

A CRIAÇÃO E EFETIVAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS-TO: CRITÉRIOS E PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

LA CREACIÓN Y EFICACIA DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE PALMAS-TO: CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

SOARES, Dalva Marçal Mesquita¹

BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes²

RESUMO

Trata-se de estudo que se origina de tese de doutorado. Nele se objetiva discutir o processo de criação e efetivação da Região Metropolitana de Palmas (RMP), bem como os critérios e o processo de sua institucionalização. A partir de pesquisas realizadas na Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, na Unidade Estadual do Tocantins do IBGE, na Secretaria Estadual de Planejamento e Orçamento, de Infraestrutura, Habitação e Serviços Públicos e na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, apresenta-se como ocorreu o processo de institucionalização da RMP e quais critérios foram utilizados. Assim, por meio de entrevistas e de um estudo analítico e dialético dos desenhos traçados pelos entrevistados, identifica-se que a RMP foi criada mediante interesses políticos e, no processo de sua institucionalização, não estão sendo observados os critérios preestabelecidos no Estatuto das Metrôpoles.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Palmas; criação e critérios de institucionalização.

RESUMEN

Se trata de un estudio que se origina de tesis de doctorado. En él se objetiva discutir el proceso de creación y efectivización de la Región Metropolitana de Palmas (RMP), así como los criterios y el proceso de su institucionalización. A partir de investigaciones realizadas en la Asamblea Legislativa del Estado de Tocantins, en la Unidad Estadual de Tocantins del IBGE, en la Secretaría Estatal de Planificación y Presupuesto, de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y en la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano y Vivienda de Palmas, se consideró como ocurrió el proceso de institucionalización de la RMP y cuáles criterios se utilizaron. Así, por medio de entrevistas y de un estudio analítico y dialéctico de los dibujos trazados por los entrevistados, se identifica que la RMP fue creada a través de intereses políticos y, en el proceso de su institucionalización, no se están observando los criterios preestablecidos en el Estatuto de las Metrôpolis

¹ Doutorando do PPG em Geografia- UFG/IESA E-mail: dalva.dmms@gmail.com

² Professora Dra do Curso de Doutorado do PPG em Geografia da UFG/IESA. E-mail: celenemonteiro05@gmail.com

Palabras clave: Región Metropolitana de Palmas; Creación y Criterios de institucionalización.

1 INTRODUÇÃO

O processo de metropolização contemporânea representa uma verdadeira transformação no modelo de urbanização. Essa nova fase tem como foco o novo sistema tecnológico e o modelo de governança baseado na liberação econômica. Dessa forma, os polos urbanos tornam-se os centros de tomadas de decisões, direção e gestão, que representam as principais articulações das bases econômicas nacionais (LECIONI, 2011). O processo de metropolização decorre do resultado da polarização ao redor de uma grande cidade e considera as dimensões populacionais, estruturais e físicas. Assim, esse processo vislumbra-se de forma planejada ou não planejada.

A capital do Estado do Tocantins, Palmas, representa um modelo de metropolização planejada, por ter sido criada em 1989, com intuito de abrigar o aparelho administrativo do referido Estado, que foi instituído por meio da Constituição Federal de 1988, com a separação do extremo Norte Goiano, hoje Tocantins, do então sul de Goiás.

Atualmente, Palmas apresenta-se como a mais nova capital planejada do país e vem atraindo um grande índice populacional de quase todas as regiões do Brasil. Também conta com uma posição geográfica favorável, por estar localizada no Planalto Central Brasileiro e permitir uma maior integração com os demais estados da Federação.

Conforme censos demográficos publicados pelo IBGE, a capital apresentou entre 2000 e 2010 a maior taxa de crescimento anual de população entre as demais capitais do Brasil. Na capital do Tocantins, a taxa de crescimento foi de 5,2% em dez anos, proporcionando um processo de urbanização muito rápido. Ainda, segundo censo realizado pelo IBGE em 2010, Palmas apresentou uma população de 228.332 habitantes e uma densidade demográfica de 102,9 hab/km², enquanto estimativa de 2016, do mesmo órgão, destaca uma população de 279.856 habitantes.

Destarte, com intuito de promover a melhoria da qualidade de vida da população da região; a utilização de forma equilibrada do território, dos recursos naturais e do meio ambiente; um planejamento regional condizente com a realidade; planejamento regional condizente com a realidade um melhor desenvolvimento socioeconômico, etc.,

com base na Constituição de 1988, Art. 25, § 3º, o governo do estado do Tocantins criou a Região Metropolitana de Palmas (RMP). Por meio da Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013, foi aprovada sua criação pela Assembleia Legislativa do Estado.

O governo do Tocantins, imbuído do espírito político partidário e por meio de propostas de angariar recursos financeiros para o Estado e para os municípios, fez indicações dos 16 municípios que compõem a RMP, sem estudos prévios e observância dos critérios para delimitação da região de influência da capital regional.

Neste estudo, não se questiona a legalidade da criação da região metropolitana de Palmas, uma vez que tem amparo legal, pois foi criada com base na Constituição Federal. O que se questiona neste trabalho é a forma de criação, o processo de institucionalização, bem como os critérios estabelecidos para identificação dos municípios que fazem parte da Região Metropolitana Palmas. Assim, a RMP por ter sido criada antes da aprovação do Estatuto da Metrópole de 2015, pelo Governo Federal e, também, por ainda não ter sido efetivada, conforme pesquisas, faz-se necessário que a sua Lei de criação e seu processo de institucionalização sejam adaptados ao novo Estatuto.

Vale lembrar que o Estatuto da Metrópole, em seu Art. 1º, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesses comuns das regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Também institui as normas gerais sobre o plano de desenvolvimento integrado e outros meios e ações que envolvem a governança interfederativa.

Portanto, devem-se considerar os critérios para identificação, organização e instituição de uma metrópole, estabelecidos no Estatuto da Metrópole que, resumindo, destacam: alta taxa de urbanização; alta densidade demográfica; relações e inter-relações entre a cidade núcleo e os municípios e, entre os próprios municípios, que compõem a região metropolitana, considerando bens e serviços fornecidos pela cidade à região. Entre esses critérios, abrangem-se: produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio empregos, bem como outros itens considerados pelo IBGE e a formação de um núcleo metropolitano ao redor desta cidade.

Trata-se de trabalho que se origina de tese de doutorado. Há uma abordagem teórica sobre região metropolitana, de maneira sucinta, e uma análise das leis concernentes à institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. Enfatiza a

discussão sobre processo de institucionalização e a efetivação da Região Metropolitana de Palmas e discute se o caso em exame é uma região metropolitana ou se constitui como uma aglomeração urbana.

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e abertas, com o objetivo de apresentar como se deu o processo de criação, institucionalização e efetivação da Região Metropolitana de Palmas. Também foram realizadas pesquisas em notas taquigráficas (registros) das sessões de votação dos dias que ocorreu a votação da criação da RMP na Assembleia Legislativa do Estado. Ainda foram realizados estudos do Estatuto da Metr pole e em outras fontes bibliográficas, tendo em vista aclarar os conceitos utilizados neste estudo e, principalmente, em relação aos principais critérios de institucionalização das regiões metropolitanas do Brasil. Para realização da pesquisa, foram feitas entrevistas com: três deputados; o ex-governador e um servidor de dos seguintes órgãos: do IBGE; da Secretaria Estadual de Planejamento e Orçamento do Estado (SEPLAN); da Secretaria Estadual de Infraestrutura, Habitação e Serviços Públicos (SEINF) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (SEDUH).

2 CONCEITOS DE REGIÃO METROPOLITANA, METRÓPOLE E AGLOMERA O URBANA

Primeiramente, vale estabelecer um balizamento que circunscreve as abordagens teóricas sobre região metropolitana, metrópole e aglomeração urbana, uma vez que esses elementos conceituais d o escopo a este trabalho.

Conforme Art. 2 ,   VII, do Estatuto da Metr pole de 2015, região metropolitana refere-se a “uma aglomeração urbana que configure uma metrópole” (BRASIL, 2015, p. 02).

Na visão de Matos (2000, p. 1), região metropolitana pressupõe “a existência de uma de uma cidade principal que organiza, econ mica e funcionalmente, localidades periféricas próximas”. Como consequência, surge uma densa rede urbana onde se instalam diversas atividades industriais, comerciais e de serviço. Assim, concentram capital, força de trabalho e poder político.

Para Moura, Firkowski (2001, p. 112), a região metropolitana alude-se a

[...] uma unidade territorial, polarizada por uma metrópole, definida programaticamente para o atendimento a objetivos

fundamentalmente de ordem político-administrativa, executáveis ordenados por modelos de planejamento e gestão que articulem o espaço a políticas públicas.

O conceito de metrópole, referendado no Estatuto da Metrópole, Art. 2º, § V, identifica-se como um “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional” (BRASIL, 2015 p. 2).

Já Moura e Firkowski (2001, p. 109) conceituam metrópole como uma qualificação dada às “grandes aglomerações urbanas, com milhões de habitantes e capazes de se relacionar economicamente com inúmeras outras cidades, sendo em essência multifuncionais”.

Porém Santos (2001) ressalta que a metrópole é corporativa e fragmentada, compõe-se de espaços luminosos, expressão máxima da modernização e de espaços opaco-periferias, lugares da exclusão dessa modernização.

Sobre aglomeração urbana ou aglomerado urbano, Villaça (2001, p. 52) enfatiza que se refere ao núcleo urbano que “apresenta um mínimo de atividades centrais, sejam religiosas, administrativas, políticas, sociais ou econômicas”.

De acordo com Estatuto da Metrópole, aglomeração urbana apresenta-se como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizado por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (BRASIL, 2015, p. 1).

Segundo Matos (2000), o conceito de aglomeração urbana no Brasil é relativamente novo. Para o autor, “reporta-se a um conjunto de pessoas ou atividades que se concentram em espaços físicos, relativamente pequenos, daí a sua acepção mais eminentemente urbana, não rural (MATOS, 2000, p. 1). O autor ressalta que esse termo já foi incorporado pelo IBGE em suas pesquisas censitárias e reporta-se a núcleos localizados fora da sede municipal (cidade).

Assim, o conceito de região metropolitana está muito associado ao de metrópole. A região metropolitana identifica-se como uma rede de aglomerados urbanos, na qual a cidade principal e os municípios que a constituem mantêm um fluxo de relações e inter-relações administrativas, econômicas, políticas, sociais com as periferias próximas, a partir das diferentes atividades econômicas desenvolvidas. Assim, identifica-se como

uma unidade territorial polarizada por uma metrópole. A metrópole, portanto, é um espaço urbano com continuidade territorial, que mantém diferentes influências, enquanto capital regional. Todavia a aglomeração urbana constitui-se como unidade territorial urbana, formada pelo agrupamento de certos municípios que mantém uma complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

3 CARACTERIZAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DA RMP

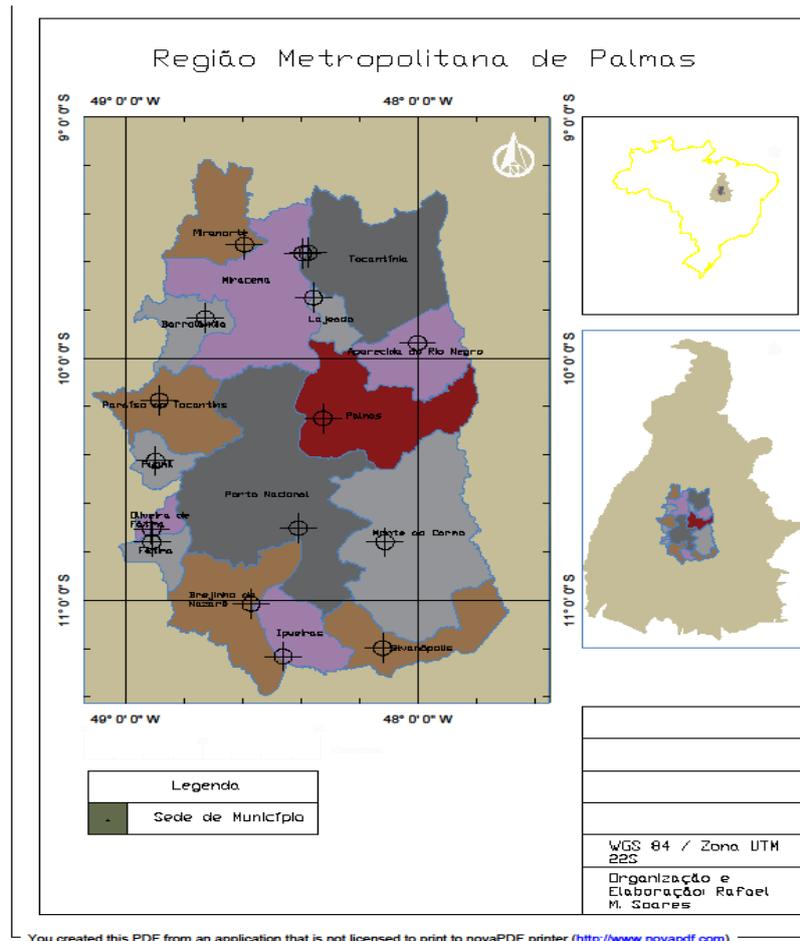
A Região Metropolitana de Palmas (RMP) foi instituída por meio da Lei nº 2.824/13, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado e sancionada pelo então governador do estado do Tocantins. A referida Lei, posteriormente, foi corrigida para ordem numérica da Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013, e publicada no Diário Oficial do Estado nº 4.042.

De acordo com o Art. 2º da Lei Complementar nº 90, a RMP possui como recorte geográfico espacial a capital, Palmas, e demais municípios que integram a RMP. Ao todo, a RMP é composta de 16 municípios: Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia.

Também, segundo parágrafo único do Art. 2º da referida Lei, integram a RMP os municípios tocaninenses situados entre os paralelos de 11º00' e 09º00'S cujos interesses sociais, econômicos e políticos convirjam para a metrópole de Palmas. Embora o parágrafo único, do Art. 2º mencione também os municípios tocaninenses situados entre os paralelos citados acima, esses municípios, até o momento, não fazem parte da RMP, mas futuramente poderão ser inseridos, dependendo dos interesses dos municípios contemplados nesse recorte, bem como da cidade-núcleo, Palmas.

Portanto, atualmente integram a RMP apenas os municípios citados no Art. 2º, conforme apresenta a Figura 1.

Figura 1 - Localização da Região Metropolitana de Palmas



A Lei Complementar nº 90, de 2013, encontra-se em conformidade com a Constituição de 1988, Art. 25, § 3º, no qual 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” (BRASIL, 1988).

Em conformidade com a Lei Complementar nº 90, Art. 3º, a organização da RMP tem como objetivo promover: o planejamento regional; a cooperação entre os três níveis de governo, com máximo aproveitamento dos recursos públicos; a utilização equilibrada do território, do pessoal, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente; a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum; e a redução das desigualdades sociais e regionais.

No que se refere à população dos municípios que compõem a RMP, incluindo Palmas, conforme censo demográfico de 2010 e estimativa populacional de 2016 do IBGE, apresenta-se de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 - Crescimento da população dos municípios que compõem a RMP

Cidades que compõem a RMP conf. Lei 90, de 30/12/2013	Censo pop. de 2010	Densidade dem. de 2010 hab/km²	Estimativa pop de 2016	Densidade dem. de 2016 hab/km²	Média do cresc. Demog. da Pop. 2010 a 2016 em %
Palmas	228.332	102,9	279.856	126,12	23,22
Aparecida do Rio Negro	4.213	3,63	4.672	4,03	0,4
Barrolândia	5.349	7,5	5.622	7,88	0,38
Brejinho de Nazaré	5.185	3,01	5.475	3,17	0,16
Fátima	3.805	9,94	3.882	10,13	0,19
Ipueiras	1.639	2,01	1.918	2,35	0,34
Lajeado	2.773	8,6	3.059	9,48	0,88
Miracema do TO	20.684	7,79	19.340	7,28	-0,51
Miranorte	12.623	12,24	13.363	12,95	0,71
Monte do Carmo	6.716	1,86	7.654	2,11	0,25
Oliveira de Fátima	1.037	5,04	1.104	5,36	0,32
Paraíso do TO	44.417	35,03	49.727	39,21	4,18
Porto Nacional	49.146	11,04	52.510	11,80	0,76
Pugmil	2.369	5,9	2.621	6,52	0,62
Silvanópolis	5.068	4,03	5.372	4,26	0,23
Tocantínia	6.736	2,59	7.387	2,83	0,24
Total de habitantes da RMP conforme Censo de 2010 = 400.092					
Total de habitantes da RMP, de acordo com estimativa pop. de 2016 = 463.562					
Média de crescimento demográfico da população de 2010 a 2016 = 15,16%					

Fonte: adaptado de IBGE – Censo Pop. 2010 e Estimativa 2016.

Analisando a Tabela 1, verifica-se que a cidade de Palmas foi a que mais cresceu durante o período de 2010 a 2016. Lira (2011) explica que esse crescimento está associado à criação do Estado em 1988, à sua constituição enquanto capital, ao processo de urbanização, o qual passou o Estado, bem como pela busca da população por um melhor poder econômico e, conseqüentemente, por melhor qualidade de vida.

Já a cidade de Miracema apresentou, nesse mesmo período, uma taxa negativa de crescimento populacional. Essa cidade foi sede provisória do Governo do Estado, desde a promulgação da Constituição Estadual do Estado do Tocantins, em 5 de outubro

de 1989, até a data de 1º de janeiro de 1990, quando ocorreu a transferência da sede do Governo de Miracema do Tocantins para Palmas. Portanto, nesse período a cidade recebeu grande número populacional e também perdeu grande contingente populacional com a estruturação da capital e a transferência dos trabalhadores para a cidade de Palmas.

Quando se analisa o quadro populacional nº 1, que apresenta o crescimento populacional dos municípios que compõem a RMP verifica-se que o mesmo não foi tão significativo, uma vez que em 2010, apresentou-se uma população de 400.092 habitantes e de acordo estimativa de 2016, 463.562 habitantes. Isto significa, que em 6 (seis) anos o crescimento percentual foi de apenas, 15,16%.

Assim, considerando que o processo de metropolização surge da intensificação da urbanização, cujo reflexo de desenvolvimento do núcleo urbano central atinge todos os núcleos a ele articulados. Ainda que, a partir desse processo deva haver uma integração territorial, na qual as diferentes funções de interesses comuns possam ser compartilhados entre os diferentes municípios que compõe a Região. Entende-se que Palmas e os 16 municípios que compõem a região, não se efetivem, realmente, como uma região metropolitana e sim como uma aglomeração urbana.

Nesse contexto, IPEA (2011) justifica que o processo de metropolização deve expressar a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade.

4 AS DISCUSSÕES DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA RMP

Como de praxe, todos os processos de autoria dos deputados e do governador encaminhados para votação na Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins devem seguir os mesmos trâmites legais definidos. No entanto não foi o que ocorreu com o Projeto de nº 01/2013, que se tratava da criação da Região Metropolitana de Palmas de autoria de um deputado, haja vista que do Setor de Protocolo não foi repassado ao Setor das Comissões para que fosse constituída uma comissão para estudos, discussões e pareceres, seguindo diretamente para Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ). Foi indicado o relator do processo, logo em seguida a relatoria repassou ao

Procurador Geral para ser avaliado e dar parecer. Após análise, o Procurador Geral, alegando vício de iniciativa³, solicitou o arquivamento.

Informado desse parecer, o então governador do Estado, em 8 de outubro de 2013, após alterações no projeto, principalmente no que se refere aos municípios indicados para comporem a RMP, deu entrada no protocolo da Assembleia Legislativa de um Projeto de Lei Complementar (PLC), solicitando aprovação para instituir a Região Metropolitana de Palmas, o qual foi registrado pelo Setor de Protocolo com o nº 06/2013.

Para relatoria do processo na Assembleia, foi nomeado o mesmo deputado que relatou o Processo de nº 01/2013 da Comissão de Constituição e Justiça que determinou, por meio de parecer, que o Projeto de Lei 01/2013 da autoria do deputado fosse apensado 06/2013 ao do então governador, ficando o deputado como autor e o então governador como co-autor. Desse modo, foi encaminhado à Procuradoria Geral da Assembleia, a qual recusou o parecer do CCJ, alegando que o PLC 01/2013 pela existência de vício de iniciativa impedia-o de tramitar e, portanto, deveria ser arquivado.

Contudo, no dia 27 de dezembro de 2013, no último dia de sessão legislativa, o Presidente da Assembleia Legislativa, a pedido do então governador, avocou⁴ o processo e, por meio do Art. 180 do Regimento Interno, solicitou a inclusão do PLC 06/2013 na Ordem do Dia da Sessão Extraordinária já solicitada. Nesse sentido, o Presidente da Assembleia justifica que, como Presidente da Casa e por ser uma matéria importante para o desenvolvimento do Estado, a matéria foi evocada, uma vez que o Regimento Interno da Casa o permitia fazê-lo. Assim, o Presidente da Assembleia acatou o pedido em regime de urgência e colocou o Projeto em votação.

O Regimento Interno da Assembleia prevê, em seu Art. 180, do Capítulo II, que os Projetos de Iniciativa do Governo do Estado com solicitação de urgência podem ser incluídos na pauta do dia. Assim, conforme Regimento Interno da Casa, deveriam ser votados em dois turnos, ou seja, em duas sessões.

³ Conforme explicação do Procurador Geral da Assembleia, não possuía elementos legais para ser proposto na forma de Lei na Assembleia, uma vez que seria de competência do Governador do Estado, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, Art. 25, § 3º.

⁴ De acordo com Regimento Interno da Casa avocou, refere-se a uma solicitação feita por meio de Requerimento do Presidente da Assembleia, solicitando a retirada de um processo do arquivo da Assembleia para ser colocado em pauta novamente e ser votado.

Conforme registros das notas taquigráficas (registros) das duas sessões de votação da Assembleia do Tocantins do dia 27 de dezembro de 2013, verificou-se que o projeto foi bastante questionado pelo pedido de urgência de votação, pela falta de debate, de diálogo e de entendimento. Embora alguns tenham destacado em seus discursos que: a região metropolitana é uma das melhores que existe; que entendem o benefício que a região metropolitana pode trazer para o Estado; que a criação da Região Metropolitana poderia tirar as prefeituras das dificuldades financeiras e que entendem a sua importância e a necessidade de criá-la, necessitaria aprofundar os debates e as pesquisas, uma vez que não foi estipulado nenhum critério para seleção dos municípios.

Dessa forma, as duas sessões de votação do dia 27 de dezembro de 2013 instituíram a Região Metropolitana de Palmas – Metropolmas, referente ao projeto de lei de nº 06/2013 de autoria do Governador do Estado. Na reunião da 37ª, na sessão extraordinária 2013/2015, realizada na mesma data, no primeiro turno, de 21 parlamentares presentes, com *quorum* de maioria absoluta, 15 votaram sim, 2 não e 4 se abstiveram de votar. Enquanto que, na 38ª sessão extraordinária do segundo turno, de 18 parlamentares presentes, 14 votaram sim, 2 não e 2 se abstiveram de votar.

Assim, em 30 de dezembro de 2013, foi instituída a RMP por meio da aprovação da Lei nº 2.824/2013, pela Assembleia Legislativa do Estado e sancionada pelo então governador do estado do Tocantins. Tendo em vista uma correção para se adequar a ordem numérica, a referida Lei foi alterada para Lei Complementar nº 90 e publicada no Diário Oficial do Estado nº 4.042, na mesma data.

Nas entrevistas, verificou-se que o interesse pela criação da região surgiu de uma possibilidade viável de valorização do serviço público em prol de seus municípios, vislumbrando a interligação das regiões afins. Principalmente, se implementada, a RMP promoveria a cooperação entre os três níveis de governo, com o máximo aproveitamento de recursos para as áreas de educação, saúde e transporte. Porém, verificou-se ainda que, no ano seguinte da aprovação da Lei, em 2014, seria um ano político/eleitoral, uma vez que haveria eleições para governadores, senadores, deputados estaduais e federais e que, mais especificamente no segundo semestre, iniciariam as campanhas eleitorais que, de certa forma, justificavam a urgência da aprovação da Lei Complementar nº 06/2013, a qual instituiu a RMP.

5 DOS CRITÉRIOS E DO PROCESSO DE CRIAÇÃO, EFETIVAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RMP

Tendo como referência as falas dos entrevistados, o processo de criação foi realizado com base Constituição Federal, a qual prioriza aos estados a criação da região metropolitana. O processo de criação apresentou-se de forma tumultuada, uma vez que as questões políticas permearam todas as discussões. Conforme descrições, o processo de criação refere-se a uma iniciativa de um deputado da Assembleia que foi julgado como vício de iniciativa e depois, a partir do mesmo projeto, com algumas alterações, no que tange à relação dos municípios que integravam a região, o então Governador, por meio da exclusão e inclusões de outros, conforme interesses dos administradores dos municípios e partidos políticos, fez alterações e foi aprovada a criação da RMP. Devido à urgência de aprovação do Projeto de Lei, muitos deputados questionaram a falta de estudos no que tange aos critérios de definição de uma região metropolitana, questões socioeconômicas e ambientais, também da falta de discussões sobre o projeto e a necessidade de realizá-las, haja vista a importância e a grandeza do projeto.

No que se refere aos critérios de escolhas utilizados para selecionar os municípios da RMP, conforme respostas obtidas, os municípios foram selecionados por meio de um levantamento das necessidades comuns e a parceria em busca de recursos públicos para melhorar a qualidade de vida de seus moradores. Assim, foram adotados critérios técnicos que identificam os interesses dos gestores municipais pela busca de recursos públicos para investir em cada município, as relações políticas e suas necessidades financeiras. Também registraram que a caracterização dos municípios selecionados para compor a RMP teve como base os dados publicados pelo SEPLAN, pelo IBGE e por outros órgãos. Ainda se verificou nas falas que um dos principais critérios utilizados para seleção foi a aproximação das áreas, especialmente as áreas limítrofes de cada município.

Assim, nota-se a ausência de adoção de critérios de seleção para a escolha dos municípios que integraram a RMP, apresentando, de forma visível, que foram os critérios políticos que intermediaram a escolha dos municípios para integrarem a RMP. Não foram destacadas, em nenhum momento, a formação de núcleo urbano e a complementaridade funcional e ou a integração entre a capital Palmas e os municípios e entre os próprios municípios que fazem parte da RMP.

No que diz respeito aos estudos que comprovem as relações de interdependência, por meio da prestação de diferentes serviços, como educação, saúde, transporte, comércio etc., entre a metrópole e os municípios que integram a RMP, de acordo com os entrevistados, há uma relação de interdependência entre os municípios que integram a RMP, uma vez que seus moradores procuram a metrópole de Palmas para obtenção de diversos serviços públicos.

Sobre existência de uma região metropolitana em Palmas, para muitos, as relações entre os municípios e a metrópole são visíveis diante da procura dos municípios pelos diferentes serviços em Palmas. No entanto alguns entrevistados consideram que o processo de metropolização encontra-se em fase de desenvolvimento, enquanto outros ainda não visualizaram a existência de uma metrópole, mas acreditam que ela ainda pode apresentar.

Quanto à existência de uma complementaridade funcional e a formação de uma aglomeração urbana/núcleo metropolitano no entorno da cidade de Palmas-TO, alguns entrevistados confirmaram a existência em face da grande quantidade de serviços que são oferecidos pela capital aos municípios que integram a RMP. Outros ressaltam a necessidade de realizar pesquisas e estudos para essa comprovação.

Tendo em vista as respostas obtidas e a falta de acesso aos relatórios dos estudos realizados, conforme descrição de alguns, explicitados mediante tempo decorrido, verificou-se a falta de entendimento desses critérios, principalmente em relação à seleção dos municípios, uma vez que muitos descrevem sobre a necessidade de estudos para comprovação da existência ou não dos referidos critérios. Enquanto que para outros esses critérios estão visíveis, quando da procura da população pelos serviços oferecidos em Palmas. Assim, nota-se a não realização desses estudos, embora não fique comprovado.

No que tange às ações que foram desenvolvidas para efetivação da RMP e dos benefícios a serem recebidos com a efetivação, de acordo com os entrevistados, não se comprova a realização de ações para efetivação da RPM, visto que essas ações são de responsabilidade tanto do Estado, como dos municípios. No que se refere aos benefícios, os entrevistados apontam que são vários. Os principais são a realização de um planejamento regional, cooperação entre as três esferas de governo (municipal, estadual e federal), visando ao aproveitamento dos recursos públicos e à utilização

equilibrada do território, ou seja, toda a região do estado do Tocantins será beneficiada por meio de recursos financeiros que serão disponibilizados.

A partir das descrições das falas, identifica-se que o processo de criação da RMP foi realizado com base na abertura dada pela Constituição Federal de 1988, a qual prevê, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio do Art. 25, § 3º. Portanto, a RMP é legítima, uma vez que está assegurado esse direito aos estados.

No entanto nota-se a falta de conhecimento dos critérios a serem adotados para identificação e reconhecimento da existência de uma Região Metropolitana em Palmas. Os critérios para a seleção da região de influência de uma capital regional devem apresentar, por meio de estudos, comprovações de um espaço urbano com continuidade territorial, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, considerando bens e serviços fornecidos pela cidade à região, como produtos industriais, educação, saúde, comércio, serviços bancários, etc. Enfim, o processo de institucionalização da RMP deve adequar-se ao Estatuto da Metrôpole, assim como deve fazer uma revisão na Lei Complementar de nº 90, de 2013, a qual institui a RMP.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa perspectiva analítico-dialética, quando são analisadas as ações políticas edificadas em um território e, especialmente as vivenciadas em Palmas Tocantins, é necessário reviver os conceitos de Brito (2002, p. 12) sobre o território quando afirma que é uma fração do espaço na qual “determinados agentes sociais se relacionam com o intuito de reproduzi-lo segundo seus próprios interesses (condição que manifesta o uso do território), mediante consensos estabelecidos tácita e/ou formalmente”.

Embora não defina, como via de regra, as ações políticas de poder, nem tão pouco como uma coalizão de forças de interesse comum, explícito e pré-planejado, poderão aparecer como primeiros sinais de configuração no território, como um tipo de mercadoria, dominada pela força do poder, a partir das formas de processos de gestão, mediados pelas relações políticas com os agentes sociais, tendo em vista a reprodução de interesses de ambas as partes.

Assim, identifica-se que, quando se trata de um território mediado pelas relações de poder político com diferentes agentes sociais, refere-se a um fenômeno intrínseco das

relações sociais, sem violência, vinculado à disciplina e à livre adesão dos atores sociais. Dessa maneira, o poder necessita da legitimidade dos agentes, de uma permissão para agir “em nome do consenso”, em nome da união. Assim, quando se diz que alguém está no poder, explica Arendt (1994), na realidade, refere-se ao fato de que ele foi empossado por certo número de pessoas para agir em seu nome. O poder aqui referendado reside não na vontade individual, mas na vontade coletiva.

Daí surge o seguinte questionamento: quem são os atores público-políticos que são indicados para gerir os espaços de poder em prol do bem comum? Que lutam a favor da melhoria dos espaços urbanos com igualdade de direitos e deveres? Que pensam no uso coletivo e não no individual? Que, independentemente de partidos políticos, procuram planejar e estabelecer diretrizes gerais, pensando em proporcionar atendimento às necessidades básicas da população, que atualmente se encontra à mercê dos seus direitos?

Assim, reforça-se a necessidade de outras sustentabilidades que permeiam as decisões das políticas territoriais, uma vez que a garantia do sucesso de qualquer ação política está vinculada ao resultado da responsabilização dos que recebem o poder de gerir os espaços territoriais. A sociedade carece de justiça social, principalmente de benefícios que dão sustentabilidade nos espaços territoriais.

Nesse sentido, Garson (2009) chama atenção da existência de uma grande inabilidade no trato político e institucional no país, que é provocada pelas falhas apresentadas na legislação, principalmente quando se consideram as disparidades territoriais encontradas na gestão de uma região metropolitana.

Quando se analisam os termos Constituição Federal (BRASIL, 1988), do Art. 25, § 3º, é possível prever que cabe ao Estado, por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Dessa maneira, não apresenta nenhuma referência ou órgão que deva legislar e estabelecer critérios específicos sobre a criação das regiões metropolitanas no Brasil.

Nesse sentido, as falhas apresentadas na legislação, no que se refere à criação de regiões metropolitanas, quando deixa a cargo dos estados essa prerrogativa, que se materializa, mediante aprovação de lei complementar estadual, oferecem abertura para a

criação de grande número de regiões metropolitanas pelos governos estaduais, que muitas vezes nem se caracterizam como tal, e acima de tudo sem a mínima condição de serem implementadas e efetivadas. Isso se deve à falta de observância das diretrizes gerais da política urbana, especialmente da inobservância de critérios consistentes quanto ao número da população a ser atendida, o grau de urbanização, a caracterização da centralidade regional, elemento que deveriam ser observados ao caracterizar essas unidades regionais, e não os fatores políticos, ao planejar instituir as regiões metropolitanas. Portanto, surge a necessidade de se estabelecerem parâmetros legais para a criação das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas.

Ao analisar os debates em plenária, por meio das notas taquigráficas e das falas dos entrevistados, fica evidente que a RMP foi instituída a partir de discussões políticas e que não foram feitos estudos tanto de caracterização dos municípios, quanto das interações entre os municípios. Quando solicitados os estudos para análise, não são apresentados, haja vista a existência do tempo transcorrido. Portanto, na prática, o que ficou comprovado é que a RMP apenas foi instituída, que os critérios adotados para sua institucionalização não ficaram visíveis e que apenas uma ação foi desenvolvida, confirmando, assim, que não foi efetivada.

Os estudos, a partir desse momento, deverão ser realizados no sentido de responder aos seguintes questionamentos: como se caracteriza a metrópole vivida e a metrópole institucional? Há relações e inter-relações entre Palmas e os municípios e entre os próprios municípios que compõem a RMP, que configurem uma complementaridade funcional, a organização da aglomeração urbana? Atualmente, existe ou não uma região metropolitana em Palmas? A quem interessa essa região metropolitana?

Caso os estudos não comprovem esses questionamentos, então devem ser direcionados para uma visão de uma aglomeração urbana em Palmas e não uma Região Metropolitana.

6 REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. **Sobre a violência**. Tradução André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

REVISTA PRODUÇÃO ACADÊMICA -NÚCLEO DE ESTUDOS URBANOS REGIONAIS E AGRÁRIOS/ NURBA –vol. 4, n.2, 2018

_____. Lei nº 13.089. **Estatuto da Metr pole**. Presidente da República, em 10 de janeiro de 2015.

BRITO, C. C. T. Revisitando o conceito de território. **Revista de Desenvolvimento Econ mico**, Salvador, n. 6, p. 12-20, jul. 2002.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** São Paulo: Letra Capital, 2009.

IBGE. **Censo Pop. 2010 e Estimativa 2016**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/to/barrolandia/panorama>. Acesso em: 24 out. 2016

LECIONI, Sandra. **A metrópole de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomera es difusas**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba n. 120, p. 133-148, jan./jun. 2011

LIRA, E. R. **A g nese de Palmas – Tocantins: a geopolítica de (re)ocupa o territorial na Amazônia Legal**. Goiânia: Kelps, 2011.

MATOS, R. **Aglomerac es urbanas, rede de cidades e desconcentra o demográfica no Brasil**. 2000. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4_3.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **Metr poles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?** Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 9, 2001.

SANTOS, M. **A urbaniza o brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2001.

TOCANTINS. Lei de n  90, de 30 de dezembro 2013. Institui a Região Metropolitana de Palmas.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.