não lhes aplicando a vedação do Art. 167 da Carta Magna, mas mantendo-se a obrigatoriedade de autorização legislativa assim como a existência de contrato de rateio.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ao apontar que “o mecanismo a ser estabelecido por cada município consorciado, para pagamento de quota ao consórcio público, em percentual da receita do FPM ou em valor fixo, ficará sob a escolha discricionária de ente administrativo” (TCE-MT, 2013). Além do FPM, alguns consórcios públicos têm vinculado o Contrato de Rateio a receitas referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviço – ICMS, como é o caso do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão, que apresentava sérias dificuldades para efetivar seus contratos de rateio até optar pela estratégia de vinculação de receita.

Outros municípios escolheram formas híbridas de vincular receita. O Consórcio Público de Saneamento Básico do Sul e Centro Sul Sergipano – CONSCENSUL decidiu por vincular os valores do contrato de rateio ao FPM e ao ICMS, delimitando a porcentagem linear de 0,5% de cada receita para todos os entes consorciados. Essa proposta também foi usada inicialmente pelo Consórcio Público de Saneamento Básico do Agreste Central, primeiro arranjo intergovernamental do tipo consórcio público criado no Estado de Sergipe.

Estas vinculações são possibilidades que se colocam ao CORSAP-DF/GO como forma de superar, ou ao menos minimizar, as dificuldades encontradas nos primeiros anos para efetivação do contrato de rateio. A arquitetura que se construirá especificamente para este consórcio precisará ser exaustivamente debatida entre os entes consorciados, preferencialmente com a contribuição dos tribunais de contas atuantes<sup>32</sup>. Normalmente debates desta natureza não é tarefa simples, porque significa uma interpelação muito intensa nos poderes, mas ao mesmo tempo é uma discussão imprescindível para garantir a efetividade e a perenidade do Consórcio.

---

<sup>32</sup> Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Tribunal de Contas do Distrito Federal.



#### 4.4 PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO: RESÍDUOS SÓLIDOS

A Assembleia Geral de Instalação, em 2013, apontou que uma das prioridades da nova autarquia interfederativa seria a elaboração do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de forma a atender todos os 16 municípios consorciados e o Distrito Federal. Naquele momento, grande parte dos entes já estavam inadimplentes quanto ao prazo estabelecido para elaboração dos planos locais pela Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei 12.305/2010).

A PNRS estabeleceu que estados e municípios deveriam elaborar seus respectivos planos de gestão integrada de resíduos sólidos como documentos norteadores das respectivas políticas, tornando-os condição indispensável para que entes federados acessem “recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade” (Art. 16 e 18). A Lei estabeleceu o prazo de dois anos, a partir da data de publicação da lei, para a conclusão dos planos, com horizontes de 20 anos e revisão a cada quatro, ou seja, estados e municípios deveriam concluir seus planos até de 2 de agosto de 2012 (Art. 55).

Em atenção aos prazos estabelecidos e na previsão legal de que aqueles que optarem por soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos estarão dispensados da elaboração de planos locais, desde que respeitados os conteúdos mínimos estabelecidos no Art. 19 da PNRS, a Assembleia Geral decidiu pela elaboração de um plano regional que atendesse a todos os entes. Além disso, a legislação prevê prioridade no acesso a recursos da União para consórcios que elaborem e implementem planos regionalizados de resíduos, bem como aqueles que implantarem coleta seletiva com a devida participação de cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

À época da fundação (2013), apenas quatro entes consorciados já contavam com Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, os municípios de Água Fria de

Goiás, Cristalina, Formosa e Padre Bernardo. De qualquer forma, a decisão do Consórcio foi de que o novo plano regional recepcionaria as elaborações locais, mas seu escopo sua elaboração compreenderia toda a área abrangência do CORSAP-DF/GO, formatando um sistema de planejamento integrado, porém que respeita as especificações locais como é de praxe em planos desta natureza.

Contudo, a proposta de elaboração de um plano amplo com todos os municípios e o DF não foi possível, pois a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH/DF quando da criação do consórcio já desenvolvia proposta de plano local com recursos federais que, segundo regras do convênio, não poderia ser utilizado na elaboração de um plano regional como do Consórcio. Restou ao Consórcio a incumbência de elaborar um Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS que atendesse aos 16 municípios goianos consorciados.

O motivo pelo qual o DF não participou do plano regional mais amplo deveu-se ao edital do Ministério do Meio Ambiente – MMA, de 2011 em que o DF foi contemplado, cujo objetivo era apoiar a elaboração de planos de resíduos sólidos dos estados, Distrito Federal, municípios e consórcios públicos que estivessem nas áreas de abrangência das sedes da Copa do Mundo de 2014. Com a contemplação da proposta, o DF iniciou o processo para contratação de consultoria especializada para elaboração do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS.

A SEMARH/DF lançou edital para contratação do PDGIRS com valor estimado em R\$ 627.312,67 sendo parte dos recursos oriundos do MMA. A Secretaria optou por licitar na modalidade de pregão presencial, do tipo menor preço, que foi considerado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF como inadequado por entender que o objeto de contratação deveria contemplar também aspectos técnicos (SEMARH, 2014).

No âmbito regional, o Ministério das Cidades - MCidades decidiu elaborar os Plano Regionais de Saneamento das RIDE'S, conforme o previsto na Lei 11.445/2010 quanto as regiões integradas. Para isso, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério lançou Chamada Pública para Diagnóstico do Saneamento das Regiões Integradas de Desenvolvimento

do DF, do Pólo Grande Teresina e do Pólo Petrolina e Juazeiro. Foram convidadas a apresentar propostas Instituições Federais de Ensino Superior, do qual foi selecionado o projeto liderado pela Universidade de Brasília – UnB em parceria com **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí** – IFPI e a Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, com prazo inicial de conclusão para março de 2015 e depois adiado para dezembro do mesmo ano.

Desta forma, formata-se na região um complexo conjunto de planejamentos em saneamento básico e resíduos sólidos, que necessitam ser dialogados e integrados, por isso foi criado em 2014 um grupo de trabalho com representantes do MCidades, CORSAP-DF/GO, SEMARH/DF e UnB. Sintetizando, conta-se na região com: i) a elaboração do Plano de Saneamento Básico da RIDE/DF, via Ministério das Cidades e Universidade de Brasília; ii) a elaboração do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos, via SEMARH/DF; iii) os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS de alguns entes consorciados. Iv) a elaboração do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS, via CORSAP-DF/GO. Este último tem o intuito de construir um planejamento integrado para todos os municípios goianos, de forma a construir diagnósticos, prognósticos e propostas para a gestão dos resíduos sólidos na região.

#### **4.4.1 Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS**

Inicialmente, visando agilidade, a Assembleia Geral Ordinária – AGO de março de 2014 decidiu que o PIGIRS fosse elaborado pelo próprio Consórcio com a contratação de empresas e consultores especializados para serviços específicos, contanto ainda com a criação de um Comitê Gestor constituído por representantes do próprio consórcio, dos municípios, do Estado de Goiás e do Distrito Federal com a atribuição de acompanhar a elaboração do plano em todas as suas etapas. No entanto, pela falta de servidores qualificados para gerenciar o processo, optou-se por contratar duas empresas especializadas no desenvolvimento de dois produtos, mantendo a coordenação geral no Consórcio.

Em razão da dificuldade financeira do Consórcio, decorrente da já explicitada inadimplência do no âmbito do contrato de rateio, o CORSAP-DF/GO decidiu por contratar a primeira

- I. Projeto de Mobilização Social e Divulgação – PMSD, com o objetivo de desenvolver audiências públicas prévias em todos os 16 municípios e alguns distritos mais importantes na dinâmica local e regional, assim como a organização da Conferência Regional de Resíduos a ser realizada em Brasília, na fase final de elaboração do PIGIRS;
- II. Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS, estudo técnico que contemple todas as previsões legais da PMSB e PNRS, desenvolvendo programas nas mais variadas escalas: regional, microrregional e local.

Em razão da dificuldade financeira do Consórcio, decorrente da já explicitada inadimplência do no âmbito do contrato de rateio, o CORSAP-DF/GO decidiu por contratar o primeiro produto, pois já contava com recursos suficientes, para o posterior contratação do estudo técnico, com os demais recursos previstos. O PMSD, que foi licitado e contratado em 2014, é justificado pois:

*A elaboração do Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS requer formatação de um modelo de planejamento participativo, como elencado no Estatuto das Cidades, na Política Nacional de Saneamento Básico e na Política Nacional de Resíduos Sólidos. A participação social pressupõe convergência de propósitos, resolução de conflitos, aperfeiçoamento da convivência social e transparência dos processos com foco no interesse da coletividade (CORSAP, 2014b, p. 1).*

O PIGIRS e conseqüentemente o PMSD consideram como área de abrangência para o desenvolvimento das atividades, os 16 municípios goianos, porém como em 2014 Novo Gama e Cidade Ocidental também ratificaram o Protocolo de Intenções em seus legislativos, só dependendo de serem recepcionados pela próxima Assembleia Geral, o PMSD foi contratado com a possibilidade desenvolver audiências também neste municípios.

Foram desenvolvidas em 2014, dezessete Consultas Públicas Prévias em 16 municípios goianos, incluindo Cidade Ocidental (ainda não consorciada). Ficaram pendentes no projeto de mobilização os municípios de Novo Gama e Pirenópolis. Participaram das consultas um total de 699 pessoas dos mais variados seguimentos, especialmente funcionários públicos,

representantes de organizações da sociedade civil, empresários e trabalhadores. Os prefeitos estiveram presentes em 5 das 17 consultas, que contaram ainda com a presença de 70 secretários municipais e 30 vereadores (CORSAP, 2014d). Em geral, as propostas apresentadas nas consultas públicas oferecem uma aproximação da realidade local e regional na gestão de resíduos sólidos, colaborando no norteamento dos aspectos mais relevantes no desenvolvimento do diagnóstico. As demais atividades do PMSD estão suspensas até que o CORSAP-DF/GO tenha suas atividades retomadas e nova gestão defina os próximos procedimentos.

No que tange a contratação dos estudos técnicos do PIGIRS, o CORSAP-DF/GO publicou em 2014 em seu site, o Termo de Referência (TR) para contratação de consultoria técnica especializada para o desenvolvimento de serviços referentes ao Plano Intermunicipal. O referido TR aponta as principais justificativas do planejamento intermunicipal, e define que

[...] administração pública deve buscar a defesa dos princípios da salubridade ambiental, da saúde pública e procurar instituir mecanismos mais adequados à redução e à reutilização dos resíduos sólidos, além da segregação, coleta, transporte, transbordo, triagem, tratamento e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Deve buscar, ainda, o desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais, reduzindo gradualmente a geração de resíduos sólidos (CORSAP, 2014c).

O PIGIRS do Consórcio, segundo as perspectivas do Termo de Referência, deve contar com 3 etapas principais: i) Diagnóstico regional com detalhamento municipal; ii) Estudo de Gestão Associada; iii) Planejamento das ações do PIGIRS, além disso, o TR determina o cumprimento de todos os itens previstos no Art. 19 da PNRS, o que isenta todos os municípios da elaboração de um planejamento local em resíduos sólidos. O TR aponta ainda a obrigatoriedade da elaboração de seis Programas (CORSAP, 2014c), são eles:

- I. Programa de Gestão, Reaproveitamento e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil;
- II. Programa de Gestão, Fiscalização e Disposição Ambientalmente Adequada dos Resíduos de Serviços de Saúde (RSS);
- III. Programa Integrado de Implantação e Implementação de Logística Reversa;
- IV. Programa de Monitoramento e Sistema de Informações do CORSAP-DF/GO;

- V. Programa de Capacitação dos Recursos Humanos do CORSAP-DF/GO e municípios consorciados;
- VI. Programa Permanente de Educação Ambiental.

O Termo de Referência aponta um cronograma de 190 dias para elaboração do PIGIRS, deste o Plano de Trabalho até a entrega da versão final, com a posterior realização de Conferência Regional, cumprindo as especificações estatutárias de convocação de tal instância de participação social a cada dois anos e em anos ímpares. Neste cronograma a ideia era de que o PIGIRS fosse concluído a tempo de ser debatido na Conferência Regional, o que nas condições atuais de funcionamento do CORSAP-DF/GO, já se tornou impraticável, visto que ainda precisa passar todo o processo licitatório até a contratação da empresa e mais o prazo mínimo de elaboração do plano (190 dias).

Não existem dúvidas de que a elaboração de um plano regional de caráter intermunicipal, tem diversas vantagens técnicas, operacionais, estratégicas e especialmente financeiras. Nesse sentido muitos municípios do CORSAP-DF/GO suspenderam seus processos locais de contratação por contarem que a elaboração desse planejamento fosse desenvolvido via consórcio. No entanto os valores correspondentes ao contrato de rateio, que tinha destinação quase exclusiva para o PIRGIS, só foi repassado pelo Distrito Federal e os municípios de Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás, que adiou ainda mais a conclusão desse importante instrumento de planejamento.

O contexto apresentando apenas reitera o desafio que é o Contrato de Rateio para maioria dos consórcios públicos, não sendo diferente para o CORSAP-DF-GO. É imprescindível que o processo de horizontalização das políticas públicas na região supere os aspectos exclusivamente legais e atinja um nível de comprometimento político, que construa uma efetiva integração territorial. Pois o processo de implementação de infraestruturas para a prestação adequada de serviços públicos só serão passíveis de execução quando as etapas

#### 4.4.2 Infraestrutura Regional de Destinação Final de Resíduos

O aspecto da destinação<sup>33</sup> final de resíduos sólidos, em suas mais variadas categorias, é amplo e complexo, mas na região do CORSAP-DF/GO tem especial importância as estruturas destinadas aos Resíduos da Construção Civil – RCC e os Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, ou seja, principalmente os Aterros Sanitários, as Áreas de Transbordo e Triagem (ATT) e as Áreas de Transbordo, Triagem e Reciclagem – ATTR. A maior proporção de resíduos da região são de RCC e RSU, mas mesmo assim ainda não contam com sistemas adequados de destinação.

Esta questão é das mais importantes trazidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), especialmente no que tange ao prazo determinado pela legislação para fechamento dos lixões e a disposição<sup>34</sup> ambientalmente adequada de rejeitos (Art. 54), cujo prazo era 02 de agosto de 2014, quatro anos após a publicação da Lei. Atualmente no CORSAP-DF/GO apenas o município de Planaltina de Goiás está adequado à legislação federal, restando ainda a todos os demais entes consorciados o desenvolvimento de sistemas adequados para disposição de seus resíduos. Para muitos destes as soluções associadas apresentam-se como alternativas imprescindíveis, a exemplo de Valparaíso de Goiás que hoje destina o RSU num Aterro Privado no município de Cidade Ocidental por não contar com viabilidade territorial e ambiental para dispor os resíduos em seu próprio município.

Na realidade, situação não é confortável para nenhum dos entes, pois como se sabe, trata-se de uma região na qual os municípios possuem dificuldade financeiras expressivas, que dificultam a implementação de políticas públicas e de infraestrutura. Como exemplo das restrições financeiras, quatro municípios do CORSAP-DF/GO estão na lista do G100 da Federação Nacional dos Municípios, que aponta os 100 municípios brasileiros com mais de 80

---

<sup>33</sup> Destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (BRASIL, 2010, art. 3, VII).

<sup>34</sup> Disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (BRASIL, 2010, art. 3, VIII).

mil habitantes que possuem alta vulnerabilidade socioeconômica. São eles: Planaltina de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Formosa e Valparaíso de Goiás.

Mesmo Planaltina de Goiás que optou no passado por uma Parceria Público Privada – PPP para encerramento, remediação do lixão municipal e construção de um aterro sanitário, tem dificuldades para cumprir suas obrigações contratuais quanto ao pagamento pelos resíduos aterrados e que só recentemente passaram a ser cobrados, visto que as cláusulas contratuais previam o pagamento somente depois que a nova estrutura estivesse pronta e licenciada pelos órgãos ambientais competentes.

A estruturação de uma PPP em Planaltina de Goiás não é facilmente replicada para os municípios de igual ou maior porte populacional na região para implantação de aterros locais, atendendo exclusivamente os resíduos do município, visto que há pouco interesse da iniciativa privada em estabelecer parcerias em cidades com produção de resíduos estimadas em aproximadamente 100 t/dia, como é o caso dos municípios maiores do CORSAP-DF/GO. No caso de Planaltina de Goiás, trata-se de uma decisão estratégica da empresa parte da PPP, visto que alguns documentos e estudos apontavam, antes mesmo da fundação do Consórcio, a possibilidade de que resíduos do DF fossem levados para aterros regionais nos municípios goianos, com destaque para aterros sanitários em direção ao vetores norte (Planaltina de Goiás e Formosa) e sul de ocupação (Novo Gama, Valparaíso, Luziânia, Cidade Ocidental).

Desde 2014, e especialmente depois que o Aterro Sanitário de Planaltina de Goiás foi licenciado pela Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH/GO, estudos técnicos e diálogos institucionais estão sendo desenvolvidos para que parte dos resíduos do DF sejam dispostos no município goiano. Segundo Montenegro (2013), nos estudos do processo de licenciamento ambiental do futuro Aterro Oeste, localizado em Samambaia às margens da rodovia DF-180, já existe previsão de um aterro sanitário ao norte do Distrito Federal.

O processo licitatório para implantação e operação do Aterro Sanitário Oeste se arrasta há anos no GDF e ainda é incerto quando começará a operar, mas certamente não será possível em 2015. De qualquer maneira é imprescindível - operacional, financeira e ambientalmente - que o DF considere outras alternativas para disposição final dos Resíduos Sólidos Urbanos - RSU nos



municípios goianos via Consórcio. Um dos motivos refere-se a ocupação urbana atual no DF que seguiu por vários vetores de expansão, tornando operacionalmente e financeiramente inadequado transportar resíduos para um único aterro, em muitos casos, cortando parte do território do DF. Depois, o DF tem dificuldades territoriais e ambientais para identificação de outras áreas para aterros, além do que os preços das terras aqui são muito superiores aos praticados nos municípios goianos. Desta forma, não é interessante manter o Aterro Oeste como única opção para os resíduos do DF, pois do contrário aumenta-se bastante a vida útil da área de disposição.

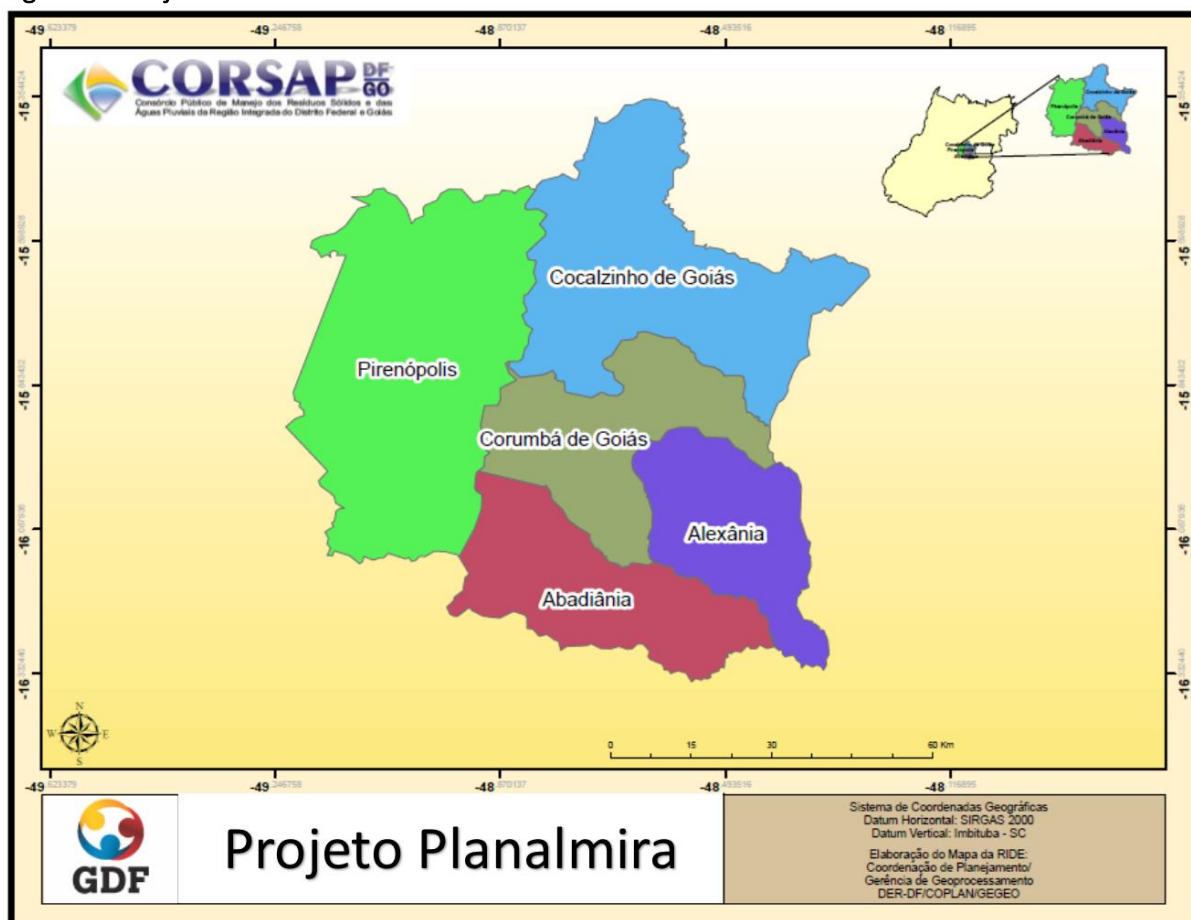
A gestão associada de serviços públicos por entes do CORSAP-DF/GO deverá, segundo estabelecido pela Lei de Consórcio Públicos (Lei 11.107/2005), ser constituída e regulada por contrato de programa, no qual devem ser estabelecidas as obrigações de um ente com outros entes ou para com o Consórcio Público. Neste caminho, a Assembleia Geral do Consórcio aprovou em março de 2014 uma série de Minutas de Contratos de Programa que são um primeiro apontamento das perspectivas da autarquia na implantação de infraestruturas para destinação final de resíduos, já com caráter regionalizado. Foram aprovados as seguintes minutas:

- Aterro Sanitário de Planaltina de Goiás;
- Aterro Sanitário Regional de Planalmira, município de Abadiânia;
- Aterro Sanitário e Centro de Logística Reversa de Luziânia;
- Aterro Sanitário de Padre Bernardo;
- Aterro Sanitário de Santo Antônio do Descoberto;
- Área de Triagem, Transbordo e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil – ATTR de Valparaíso de Goiás (Emergencial);
- Usina de Triagem, Tratamento e Destinação Final de Resíduos da Construção Civil de Luziânia, com aproveitamento de modal ferroviário, no traçado entre Luziânia e a antiga Rodoferroviária de Brasília (CORSAP, 2014a)

Em geral, a proposta do CORSAP-DF/GO caminha no desenvolvimento de algumas estruturas regionais de forma a atender vários municípios e o DF de forma complementar. Nos municípios mais próximos a Brasília seriam implantados aterros regionais, permitindo ganho de escala e diminuição de custos para todos os associados na disposição final e também no processo de transporte das localidades até o aterro. Ainda é difícil estabelecer com exatidão quais destes aterros se efetivarão e a quem exatamente atenderão, mas é provável a implantação de pelo menos mais dois aterros regionais, um na região sul e outro na região norte da Área Metropolitana de Brasília – AMB. Entretanto, os estudos que apontarão as melhores alternativas devem ser desenvolvidos pelo PIGIRS, o que também adia qualquer discussão prévia em relação ao estabelecimento de Parcerias Públicos Privadas para os aterros regionais, que precisa desse planejamento.

Merece destaque, pelo desenho regional da proposta, a discussão do Aterro Sanitário de Planalmira, que atenderia aos municípios de Alexânia, Abadiânia, Corumbá de Goiás, Cocalzinho de Goiás e Pirenópolis (Figura 10), que conjuntamente segundo informações fornecidas pelos municípios produzem, em conjunto, aproximadamente 100 t/dia de Resíduos Sólidos Urbanos e atualmente destinam seus resíduos em lixões municipais.

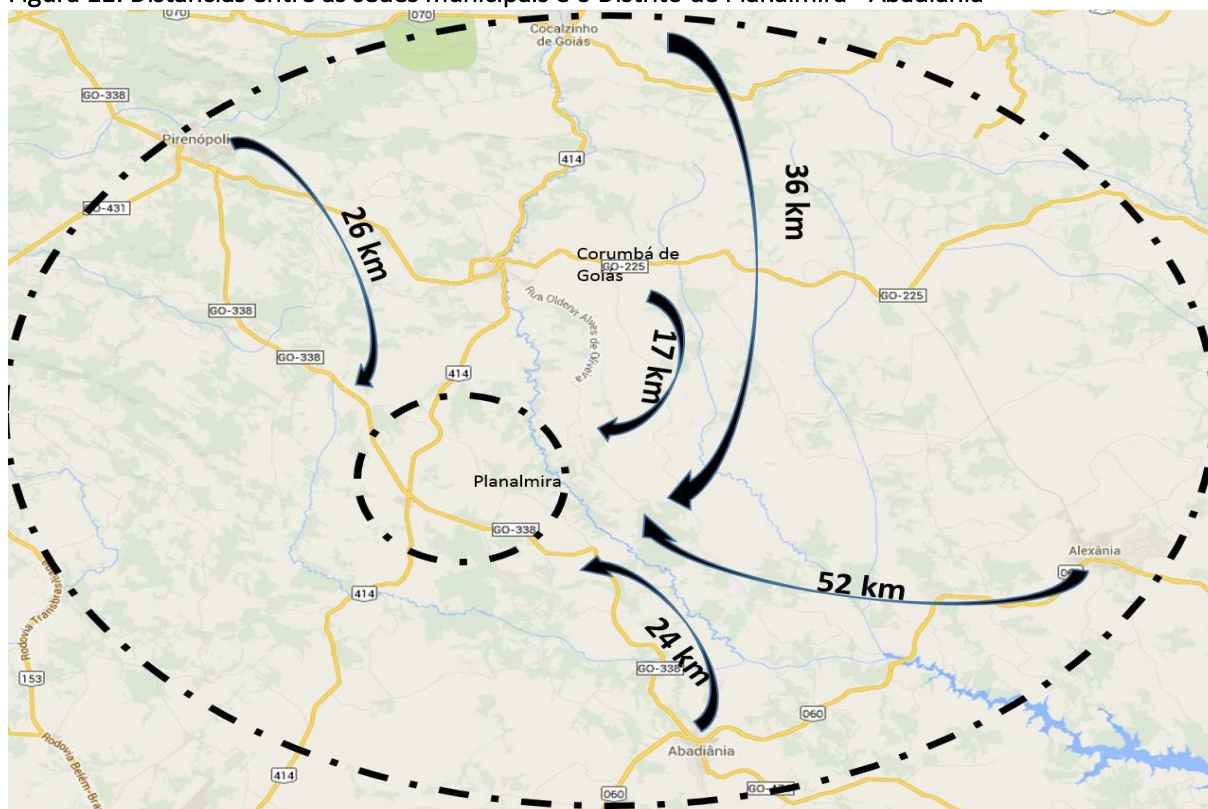
Figura 10: Projeto Planalmira



Fonte: Coordenação de Planejamento – CORSAP, 2014.

Planalmira é um Distrito de Abadiânia e situa-se numa posição estratégica na região, especialmente pela facilidade de acesso por rodovias em boas condições, via BR 060, BR 414 e a GO 338, como pode ser verificado no esquema a seguir, com as distâncias aproximadas das sedes municipais até o Distrito (Figura 11).

Figura 11: Distâncias entre as sedes municipais e o Distrito de Planalmira - Abadiânia



Fonte: Diego Bergamaschi, 2014.

Os estudos desenvolvidos pelos CORSAP-DF/GO são iniciais e foram apresentados e recebidos pelos respectivos prefeitos, que solicitaram o desenvolvimento dos estudos de viabilidade técnica e financeira para implementação da proposta. Um dos maiores desafios para um projeto como o de Planalmira é seu custo de implementação, não dispondo os municípios de recursos próprios e tendo grande dificuldade em acessar recursos federais ou de empréstimos. Além disso, o custo de operação de um aterro sanitário, segundo as determinações técnicas, é significativamente alto, especialmente quando comparado com o custo ínfimo que hoje as prefeituras empregam nas atividades de seus lixões.

O CORSAP-DF/GO ainda tem muito por fazer no que tange a planejamento e implementação de infraestruturas de gestão de resíduos e o ponto inicial de tudo isso, indiscutivelmente, é a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PIGIRS, pois somente assim poderá ser mapeado a real situação do Consórcio e estabelecer os projetos adequados e necessários para formatar uma gestão horizontalizada efetiva, que diminua custos, melhore a qualidade dos serviços e proceda métodos ambientalmente adequados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fundação do primeiro Consórcio Público na RIDE/DF significa um importante passo na construção de um processo de gestão territorial compartilhada, onde horizontalidades passam a ser não apenas potencialidade, mas também realidade. Entretanto, ainda existem importantes desafios a serem enfrentados, dos quais podemos destacar a descontinuidade de gestão, como a que passou o CORSAP-DF/GO entre 2014 e 2015, exatamente no encerramento do primeiro biênio e também a inadimplência em relação ao contrato de rateio firmado em 2014.

A totalidade dos servidores do CORSAP-DF/GO, como apontado em outro momento, foi cedida pelo GDF, que ainda disponibilizou toda a estrutura operacional e administrativa, incluindo sua sede no Palácio do Buriti. Com a alternância de governo do DF, a estrutura ficou fragilizada, os servidores foram desligados e o CORSAP-DF/GO está com suas atividades oficialmente suspensas. Algumas reuniões entre representantes dos consorciados ocorreram no primeiro semestre de 2015, especialmente para elaboração de minuta do Regimento da Conferência Regional de Resíduos Sólidos do CORSAP-DF/GO e para o estabelecimento da pauta a ser discutida na próxima Assembleia Ordinária. Na ocasião o Consórcio precisará definir estratégias que permitam a retomada funcional do Consórcio, garantindo recursos, estrutura e servidores além de planejar instrumentos que permitam dar maior segurança financeira a autarquia, além de perenidade e efetividade em sua atuação.

Não existem perspectivas definitivas quanto ao funcionamento do Consórcio a curto prazo. A presidência, segundo o Estatuto do Consórcio pode ser exercida por qualquer ente, no entanto é improvável que algum município queira se responsabilizar neste momento com a estrutura operacional e técnica necessária que viabiliza, ao menos no primeiro momento, a continuidade da autarquia. Assim, a presidência deve ser assumida ou pelo Governador do Distrito Federal, ou pelo Governador do Estado de Goiás.

Como colocado antes, a estrutura do Consórcio foi inicialmente (2013) absorvida na estrutura do GDF na Secretaria da Região Metropolitana e posteriormente na Secretaria de Governo (2014). Entretanto, ambas foram extintas da atual estrutura governamental, passando as

atividades relacionadas à RIDE/DF para duas subsecretarias no âmbito da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável do DF. Certo é que nessa fase de transição, considerando o Governador do DF como presidente interino, o Serviço de Limpeza Urbana – SLU tem se esforçado em produzir algum dinamismo em relação ao CORSAP-DF/GO e é percebido como ponto focal em algumas questões concernentes ao Consórcio.

No entanto, é difícil supor que o SLU absorva a estrutura do CORSAP, primeiro, porque a nova gestão tem feito um esforço importante para equilibrar as contas, reforçar o quadro técnico e implantar estruturas de controle e operacionalização que decorra em melhoras significativas dos serviços que desenvolve no DF, podendo o CORSAP-DF/GO dissipar um pouco da energia empenhada em atingir seus objetivos. Segundo, porque é necessário avaliar questões legais que envolvem, por exemplo, a assinatura de contrato de programa para levar resíduos para municípios da região, como no caso de Planaltina de Goiás, no qual o SLU seria ao mesmo tempo parte e mediador da relação contratual firmada. E por fim, porque o Consórcio também tem em seu escopo de atuação o manejo das águas pluviais, que não se encontra no âmbito das atividades exercidas pelo SLU.

Sob a lógica de atuar tanto no manejo dos resíduos sólidos como de águas pluviais, a possibilidade que se abre é que a Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos – SINESP/DF agregue as ações do CORSAP-DF/GO, visto que está em seu escopo tanto os resíduos sólidos, pois desde o começo de ano (2015) o SLU está vinculado à SINESP, como o manejo das águas pluviais, vinculado a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP. Entretanto, os resíduos sólidos ainda são uma temática recente na Secretaria, resultado da recepção do SLU em sua estrutura, exigindo a formatação de uma estrutura administrativa e técnica mínima para um possível recepcionamento do CORSAP-DF/GO. De qualquer forma a SINESP pode contribuir significativamente, tanto na expertise técnica que acumula historicamente como na formatação de processos de gerenciais, especialmente no que tange a serviços públicos de água, esgoto, drenagem pluvial, infraestrutura urbana e mais recentemente, também na gestão dos resíduos sólidos.

No Governo do Estado de Goiás, a Secretaria Extraordinária do Entorno de Brasília apresenta-se como possibilidade, caso a presidência seja assumida pelo Governador do Goiás.

Historicamente é uma secretaria que também sofre com a descontinuidade nas atividades e tem caráter mais político do que técnico, além de contar com estrutura bastante reduzida, o que exigiria do Governo de Goiás a disponibilização de mais servidores e de estrutura que atenda as demandas relacionadas à Gestão do CORSAP-DF/GO.

De qualquer forma, para o retorno das atividades do CORSAP-DF/GO é imprescindível que os entes consorciados disponibilizem conjuntamente estrutura administrativa e servidores para a reorganização funcional da autarquia, para que a médio prazo o consórcio possa se desenvolver de forma autônoma e com recursos próprios, especialmente provenientes do contrato de rateio e efetivando concurso para contratação de empregados públicos, vinculados ao regime de Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, como previsto na Lei de Consórcios Públicos.

Com a eleição do novo Presidente do Consórcio, é imprescindível a definição de um novo Superintendente com legitimidade suficiente para garantir rapidamente o retorno da operacionalidade da autarquia interfederativa. O cargo de Superintendente deve ser ocupado por pessoa com perfil que técnico, como previsto na Lei de Criação do CORSAP-DF/GO, mas também com a devida capacidade política de articulação, o que a nosso ver difere do perfil um político profissional.

Essas características, em primeiro momento, já garantem importante legitimidade ao novo gestor, que deve ser somada ao movimento político de ambos os Governadores de demonstrarem que o Superintendente possui representatividade e trânsito tanto no Palácio do Buriti (Brasília) como no Palácio das Esmeraldas (Goiânia). Por isso tudo, a necessidade de que o perfil do ocupante do cargo não seja de político profissional, pois num território com espectros políticos e de poder tão heterogêneos, é importante possuir equilíbrio ideológico e partidário que permita transitar com serenidade também em todos os municípios consorciados.

Uma importante perspectiva que se coloca ao Consórcio, tanto na realização de concurso público como em processos mais amplos de gestão institucional, é apresentada no âmbito do Programa de Saneamento Ambiental e Gestão Territorial – Brasília Sustentável II. Trata-se de um empréstimo de US\$ 100 milhões junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),

com contrapartida de US\$ 50 milhões para obras e melhorias na gestão de recursos hídricos, resíduos sólidos e urbanização, em que parte do recursos deverá ser aplicada no componente de fortalecimento institucional, com previsão investimentos na ordem de US\$ 800 mil para o CORSAP-DF/GO. A previsão é que os recursos comecem a ser liberados a partir de 2016 e sejam aplicados em ações como a implantação do sistema de informações do consórcio, elaboração de minuta de edital para contratação de servidores por concurso público e capacitação técnica e gerencial da equipe.

O CORSAP-DF/GO iniciou na região mais uma possibilidade de gestão territorial na RIDE/DF e com isso outras propostas de consórcios, com variadas intensidades tem surgido. A Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília – AMAB, que foi importante na formação do CORSAP-DF/GO, sugeriu recentemente a criação de um consórcio setorial na área de saúde, solicitando o apoio do Distrito Federal e do Estado de Goiás. Em março de 2015, representantes de alguns municípios da região (Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Cristalina, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás) e do Estado de Goiás participaram de reunião mediada pela Secretaria Extraordinária do Entorno para discutir a proposta do consórcio em saúde.

Em evento no município de Valparaíso de Goiás em abril de 2015, com a presença dos governadores do DF e de Goiás para a retomada das obras do Sistema de Saneamento Corumbá, foi assinado também uma Carta de Intenção para criação do Consórcio de Saúde do Entorno Sul (CASA CIVIL, 2015), com o intuito de contratar e gerir conjuntamente serviços de saúde que possuam valores elevados.

Atualmente, o processo encontra-se ainda no âmbito político, exigindo análises mais profundas quanto à amplitude e especificidade do consórcio, mas ao mesmo tempo já demonstra que este modelo de associativismo territorial entrou na agenda de planejamento regional e que outras propostas podem avançar, como nas áreas de transporte e mobilidade, segurança pública, educação, turismo, meio ambiente e infraestrutura.

No que se refere a transporte metropolitano, o governador do DF e o atual presidente da Companhia Metropolitana do Distrito Federal – METRÔ, são importantes defensores do projeto



que há muito tempo é debatido de utilização da linha férrea para transporte de passageiros do entorno sul para Brasília, entre Luziânia e a antiga Rodoferroviária. Portanto, a estruturação de um consórcio interfederativo, a exemplo, CORSAP-DF/GO pode contribuir na implantação de propostas desta e de outras naturezas, exigindo de qualquer maneira os devidos estudos de viabilidade e evidentemente, o interesse político dos atores envolvidos.

Essas propostas podem avançar setorialmente, associando unidades da federação a partir das demandas mais importantes que compartilhem, assim como com a criação de um consórcio multisetorial ou multifinalitário, no qual as singularidades sejam tratadas por contratos específicos, unificando-se a estrutura de funcionamento e deliberação, que resulta na diminuição de custos operacionais e de instâncias decisórias assim como possibilita maior agilidade e efetividade nas ações do Consórcio.

Consórcios mais amplos, que atuam como verdadeiras agências de planejamento, gestão e desenvolvimento regional, têm se ampliado por todo o país e o CORSAP-DF/GO tem potencial de ser a estrutura básica que recepcionaria as demais demandas setoriais. Entretanto, para isso é necessário superar os desafios mais básicos no âmbito do CORSAP-DF/GO, como a efetivação e perenidade do contrato de rateio, a elaboração de um planejamento integrado e realista assim como uma postura progressiva de comprometimento para com o arranjo interfederativo.

No âmbito da Política Nacional de Saneamento Básico e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o modelo de consorciamento é colocado como importante alternativa, sendo até mesmo incentivada a sua criação por meio, por exemplo, na priorização do acesso a recursos federais. No entanto, apesar de serem políticas importantes e inovadoras na legislação brasileira, é necessário que tornem-se políticas executáveis, em que uma série de ações formem um conjunto sinérgico, realista e de estrutura progressista. O CORSAP-DF/GO é um avanço importante, precisa superar seus desafios internos, mas seu desenvolvimento depende também de alternativas colocadas pelas esfera federal, muito além da capacidade de se associação e gestão territorial.

O ano de 2015 é um ano crucial para o desenvolvimento do CORSAP-DF/GO, visto ser um ano orçamentário e fiscal extremamente delicado para os municípios, estados e união, o que acaba

por produzir posicionamentos políticos conservadores, sendo um ambiente complicado para efetivação de projetos interfederativos desta natureza. Consórcios Públicos, em geral, exigem um tempo razoável de maturação para que resultados efetivos se apresentem e que colaborem no próprio processo de legitimação.

Arranjos interfederativos desta ordem são naturalmente complexos e se intensificam ainda em territórios com atores bastante heterogêneos conduzindo processos sócio-espaciais igualmente diversificados e desafiantes. Se atualmente já não é simples conduzir processos de gestão interfederativa na RIDE/DF num espectro político e partidário tão variado, imagine como se darão as relações de poder num momento político como 2016, que contará ainda com eleições municipais.

A interpretação que fazemos do processo de criação do CORSAP-DF/GO é de que representa a melhor materialização que se tem de desenvolvimento regional e gestão territorial no âmbito da Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE/DF, desde sua criação em 1998. Ao que nos parece, a RIDE/DF não conseguiu efetivar instrumentos práticos de impacto territorial e os consórcios públicos se apresentam como uma (não a única) possibilidade efetiva de contribuir no processo de gestão e desenvolvimento regional.

O CORSAP-DF/GO, como modalidade de associativismo territorial, pode colaborar na compreensão de nossa capacidade, como região, de construir territórios compartilhados, por meio da ampliação de horizontalidades, agindo de maneira cooperada e coordenada no desenvolvimento dos interesses comuns, aumentando e melhorando a prestação de serviços públicos, resultando na elevação da qualidade de vida da população.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F.; SANO, Hironobu; SYDOW, C. T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança nas metrópoles: conceitos experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

ABRUCIO, L. F.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. In: GARCIA, Luciana de Oliveira Garcia; OLIVEIRA, Neicilância Pereira de; ANTERO, Samuel (Orgs.). Brasília: Editora IABS, 2013.

ALEGO, Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. **Wagner Siqueira integra comitiva do Meio Ambiente que vistoria voçoroca**. Goiânia: ALEGO. Disponível em [www.al.go.leg.br](http://www.al.go.leg.br). Acesso em 14 de setembro de 2014.

ANDRADE, Manuel Correa de. **Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução a economia regional**. São Paulo: Atlas, 1987.

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.

BECKER, Bertha. A experiência do Planejamento Regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993.

BECKER, Bertha. **Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia**. Rio de Janeiro: Revista Território, ano IV, n. 6, jan./jun., 1999.

BECKER, Bertha. **Revisão de Políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?** Brasília: Revista Parcerias Estratégicas, n. 12, CGEE, 2001.

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERGAMASCHI, Diego L. Políticas Regionais e a Dimensão Territorial do Desenvolvimento: Análise do Território de Águas Emendadas (DF, GO, MG). In: IX Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 2011, Goiânia. **Anais do IX Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia Goiânia**: UFG, 2011.

BIANCHI, Andrés; FURTADO, Celso; TAVARES, Maria da Conceição. **America Latina: ensayos de interpretación económica**. Santiago, Chile: Universitária, 1969. 277 p.

BOUDEVILLE, Jacques Raoul. **Espaces économiques (les)**. Paris: Presses Univ. France Use, 1970.

BRANDÃO, Carlos A. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **A impossibilidade de uma teoria geral e abstrata do desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, 2005.

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014**. Brasília: Palácio do Planalto, 2014.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Documento de Referência: Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Promeso: Programa de Promoção das Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**. Brasília: MI, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Brasília: MDA, 2005.

BRASIL, Presidência da República. **Mensagem Nº 193**. Brasília, Presidência da República, 6 de Abril de 2005.

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Constituição Federal**. Brasília, Palácio do Planalto, 1988.

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal 12.305**. Brasília: Palácio do Planalto, 2010.

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005**: Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2005.

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Política Nacional de Saneamento Básico** – Lei Federal 11.445. Brasília: Palácio do Planalto, 2007.

BRASIL. Territórios da Cidadania. **Relatório de Atividades**. Brasília, 2009.

BRAZILIENSE, Correio. **Jovem fica três dias em cratera de 40 metros em Planaltina de Goiás**. Brasília: Correio Brasiliense. Disponível em: [www.correiobrasiliense.com.br](http://www.correiobrasiliense.com.br). Acesso em 18 de setembro de 2014.

CAMPOS, Neio. **A produção da segregação residencial em cidade planejada**. Tese de Doutorado. Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU. Universidade de Brasília – UnB, 1988.

CAMPOS, Neio. A Segregação Planejada. In: Aldo Paviani (Org.). **A Conquista da Cidade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da C. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CAPITAL, Brasília. **Os sugismundos: GDF atrasa entrega do aterro sanitário**. Disponível em: <http://www.bsbcapital.com.br/os-sugismundos/>. Acesso em: 09 de setembro de 2014.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Keynes e o Brasil**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 17, número especial, p. 569-574, dez. 2008.

CASA CIVIL, SECRETARIA DE ESTADO DA. **Marconi e Rollemberg autorizam ampliação da produção de água no Sistema Corumbá**. Goiânia: Casa Civil. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/>. Acesso em 15 de Abril de 2015.

CASTRO, Josué de. **Ensaio de geografia humana**. São Paulo: Brasiliense, 1959.

CASTRO, Josué de. **Fome: um tema proibido** – últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CBMGO, Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. **Bombeiros de Planaltina de Goiás concedem entrevista sobre voçoroca para Programa de Televisão do Governo Federal.** Goiânia: CBMGO. Disponível em: [www.bombeiros.go.gov.br](http://www.bombeiros.go.gov.br). Acesso em 19 de setembro de 2014.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios – PMAD.** Brasília: CODEPLNA, 2013.

CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução Nº 307:** Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Brasília: CONAMA/MMA, 2002.

CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução Nº 431:** Altera o Art. 3º da Resolução nº 307, estabelecendo nova classificação para o gesso. Brasília: CONAMA/MMA, 2011.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CORSAP-DF/GO, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Diagnóstico Preliminar de Resíduos Sólidos.** Brasília: CORSAP-DF/GO/Coordenação de Planejamento, 2014.

CORSAP, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Ata da Assembleia de Instalação.** Brasília: CORSAP, 11 de julho de 2013a.

CORSAP, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Estatuto do Consórcio.** Brasília: CORSAP, 2013b.

CORSAP, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Ata da Assembleia Geral Ordinária.** Brasília: CORSAP, 18 de março de 2014a.

CORSAP, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Termo de Referência:** Projeto de Mobilização Social e Divulgação – PMSD. Brasília: CORSAP. Disponível em: <http://www.corsapdfgo.com.br>. Acesso em 5 de outubro de 2014b.

CORSAP, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Termo de Referência para consulta pública:** Plano

Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PIGIRS. Brasília: CORSAP. Disponível em: <http://www.corsapdfgo.com.br>. Acesso em 13 de novembro de 2014c.

CORSAP, Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Relatório Síntese das Audiências Públicas Realizadas nos Municípios Goianos**. Brasília: CORSAP/XAPURI, 2014d.

COSTA, Lucio. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. Brasília, DF: Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico do Distrito Federal, 1991.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a união. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DINIZ, Clélio Campolina Diniz. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CODEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

DINIZ, Clélio Campolina Diniz. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. Belo Horizonte: Revista Nova Economia, n. 19 (2), maio-agosto, 2009.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.) **Economia Regional e Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ECE, Economic Commission for Europe. **Economic Sursey of Europe in 1954**. Geneve: ECE, 1955.

EGLER, Claudia E. G. Questão regional e a gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

FERNANDES, Duval M. Notas sobre os Programas para a Região Geoeconômica de Brasília. In: Daniel Hogan. (Org.). **Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas**. Campinas: NEPO - UNICAMP, 2001.

FNP, Frente Nacional dos Prefeitos. **G-100: Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica**. Vitória: Aequus Consultoria, 2013.

FERREIRA, Ignez C. B. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 1: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

FOUCAULT, Michel. LÉONARD, Jacques. **L'impossible prisión**. Barcelona: Anagrama, 1982.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 10ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983.

FURTADO, Celso. **A superação do subdesenvolvimento**. Economia e Sociedade. Campinas (1), 1994.

FURTADO, Celso. **O Brasil pós - "milagre"**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVÊA, Luiz Alberto. A capital do controle e da segregação social. In: Aldo Paviani (Org.). **A Conquista da Cidade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.



HAESBAERT, Rogério. Descaminhos e Perspectivas do Território. In: **Território e Desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioste, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2011.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global**: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2009.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: 1980.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: 1990.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: 2000.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: 2010.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CIDADES**: Estimativa populacional dos Municípios. Brasília: IBGE, 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Região de Influência das Cidades - REGIC**. Rio de Janeiro: 2008.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatório de Pneumáticos 2013** – Resolução CONAMA Nº 416/09. Brasília: MMA, 2013.

INPEV, Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias. **Embalômetro**: toneladas de embalagens vazias de defensivos agrícolas retiradas do meio ambiente. São Paulo, INPEV. Disponível em <http://www.inpev.org.br>. Acesso em 20 de janeiro de 2015.

INTEGRAÇÃO NACIONAL, Ministério da Integração Nacional. **Nota de esclarecimento – Cratera em Planaltina de Goiás**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012.

ISARD, Walter. **Métodos de análisis regional**: Una introduccion a la ciencia regional. Barcelona: Ariel, 1971.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

LIMONAD, Ester. **Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem?** In :LIMONAD, Ester et all. **Brasil Século XXI – por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação de Mestrado. Piracicaba: ESALQ/USP, 2002.

MENDES, Constantino C.; MATTEO, Miguel. **Formação e Evolução do Planejamento Regional no Brasil**. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.) **Economia Regional e Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MESQUITA, Olindina Vianna. **O Modelo de Von Thünen**: uma discussão. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 40 (2): 60 – 130, abr./jun., 1978.

MIRAGAYA, Júlio. **Estratégias para o desenvolvimento sustentável de Brasília e seu entorno**. Brasília: SEBRAE/DF/GO/MG/BA, 2008.

MONTEIRO, Luciane Pimentel Costa; MAINIER, Fernando Benedicto. **Queima de pneus inservíveis em fornos de clínquer**. Rio de Janeiro: *Revista ENGEVISTA*, v. 10, n. 1, p. 52-58, junho de 2008.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes; TIMÓTEO, Thiago Faquinele. **Planejamento Regional dos resíduos sólidos na Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno**. Brasília: Revista Brasília em Debate, n. 5, 2013.

MPPR, Ministério Público do Estado do Paraná. **Audiências Públicas – A comunidade participando das decisões**. Curitiba: MPPR, 2014.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos políticos da Teoria Econômica**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, a metrópole em Crise: ensaios sobre urbanização**. Brasília: Editora UnB, 2010a.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, metrópole incompleta**. Brasília: Revista Minha Cidade. Ano 2, jul., 2002.

PAVIANI, Aldo. **Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolução e Tendências**. Brasília: Revista Espaço & Geografia, Vol. 10, n. 1, 2007.

PAVIANI, Aldo; et al. **Brasília 50 anos: de capital à metrópole**. Brasília: Editora UnB. 2010b.

PELUSO, Marília Luíza. **Do mito ao Plano Piloto, da cidade sonhada à cidade administrativa**. Revista Espaço e Geografia, vol. 6, nº 2, 2003.

PERROUX, François. **Economia do século XX (a)**. São Paulo: Herder, 1967.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Economia Brasileira: uma introdução crítica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Da macroeconomia clássica à Keynesiana**. Publicada originalmente em apostila da Fundação Getúlio Vargas em 1968. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 20 out. 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. **Ratzel**: Coleção os grandes cientistas sociais. MORAES, Antonio Carlos Robert (org.). São Paulo: Ática, 1990.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa Ribeiro. IBEU Local: desigualdade urbana e centralidade do DF. Observatório das Metrópoles. Acessado em 10/12/2014.

ROCHA, Sônia Denise Ferreira Rocha; LINS, Vanessa de Freitas Cunha; SANTO, Belinazir Costa do Espírito. **Aspectos do coprocessamento de resíduos em fornos de clínquer**. Rio de Janeiro: Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 16, n. 1, jan./mar 2011.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **O território e o saber local**: algumas categorias de análise. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, ago-dez, 1999.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, Milton; SOUSA, Maria Adélia Aparecida de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: EDUSP, 2011.

SEABRA, Odette; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; LEITE, Jose Correa. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

SEMARH, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos do Distrito Federal. **Licitações e Contratos**. Brasília: SEMARH. Disponível em: <http://www.semarh.df.gov.br/licitacoes-e-contratos/licitacoes.html>. Acesso em 10 de outubro de 2014.

SILVA, Adroaldo M. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SIMÕES, Rodrigo Ferreira; LIMA, Ana Carolina da Cruz. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações na política econômica do pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2013**. Brasília, SNIS, 2015.

SLU, Serviço de Limpeza Urbana. **Relatório do Diagnóstico de Resíduos Sólidos do Distrito Federal (2014)**. Brasília: SLU, 2015.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetórias e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz C. Q. (Org.) **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SWEEZY, Paul M. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**. Rio de Janeiro, Zahar Editores. 1962.

TCE-MG, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Vinculação de Percentual de Recursos do Fundo de Participação dos Municípios às contribuições mensais destinadas às associações de municípios**. Consulta nº 809502. Rel. Cons. Antônio Carlos de Andrada. Sessão do dia 05/05/2010. Belo Horizonte: TCE-MG, 2010.

TCE-MT, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Perguntas e respostas frequentes aos fiscalizados**. Cuiabá: TCE-MT, 2013.