

para  
**Texto**

# discussão

**RIDE-DF E ENTORNO: QUE MUDANÇA  
INSTITUCIONAL OCORREU NO  
PERÍODO DE 1998-2017?**

Wendy Silva de Andrade

nº 72/julho de 2020  
ISSN 2446-7502

**RIDE-DF E ENTORNO: QUE MUDANÇA  
INSTITUCIONAL OCORREU NO  
PERÍODO DE 1998-2017?**

Wendy Silva de Andrade<sup>1</sup>

Brasília-DF, Julho de 2020

---

<sup>1</sup> Wendy Silva de Andrade - Graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Goiás (UEG); Pós-Graduada em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local - Área de Concentração: Gestão Metropolitana pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Servidora do Município de Águas Lindas de Goiás.

---

## Texto para Discussão

Veículo de divulgação de conhecimento, análises e informações, sobre desenvolvimento econômico, social, político, gestão e política públicas, com foco no Distrito Federal, na Área Metropolitana de Brasília (AMB) e na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e estudos comparados mais amplos, envolvendo os casos acima.

Os textos devem seguir as regras da [Resolução 143/2015](#), que regem o Comitê Editorial da Codeplan, e não poderão evidenciar interesses econômicos, político-partidários, conteúdo publicitário ou de patrocinador. As opiniões contidas nos trabalhos publicados na série Texto para Discussão são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, de qualquer maneira, o ponto de vista da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan.

É permitida a reprodução parcial dos textos e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são proibidas.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan

---

Texto para Discussão

TD - n. 72 (2020) - . - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2020.

n. 72, julho, 29,7 cm.

Periodicidade irregular.

**ISSN 2446-7502**

1. Desenvolvimento econômico-social. 2. Políticas Públicas  
3. Área Metropolitana de Brasília (AMB). 4. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE).  
I. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. II. Codeplan.

---

CDU 338 (817.4)

---

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

**Ibaneis Rocha**

Governador

**Paco Britto**

Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL**

**André Clemente Lara de Oliveira**

Secretário

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN**

**Jeansley Charllles de Lima**

Presidente

**Juliana Dias Guerra Nelson Ferreira Cruz**

Diretora Administrativa e Financeira

**Renata Florentino de Faria Santos**

Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais

**Daienne Amaral Machado**

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**Clarissa Jahns Schlabit**

Diretora de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

## RESUMO

Visa-se a contribuir para o processo de governança em voga na região do Distrito Federal e Entorno, assim como a institucionalizada Região de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF/Entorno); além disso, adentrar no nicho que discute o tema em seus diversos pontos de vista. Com base na teoria de mudança institucional gradual, será feita uma descrição do objeto de pesquisa seguida de uma análise para definir em que classificação de mudança institucional o modelo de governança da RIDE-DF/Entorno se enquadra, do período de sua criação (1998) até o presente momento (2017). Busca-se traçar um alinhamento com os dados analisados e o contexto atual de vigência da RIDE-DF/Entorno à luz da teoria elencada.

**Palavras-chave:** Governança; Instituições; RIDE.

# SUMÁRIO

## RESUMO

1. INTRODUÇÃO .....	7
2. JUSTIFICATIVA .....	9
3. MARCO TEÓRICO.....	10
3.1. Neoinstitucionalismo .....	10
3.2. Teoria da mudança institucional gradual e transformativa .....	15
4. DO CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL À PROBLEMÁTICA QUE ENVOLVE A RIDE.....	18
4.1. Do contexto histórico.....	18
4.2. Da problemática RIDE e RM.....	19
5. OS ESTUDOS PRECEDENTES .....	23
5.1. Dados e legislação de referência .....	23
5.2. Diagnóstico Principal.....	26
6. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DEMAIS AGENTES ENVOLVIDOS.....	29
6.1. COARIDE-DF/Entorno - Conselho Administrativo da Região de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno .....	29
6.2. AMAB - Associação de Municípios Adjacentes a Brasília .....	29
6.3. Governo Federal .....	30
6.4. Governo do Distrito Federal: Codeplan e Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal .....	31
6.5. Governo do estado de Goiás: Secretaria Extraordinária do Entorno .....	31
7. ANÁLISE.....	33
8. CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	35

# 1. INTRODUÇÃO

Pretende-se discutir neste trabalho a questão da institucionalização da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF/Entorno), à luz da abordagem teórica de Thelen & Mahoney que se refere à Mudança Institucional Gradual. A resposta que se objetiva obter é: qual é o padrão de mudança institucional gradual que predomina na institucionalização da RIDE-DF e Entorno?

O arranjo institucional e o modelo de gestão que criaram as RIDEs, bem como seu funcionamento no que se propõe originaram-se a partir de Lei Complementar como mecanismo de articulação da governança e Gestão da União, a partir do que permite o art. 43 da Constituição (AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 87-88). A existência da RIDE justifica-se para uma tentativa de melhoria da governança e gestão de regiões interfederativas por parte da União. O artigo em questão permite que “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.” (BRASIL. [Constituição (1998)]).

A RIDE-DF/Entorno foi institucionalizada em 1998 por meio da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1999. A RIDE-DF/Entorno tinha sido formada por 19 municípios do estado de Goiás e três municípios do estado de Minas Gerais e do Distrito Federal. Criou o Conselho Administrativo da RIDE (COARIDE) e instituiu, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Secretaria Executiva do COARIDE (AZEVEDO, H. id. ibid. 2002, apud AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 90).

Boa parte do que se tem a respeito da RIDE-DF/Entorno dá conta do seu aspecto geoeconômico, que motiva a sua existência. Em perspectiva neoinstitucionalista, tentar-se-á mapear as ações institucionais que buscam melhoramento das problemáticas que a cercam, a estruturação administrativa da RIDE-DF/Entorno dentro das instituições federais e seus mecanismos para funcionamento, bem como uma avaliação da efetividade destes. E, finalmente, analisar em qual padrão de Mudança Institucional Gradual ela pode ser conjugada.

O contexto de escolha para o tema deu-se pela observação empírica da dinâmica populacional entre o Distrito Federal e os municípios adjacentes ao seu entorno. Há uma grande procura pelos serviços públicos do DF que, até pouco tempo, tinham muitas demandas de todos os municípios. Essa situação é instigante, uma vez que gostaria de se propor soluções para que houvesse um real e efetivo desenvolvimento dos municípios, bem como uma integração maior para além do aspecto econômico, principalmente no âmbito social.

Sobre a metodologia empregada, utilizou-se por base o método analítico dedutivo, o qual partiu da teoria escolhida como efeito da configuração atual do objeto em análise. Ao objeto em questão foi empregada a pesquisa descritiva sob a forma de estudo de caso no qual será aplicada a teoria.

Como parte do processo de pesquisa, realizou-se um levantamento bibliográfico combinado com leitura interpretativa e apontamentos sobre o estudo de caso. A pesquisa possui alguns limites quando se trata dos dados disponibilizados pelas instituições responsáveis pela RIDE-DF/Entorno, uma vez que as informações por elas prestadas por

meio da Lei de Acesso à Informação são as mesmas encontradas por meio de buscas virtuais.

Sobre a estrutura do texto, o terceiro capítulo irá dispor sobre o marco teórico do neoconstitucionalismo para o debate e a Teoria da Mudança Institucional Gradual. O quarto capítulo abordará a problemática que existe na RIDE-DF/Entorno, do ponto de vista institucional; e o imbróglio existente em seu reconhecimento como Área Metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno. O quinto apresentará parte dos estudos precedentes sobre a RIDE que foram apanhados conforme o objetivo deste trabalho, a linha temporal da legislação de referência, diagnóstico principal de funcionamento da estrutura institucional da Região Integrada de Desenvolvimento do Econômico do DF e Entorno (RIDE-DF). O sexto evidenciará os atores envolvidos na dinâmica da RIDE e como eles têm atuado. Sobre o capítulo sétimo, será postulada a análise para classificação da RIDE na Teoria da Mudança Institucional Gradual. Na conclusão, os achados serão resumidos e novos enfoques de estudo para o objeto deste trabalho serão sugeridos.

## 2. JUSTIFICATIVA

Os principais aspectos do estudo proposto são de grande relevância para que sejam feitas proposições com vista à melhoria do funcionamento institucional e da governança da RIDE-Entorno/Distrito Federal.

A região em questão merece atenção para além da academia. Os dados demográficos de Brasília, somados aos dos demais municípios resultam em boas médias estatísticas. Porém, em outras medições, é possível observar que, exceto Brasília, os números são preocupantes.

Como exemplo, dos municípios integrantes da RIDE, há os que são adjacentes a Brasília e figuram no G100, *Ranking* que mede os cem piores municípios em termos de qualidade de vida. São eles Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Formosa, Novo Gama e Planaltina (FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS, 2015, pp. 59).

Logo, justifica-se que o tema deve reverberar nas instituições e governos ao ponto de ser item de agenda, pois diversos dados mostram que a região carece de políticas públicas para melhoria nos serviços públicos de todos os entes da região, bem como melhorias no Índice de Desenvolvimento Humano e no Índice de Violência dos municípios que guardam relação com a população negra, perfil principal que aparece nas estatísticas.

### 3. MARCO TEÓRICO

O marco teórico escolhido para embasar este trabalho diz respeito ao arcabouço do neoinstitucionalismo, corrente que postula que as instituições e suas regras são variáveis influentes para explicar a ação ou escolhas dos atores.

Será apresentado um breve histórico da Teoria Neoinstitucionalista na Ciência Política e, após, o enfoque da Teoria da Evolução Institucional Gradual que se encontra no bojo do neoinstitucionalismo.

#### 3.1. Neoinstitucionalismo

O “pós-comportamentalismo” é o que hoje se conhece como neoinstitucionalismo. Este surgiu por uma dupla recusa. A primeira, pela ausência de cientificidade do clássico institucionalismo; e a segunda, devido à ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas, tanto as indutivas (sociológica, antropológica e psicológica) como as dedutivas (econômica de viés neoclássico/*rational choice* ortodoxa) (PERES, 2008, pp. 60).

O histórico de desenvolvimento do neoinstitucionalismo, resumido neste parágrafo e desenvolvido a seguir, deu-se no cenário europeu e norte-americano e envolveu dois processos, trabalhados a partir do conceito de “Revolução de Paradigmas” (ALMOND, 1996; GUNNELL, 2004a, 2005, apud PERES, 2008, pp. 54).

Nessa reconstrução histórica do paradigma neoinstitucionalista destacam-se dois pontos. O primeiro consistia na concorrência de dois fatores que causaram a “revolução neoinstitucional”, os quais eram: a) a crise do comportamentalismo na segunda metade da década de 1960; e b) a emergência da análise econômica dos fenômenos políticos como perspectiva para os paradoxos das decisões coletivas. Assim, sob esse cenário ocorreu o desenvolvimento do paradigma neoinstitucional, que surgiu em meio às críticas e rejeições do comportamentalismo; e a partir da incorporação crítica da abordagem econômica à análise do problema político. O segundo ponto trata-se da origem neoinstitucional como uma síntese metodológica e epistemológica de parte do comportamentalismo e do antigo institucionalismo que outrora eram opostos (PERES, 2008, p. 65).

Sobre a oposição à abordagem do ‘antigo institucionalismo’ e ascensão da abordagem comportamentalista, destaca-se que esta abordagem ascende nos anos de 1920-1930 e tem seu ápice hegemônico nas décadas de 1940-1960 e é parte do primeiro processo de surgimento do neoinstitucionalismo. O segundo processo ocorre com a articulação e conjugação dos elementos do comportamentalismo com o convencional ‘antigo institucionalismo’ (PERES, 2008, pp. 54).

O antigo institucionalismo tinha por objeto os estudos institucionais que remontam desde Aristóteles com a análise das constituições de Atenas, a qual foi retomada por Locke para sistematizar o contratualismo moderno no século XVII; posteriormente, no século XVIII, Montesquieu aprimorou a análise ao dar Ênfase às leis e aos costumes como fundamentais na dinâmica da política institucional (PERES, 2008).

Ainda no final do mesmo século, os debates de artigos federalistas estadunidenses contribuíram para a perspectiva institucionalista. Nela, predominava a ótica de que as

instituições iriam se tornar objeto de uma “engenharia constitucional” (SARTORI, 1997, apud PERES, 2008, pp. 54-55).

No século XIX, as instituições sociais e políticas passaram a ser valorizadas por Tocqueville como variáveis para explicar a democracia republicana presidencialista estadunidense (PERES, 2008, p. 55).

As instituições foram utilizadas nas Ciências Sociais e na Economia Política. Na Ciência Política, a análise crítica tinha ‘a letra’ das constituições como objeto, cujo propósito era buscar modificá-las a partir de princípios gerais para contemplar “O Bem”, tendo em conta também os melhores e os piores efeitos disso. Apesar do objetivo ser nobre para a humanidade em busca do suposto “Bem”, os estudiosos acabaram por se preocupar mais com o estabelecimento de modelos e receitas de “desenho constitucional” por meio das normas do que nos “fatos objetivos” de dados empíricos e da realidade dos atores e dos seus comportamentos frente às regras (cf. SOMIT & TANENHAUS, 1967; FARR, 1995; PETERS, 1998; GUNNELL, 2005, 2004a, apud PERES, 2008, pp. 55).

Porém estas análises eram insuficientes para explicar fenômenos políticos que surgiram no norte geopolítico, tais como o fascismo, o nazismo, as crises de representação, a apatia e a alienação políticas etc. Logo, esses estudos passaram a ter cunho empírico para investigar os fatos e generalizá-los (DAHL, 1963; SOMIT & TANENHAUS, 1967; DRYZEK & LEONARD, 1988; FARR, 1995; ALMOND, 1996, apud PERES, 2008, pp. 55).

Como consequência metodológica, a análise estatística de cunho comportamentalista passou a incorporar as técnicas de pesquisa que já eram comuns na Sociologia e Antropologia (CHILCOTE, 1996, apud PERES, 2008, pp. 55). A esse processo de ruptura epistemológica chamou-se *‘eruptions in our discipline’* (REDFORD, 1961, apud PERES, 2008, pp. 55).

No caso, a oposição de análise tratava-se da contraposição entre a visão pluralista da democracia e a visão republicana. Para Gunnel (1993), a visão republicana estaria para o normativismo da Filosofia Política e para os ideais de Rousseau de uma democracia direta e em harmonia; e o pluralismo estaria para a “concepção psicológica e sociológica do conflito social entre grupos de interesse da democracia representativa” (GUNNEL, 1993, 2004b, 2005, apud PERES, 2008, pp. 56).

Ainda para Gunnel (2005): “o ataque pluralista contra a ideia de soberania do Estado significou muito mais do que uma rejeição das análises legalistas institucionalistas. Ele significou, com efeito, um ataque à ideia predominante de soberania popular” (GUNNEL, 2005, p. 598, apud PERES, 2008, pp. 56).

O *comportamentalismo* encontra-se na área de conhecimento da Psicologia, o qual é “um ramo estritamente objetivo e experimental da ciência natural. A sua proposta teórica consiste em prever e controlar o comportamento” (WATSON [1913], 1997, pp. 158, apud PERES, 2008, pp. 56). Era uma oposição com o objetivo de maior cientificidade na Psicologia, de modo que a observação empírica do comportamento passasse a ser o objeto ao invés dos fenômenos mentais (ibid, 2008, pp. 56).

Assim, em grande medida, Peres (2008) permite-se a afirmar que o paradigma comportamentalista ocorreu como forma acadêmica de rejeição ao antigo institucionalismo (pp. 56). Como embasamento para tal argumento, Peres (2008), citando Somit e Tanenhaus (1967), Farr (1995), Almond (1996) e Miller (1998), destaca quatro dos mais importantes fatores de ordem prática que contribuíram para o reconhecimento da escola comportamentalista nos Estados Unidos.

O primeiro foi a desvalorização, por parte do governo, dos trabalhos de cientistas políticos institucionalistas, uma vez que não havia convergência entre as produções dos teóricos e as práticas do governo no contexto da Guerra Fria. O segundo foi a incapacidade de os teóricos explicarem sistematicamente os fenômenos do socialismo, fascismo e nazismo, o que fez a Ciência Política perder lugar para a Sociologia, Psicologia e Economia. O terceiro, a incompatibilidade do modelo político estadunidense – que era combinado com o capitalismo – em países não industrializados, de forma que se tornaram necessários estudos empíricos comparativos (cf. CHILCOTE, 1996, apud PERES, 2008, pp. 57). Por fim, o fator mais influente foi a presença de teóricos europeus exilados que se instalaram nas universidades estadunidenses (SOMIT & TANENHAUS, 1967; ALMOND, 1996, apud PERES, 2008, pp. 57) e que contribuíram para um maior rigor teórico; além de novas habilidades em estatística, tiveram visão multidisciplinar, de forma que tornou a Ciência Política um campo com metodologia multidisciplinar, eclético e pluralista. Para Dahl (1961), citado por Peres (2008), essa perspectiva multidisciplinar foi um dos méritos da escola comportamentalista, pois “uma consequência desse protesto behaviorista foi a restauração da unidade entre as ciências sociais, ao promover uma aproximação dos estudos políticos com esses métodos, teorias, pesquisas e resultados da moderna Psicologia, da Sociologia, da Antropologia e da Economia” (DAHL, 1961, pp. 770, apud PERES, 2008, pp. 58).

Quanto à metodologia empírica e positiva, há que se ater ao que Leiserson (1956) chama atenção sobre o behaviorismo:

a pesquisa de comportamento político buscar [...] dados que expressem o comportamento humano em tipos de situações que envolvem o exercício da autoridade governamental, em vez de encontrar evidências que glorifiquem ou condenem entidades personificadas, tais como o Estado, a sociedade, a comunidade, a economia ou a classe, dotadas de qualidades tais como onisciência, onipotência e inevitabilidade. (LEISERSON, 1956, pp. 55-56, apud PERES, 2008, pp. 58).

Logo, a “Revolução Comportamentalista” teve dois pontos fundamentais. O primeiro é o posicionamento crítico contra a abordagem institucionalista, com proposta de teoria positiva e bem rigorosa em termos conceituais. E o segundo trata da sua proposta de utilizar outras abordagens metodológicas de ciências “próximas”, tais como Psicologia, Antropologia e Sociologia (PERES, 2008, pp. 58).

Essa mudança de enfoque, segundo Redford (1961) citado por Peres (2008), teria mudado a postura dos cientistas políticos que ficou conhecida como “revolução científica” nos moldes Kuhnianos, pois a ciência volta-se para a ação política das pessoas ao invés das instituições, acontecimentos ou ideologias (REDFORD, 1961, p. 756, apud PERES, 2008, p. 58).

Nesta revolução, o paradigma comportamentalista trouxe uma postura metodologicamente rigorosa para a Ciência Política, as quais são: 1<sup>o</sup> - A Ciência Política é capaz de explicar fenômenos políticos com orientação empírica e positiva; 2<sup>o</sup> - O cientista político deve evitar a especulação dedutiva e se ocupar dos fenômenos observáveis; 3<sup>o</sup> - os dados devem ser quantificados ou quantitativos; 4<sup>o</sup> - A pesquisa deve ter uma teoria conceitualmente rigorosa como orientação; 5<sup>o</sup> - Deve haver uma neutralidade axiológica na análise; 6<sup>o</sup> - As pesquisas não podem ser meramente descritivas e devem ter padrão de correlação estatística ou caráter analítico; 7<sup>o</sup> - É indicado usar abordagens multidisciplinares para não incorrer em ser uma mera ciência do comportamento; e 8<sup>o</sup> - Priorização do rigor metodológico, com uso do sistema indutivo de inferência (cf. MORGENTHAU, 1946; LASSWELL & KAPLAN, 1950; TRUMAN, 1951, 1965; VOEGELIN, 1952; EASTON, 1953, 1965, 1969, 1998; EULAU, ELDERSVELD & JANOWITZ, 1956; BUTLER, 1958; HYNEMAN, 1959; DAHL, 1961, 1963; RANNEY, 1962; CHARLESWORTH, 1962; EULAU, 1963; LASSWELL, 1963; YOUNG, 1958; FARR, 1995; MILLER, 1998, apud PERES, 2008,

pp. 59). Esses pontos levaram o comportamentalismo ao auge e predomínio na década de 1950 nos espaços institucionais e em adesão teórica (SOMIT & TANENHAUS, 1967; CHILCOTE, 1996, apud PERES, 2008, pp. 59).

Apesar disso, o comportamentalismo tanto atraiu devotos militantes como críticos ferrenhos (PERES, 2008, pp. 59). A sua crise iniciou-se quando as críticas argumentaram que a Ciência Política estava com um grave problema de demarcação, uma vez que estava partindo as suas fronteiras disciplinares ao ser absorvida pelo conjunto das ciências do comportamento. Logo, esse ecletismo a fez perder o foco da especificidade analítica (DAHL, 1961, apud PERES, 2008, p. 60).

Das principais críticas ao comportamentalismo, destacam-se oito:

1<sup>o</sup>: A negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais.

2<sup>o</sup>: O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.

3<sup>o</sup>: A impossibilidade da quantificação de todos os dados relevantes à análise política.

4<sup>o</sup>: A discrepância entre as pretensões teóricas do comportamentalismo e os resultados de suas pesquisas.

5<sup>o</sup>: A necessidade da adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.

6<sup>o</sup>: A necessidade de comprometimento moral do pesquisador com a pesquisa realizada, o que afastaria ou pelo menos relaxaria a premissa comportamentalista da radical neutralidade axiológica.

7<sup>o</sup>: A necessidade de uma redução dos enfoques multidisciplinares, a fim de manter a especificidade da análise da Ciência Política.

8<sup>o</sup>: Um excesso de rigor metodológico e teórico, o que poderia levar à anulação da criatividade do pesquisador e, conseqüentemente, à estagnação teórica e metodológica [...]. (cf. DAHL, 1961; SOMITETANENHAUS, 1967; MARCHEOLSEN, 1984; SKOCPOL, 1985; DRYZEKELEONARD, 1988; EASTON, 1969, 1998; SENED, 1991; FARR, 1995; STEINMO, THELEN E LONGSTRETH, 1997; IMMERGUT, 1998; MILLER, 1998, RIKER, 1998; SIMON, 2000, apud PERES, 2008, p. 61).

Assim, “Conseqüentemente, vários analistas passaram a questionar a validade das premissas comportamentalistas, tanto da versão indutivista da Sociologia e da Antropologia, como da versão dedutivista da Economia” (cf. RIKER, 1958, 1998, apud PERES, 2008, p. 61).

Instalou-se [...] um período de disputas entre explicações comportamentalistas indutivas e explicações comportamentalistas dedutivas, paralelamente a explicações que buscavam evidenciar que as regras que presidiam os processos decisórios, tanto do comportamento eleitoral [...] como do comportamento parlamentar [...] seriam as responsáveis pelos resultados políticos (cf. RIKER, 1959, 1961, 1963, 1965, apud PERES, 2008, p. 61).

Então, o neoinstitucionalismo ressurgiu, mas não como rejeição ao comportamentalismo. Ele torna-se uma síntese entre o comportamentalismo e o antigo institucionalismo (OSTROM, 1991, apud PERES, 2008, p. 61). Mantém a preocupação que o comportamentalismo tinha com a cientificidade (cf. MARCH E OLSEN, 1984; ALMOND, 1988; DIMAGGIO E POWELL, 1991; JEPPEPERSON, 1991; KNIGHT E SENED, 1995; HALL E TAYLOR, 1996; KATO, 1996; NORGAARD, 1996; IMMERGUT, 1998; NEE, 1998; MILLER, 1998, apud PERES, 2008, p. 61).

Isso posto, por conta de dois processos, as instituições foram retomadas como variáveis explicativas da dinâmica política dos atores em bases empíricas e positivas. Um deles diz respeito à controvérsia na Economia que se voltava em um contexto de escolhas coletivas ao problema da tomada de decisões. O outro é sobre as conseqüências que essa controvérsia produziu nos estudos do congresso norte-americano, nos anos de 1950-1960, com acentuação nos anos de 1970 (cf. SHEPSLE, 1986; SENED, 1991; LIMONGI, 1994;

REMMER, 1997; RIKER, 1998, 1982, 1980; NEE, 1998; PETERS, 1998, apud PERES, 2008, p. 62).

O primeiro processo deveu-se ao crescente interesse dos analistas políticos pelo comportamentalismo da Economia, cujo sistema de inferência era dedutivo, baseado em premissas básicas sobre as preferências dos indivíduos (PERES, 2008, p. 63). Por esse individualismo metodológico, o modelo de escolha racional tinha como fundamento o comportamento “maximizador das utilidades”, que atraiu a Ciência Política para o modelo explicativo dedutivo que desconsiderava as instituições sociais e políticas como variáveis relevantes (DOWNS, 1957, apud PERES, 2008, p. 63).

Arrow (1951), citado por Peres (2008), reouve esse modelo explicativo, que ficou conhecido como Paradoxo de Condorcet, o que deu origem a um “teorema da possibilidade” não possíveis e o que levantou a suspeita de que os ideais democráticos talvez não pudessem ser realizáveis, ou seja, decisões racionais e ao mesmo tempo justas (cf. RIKER, 1980, 1982, apud PERES, 2008, p. 63).

Por essa tentativa de resolução de um problema teórico é que se originou a “revolução” em questão, uma vez que se tentou transpor o comportamentalismo da Economia às análises políticas (cf. RIKER, 1982; SEARING, 1991; SENED, 1991, apud PERES, 2008, p. 63). Esse problema compunha-se na embaraçosa adaptação do plano micro de decisão individual para a tomada de decisão no plano macro e coletivo (PERES, 2008, p. 63).

Os achados de Arrow, citado por Peres (2008), demonstraram que as escolhas racionais tomadas no plano individual, sob determinadas condições de racionalidade, gerariam instabilidade coletiva, ou seja, conduziriam à irracionalidade do ponto de vista social. O que se revelava ser um problema político no qual se baseava o comportamentalismo econômico, quando a simples “escolha racional” individual não seria capaz de responder decisões coletivas, nem do ponto de vista teórico nem empírico, uma vez que as decisões coletivas são tomadas com certo grau de estabilidade, ao contrário do que se poderia deduzir do modelo teórico (PERES, 2008, p. 63).

Por essa incapacidade explicativa do teorema de Arrow, os teóricos concluíram que faltavam as instituições políticas como variável fundamental para a garantia de estabilidade das decisões. Assim:

As regras que estruturam o processo decisório seriam as responsáveis não apenas pela estabilidade das decisões como também pelo próprio resultado da escolha, dado que se as decisões são estáveis, com uma maioria vitoriosa, num contexto em que várias maiorias seriam possíveis, a decisão tomada deveria conter certo grau de injustiça, pois contemplaria apenas uma maioria possível (RIKER, 1980; SMITH, 1988; SHEPSLE, 1995, apud PERES, 2008, p. 63).

A síntese neoinstitucionalista foi em decorrência das críticas ao comportamentalismo que predominava nos estudos de política dos Estados Unidos, o que acabava por ofuscar a importância das estruturas socioeconômicas e políticas como determinantes dos moldes do comportamento em diferentes contextos (STEINMO, 1997, p. 1, apud PERES, 2008, p. 63).

Assim, segundo o Norgaard (1996), “os institucionalistas rejeitam a proposição de que um conjunto de características comportamentais e sociopsicológicas seja suficiente para explicar a ação individual e a ação coletiva. [De acordo com eles], a ação é forjada e circunscrita pelas instituições”. Pois elas estabelecem regras que fomentam o jogo das lutas políticas; e afetam a atuação do governo (NORGAARD, 1996, p. 33, apud PERES, 2008, p. 63; PIERSON, 1996, p. 152, apud PERES, 2008, p. 63).

Destarte, “Os institucionalistas estão interessados em todo tipo de instituições sociais e estatais que moldam a maneira pela qual os atores políticos definem seus interesses e estruturam as relações de poder com os outros grupos” (STEINMO *et al.* 1997, p. 2, apud PERES, 2008, p. 64).

Não obstante a oposição ao comportamentalismo, por conta da sua desestima às instituições, as pesquisas ressurgidas que se voltavam às instituições herdaram a preocupação com o rigor metodológico e a orientação empírica do comportamentalismo. Portanto, enquanto uma parte dos neoinstitucionalistas retomou às instituições como objeto de análise inicial, uma outra parte buscou explorar abordagens que privilegiam maior precisão conceitual e com maior possibilidade de tratamento empírico dos dados. Assim, manteve-se o foco nas instituições, mas considerou-se também a acuidade científica, sugerida pelos comportamentalistas (PERES, 2008, p. 64).

Em todos os aspectos neoinstitucionalistas, as instituições são tidas como fatores que geram desde o constrangimento/restrrição à moldagem/estruturação das ações. Primeiramente, constrangeriam/restringiriam, ou seja, limitariam as preferências, depois, as moldariam/estruturariam. Assim, as instituições “moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política” (PERES, 2008, p. 64-65).

Isso quer dizer que as premissas da reflexão ética foram substituídas por premissas do egoísmo e da razão como instrumento de cálculo. As instituições retornaram e só puderam fazer sentido sob o contexto de análise do individualismo metodológico da Economia, o que tornou evidente a importância delas como variáveis que determinam as decisões minimamente justas e estáveis (PERES, 2008, p. 65).

Logo, os modelos constitucionais voltaram ao centro das análises, mas como objetos que passariam mecanismos de pesquisas empíricas advindas do comportamentalismo, à luz de uma abordagem positiva e analítica, para agora averiguar os efeitos dos desenhos institucionais sobre o comportamento dos ‘jogadores’ e sobre os resultados políticos (PERES, 2008, p. 66).

### **3.2. Teoria da mudança institucional gradual e transformativa**

Mudança institucional gradual e transformativa é a perspectiva teórica de Streeck & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010), segundo Cabral (2017, p. 30), os quais defendem que as instituições estão em mudança constante. Tal mudança ocorre de forma gradual e transformativa. Essa é uma oposição às teorias que postulam a existência de uma estabilidade institucional e de mudanças abruptas por causas externas. Streeck e Thelen argumentam que até o esforço contínuo dos atores que defendem a estabilidade das instituições é fruto de um esforço (STREECK & THELEN, 2005, pp. 09, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 30). O que se traduz em uma força transformadora na agência ao longo do tempo e no rompimento da visão estática das instituições.

As instituições definem regras de comportamento dos atores, porém eles esforçar-se-ão para mudar efetivamente as que não lhes são convenientes. Dado esse fato, postula-se que as instituições estão envolvidas em uma dinâmica de mudança gradual e transformativa (STREECK & THELEN, 2005, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 31).

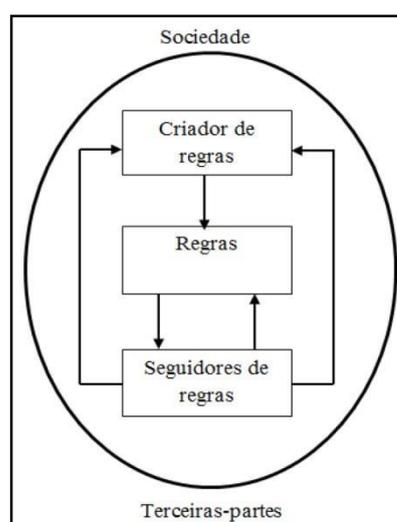
Os atores em questão veem as instituições como “regimes sociais”, as quais estipulam o comportamento desejável e desqualificam os indesejáveis. Os autores apresentaram um modelo para retratar as instituições como regimes sociais, com regras, uma entidade “criadora de regras” que protege as instituições e os “seguidores de regras”

que se relacionam com a entidade (STREECK & THELEN, 2005, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 31).

No modelo apresentado de regime social, há também as partes do relacionamento, no qual consistem nos "criadores de regras", de um lado, os "seguidores das regras", de outro, as regras propriamente ditas entre eles; e em torno deles, há as terceiras-partes, bem como a sociedade em geral. A natureza dos relacionamentos será determinada pelas estratégias adotadas pelas partes para se relacionar e influenciar na mudança e interpretação das regras (STREECK & THELEN, 2005; MAHONEY & THELEN, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 31).

Nessa perspectiva, as instituições são vistas em uma metáfora com estrutura "pastoso", ao invés de "sólidas", que se traduz na ideia de modificação gradual conforme se acrescenta ou substitui alguma parte (STREECK & THELEN, 2005, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 32).

**Figura 1** - Instituições como regimes



Fonte: Reprodução de Streeck & Thelen, 2005, p.13 (tradução livre), apud Cabral. D. P., 2017, p. 32

A partir da revisão da teoria de Streeck & Thelen (2005), Thelen & Mahoney (2010) propuseram uma tipologia de classificação da mudança institucional gradual e transformativa. Em cada tipo de mudança, havia um tipo determinado de agente de mudança institucional que, conforme dito, irá agir de acordo com "as possibilidades de uma proposta de mudança ser vetada, por passar pelo crivo de muitas instâncias de veto ou por passar por algumas instâncias poderosas, e o nível de discricionariedade na interpretação das normas vigentes e na implementação de novas normas ou de normas alteradas" (STREECK & THELEN, 2005; THELEN & MAHONEY, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 32).

A *displacement* é o tipo de mudança que se dá por meio da remoção de regras existentes e a inserção de novas regras. Os ambientes institucionais em que ocorrem têm por características poucas possibilidades de veto. O que quer dizer que não há poder ou são poucas as instâncias que poderiam atrasar ou impedir o processo. Entretanto as regras e sua implementação possuem pouca possibilidade de interpretações alternativas. Por essa característica de ter novas regras e não novas interpretações, os agentes propõem a substituição das regras como estratégia, de forma claramente posicionada contra o status quo os quais ganham a denominação de "insurgentes" (*insurrectionaries*) (THELEN & MAHONEY, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 33).

A mudança institucional denominada *layering* (Camada) dá-se por meio da inserção de regras novas a um conjunto de regras preexistentes, por emendas ou por revisões de antigas regras. É adverso esse ambiente institucional por apresentar muitas possibilidades de veto para as demandas e pela pouca permissividade à discricionariedade para interpretação e implementação de regras. O comportamento dos atores tende à preferência por dissimular suas intenções, ao passo que propõem mudanças incrementais em lugar de mudanças mais impactantes, a fim de evitar custos de embate com os defensores do *status quo*. A esses atores, os autores denominaram como "subversivos" (*subversives*) (THELEN & MAHONEY, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 33).

**Figura 2** - Tipos de mudança institucional, agentes de mudança e características do ambiente institucional

		Características da Instituição Alvo	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/ implementação ( <i>Enforcement</i> )	Alto nível de discricionariedade na interpretação/ implementação ( <i>Enforcement</i> )
Características do contexto político	Muitas possibilidades de veto	Mudança por <i>layering</i> : predominância de agentes do tipo <i>subversives</i>	Mudança por <i>drift</i> : predominância de agentes do tipo <i>symbionts</i>
	Poucas possibilidades de veto	Mudança por <i>displacement</i> : predominância de agentes do tipo <i>insurrectionaries</i>	Mudança por <i>conversion</i> : predominância de agentes do tipo <i>opportunists</i>

Fonte: Mahoney & Thelen (2010, p. 28)  
Elaborado por Cabral, D. P., 2017, pp. 33.

A mudança institucional do tipo *drift* (deriva) dá-se pela alteração das regras em virtude de mudanças no ambiente interno institucional. Esse ambiente é visto pelos agentes com alta discricionariedade para interpretar e implementar as regras. Contudo também há muitas instâncias de veto ou instâncias com muito poder de veto, o que pode ser um obstáculo para que novas regras sejam interpostas. Os agentes passam a minar as instituições no longo prazo. Assim, eles modificam os processos internos até que as regras perdem o sentido de existência em relação ao que ocorre na prática. Há nessa estrutura os atores que, apesar de não estarem no modelo, desempenham o papel de defesa do *status quo*, de tal forma que não defendem mudanças, nem minam as instituições. A esses agentes os autores chamaram de "simbióticos parasitas" (Parasitic Symbionts) (THELEN & MAHONEY, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 34).

Ressalva-se a existência de atores institucionais que querem a manutenção do *status quo*, os quais não podem ser considerados agentes de mudança, uma vez que agem pela manutenção da instituição em que se encontram e não minam as instituições. Eles foram intitulados de "simbióticos mutualistas" (*mutualistic symbionts*) pelos autores (THELEN & MAHONEY, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 34). Ao cabo, tem-se a mudança denominada como *conversion*, que ocorre em função da alteração da forma de aplicação das regras já existentes, para que haja um realinhamento estratégico. Os ambientes em que ocorre são os de alta discricionariedade das regras, com poucas possibilidades de veto para as demandas por mudança. Neste ambiente, os agentes buscam o favorecimento e passam a se comportar ambigualmente, para evitar os custos de um posicionamento claro e explorar as chances que surgem. A esses agentes os autores denominaram de "oportunistas" (THELEN & MAHONEY, 2010, apud CABRAL, D. P., 2017, pp. 34).

## 4. DO CONTEXTO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL À PROBLEMÁTICA QUE ENVOLVE A RIDE

### 4.1. Do contexto histórico

Para compreender a RIDE em questão, convém entender sobre o seu processo de formação que está diretamente relacionado à pensada existência e estabelecimento da Capital Federal (Brasília/DF). A ocupação do território do Planalto Central é datada do período pós-colonial, no início do séc. XVIII, com a vinda dos bandeirantes à procura de minérios, ampliações das áreas de pastagens e escravização dos índios nativos. Os fluxos populacionais de bandeirantes e africanos escravizados foram atraídos em virtude da atividade mineira e esvaziados após o declínio desta atividade (CODEPLAN, 2013, pp. 05).

O esvaziamento, a ocupação do território deu-se como forma de subsistência dos que ficaram com atividades de pecuária, caça, pesca e agricultura. No século XIX, o território definiu-se pelo criatório de gado para abastecimento das zonas mineradoras. A população do Centro-Oeste, ainda no início do séc. XX permanecia pouco expressiva, com densidade demográfica de apenas um habitante por quilômetro quadrado. Assim, dado este contexto, o governo federal programou iniciativas para ocupar o Centro-Oeste. Entre elas, o programa "Marcha para o Oeste" proferido por Vargas (1940) e, mais tarde, a decisão de transferência da Capital Federal para Região, o principal atrativo do desenvolvimento e povoamento da Região (MIRAGAYA, 2010, apud CODEPLAN, 2013, ibidem, pp. 05).

Após os incentivos, ocorreu uma tendência de ocupação da Região Centro-Oeste e, conseqüentemente, do Planalto Central, que foi estratégico para a interiorização do desenvolvimento e integração nacional, a partir da proposta de transferência da Capital.

Essa transferência foi proposta na Constituição de 1891 e tornou-se um objetivo prático a partir da Missão Cruls, no final do séc. XIX, na qual Luís Cruls foi o líder para a escolha da área a ser ocupada pelo Distrito Federal. Em meados do séc. XX, a consolidação dessa proposta deu-se com a transferência da Capital (MIRAGAYA, 2010, apud CODEPLAN, ibidem, pp. 6).

Concomitante à transferência da Capital, o País foi marcado por um intenso processo de industrialização na década de 1950, de tal modo que se refletiu em uma virada do processo demográfico, em que a urbanização colocou a Região Centro-Oeste em terceiro lugar no ano de 1960, em contraponto com o ano de 1940, em que tinha a posição de menor taxa de urbanização (Idem, MIRAGAYA apud CODEPLAN, ibidem, pp. 06).

A partir desses fatos históricos mencionados, finalmente se chega ao processo de formação da Área Metropolitana de Brasília. Segundo a Codeplan (2013), esse processo intensificou-se com a consolidação da transferência da Capital. Primeiramente, no território do Distrito Federal; posteriormente, indo além dessas fronteiras, dando forma à região metropolitana, com um espaço urbano complexo com diversas funções e processos.

A RIDE foi constituída por meio da Lei Complementar nº 94 de 19/02/1998. Previa a composição da RIDE por 22 municípios. São eles, do estado de Goiás: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre

Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso; do estado de Minas Gerais: Unaí e Buritis; mais o Distrito Federal como um todo.

Entretanto, segundo o '*Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*' (2014, p. 41), o município de Cabeceira Grande (MG) também está incluso na RIDE-DF e Entorno, somando 23 municípios, contando com Brasília/Distrito Federal.<sup>2</sup>

## 4.2. Da problemática RIDE e RM

Convém também, primeiramente, narrar o desenvolvimento e criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs). Foram identificados três momentos históricos de criação das regiões. O primeiro dista do regime militar à década de 70, que criou o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). No contexto, o êxodo rural e a migração para aglomerados e metrópoles acentuavam-se por influência do processo de industrialização que ocorria. O Plano pretendia promover a distribuição espacial das atividades econômicas e populacionais para também reduzir as disparidades regionais. O governo não conseguiu controlar a influência econômica nas regiões Sul e Sudeste. Os investimentos não alcançaram as crescentes demandas. Uma década depois, as cidades de médio porte também começaram a crescer e a criar aglomerações e estimularia a capacidade de iniciativa dos entes federados (AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 88).

No segundo período, os municípios ganham papel relevante para o trato das problemáticas locais em contexto de promulgação da Constituição de 1988. Em seu art. 25, aos estados delegou-se a possibilidade de instituir áreas metropolitanas para articular a resolução de problemas intermunicipais. Já o art. 23 estabeleceu a possibilidade de cooperação para a resolução de questões de interesse público. O que incentivava o cumprimento de ações de interesse público comum que traria a integração. No art. 241, após a Emenda Constitucional nº 19, os consórcios e convênios passaram a ter função de meio para fins de interesse público. (LUME/FAUUSP/FUPAM, 2001, apud AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 89-90).

No art. 43, as regiões de desenvolvimento tiveram a possibilidade de composição com municípios de diferentes estados, mas componentes de um mesmo complexo social e econômico. Ao fim da década de 90, o fluxo migratório intrarregional deixou de ir ao Sudeste e passou às regiões metropolitanas que também passaram a desenvolver alternativas de dinamismo econômico, tais como a agroindústria, agricultura irrigada, exploração de recursos naturais e urbanização de fronteiras. "O final dos anos 90 assiste ao acirramento das dificuldades econômicas e sociais das regiões metropolitanas, com índices de crescimento do PIB *per capita* baixos ou negativos, aumento da violência e inchaço das periferias" (GARSON, 2009, p. 68, apud AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 89-90).

O terceiro período deu-se por novo paradigma das instituições, com os mesmos preceitos constitucionais e a Emenda Constitucional nº 19, de 1998; o governo Lula, em 2003; apoiou-se nas gestões associadas e nos consórcios públicos; criou o Ministério das Cidades; retomou o planejamento no Ministério da Integração e Planejamento, bem como os esforços de repactuação a partir da Presidência da República. Os municípios passaram a

<sup>2</sup> A Lei Complementar nº 94 de criação da RIDE (de 1998) postulava que dos municípios da RIDE, caso houvesse desmembramento ou emancipação de um novo ente político, este estaria incluso automaticamente na RIDE. Todavia a emancipação de Cabeceira Grande (MG) ocorreu antes da instituição da RIDE, em 1995. Ainda assim, o município não havia sido incluído expressamente na lei em questão, mas era citado erroneamente em outras referências, como é o caso do Atlas o *Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (2014). Posteriormente, o município só foi incluso em 2018, por meio da Lei Complementar nº 163, de 2018.

ser **elegíveis aos programas sem a necessidade de empreender um programa para apoio e incentivo dos estados** (Grifou-se) (AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 88-89).

No contexto de criação da RIDE do DF e do Entorno, o que os parlamentares queriam, na verdade, era criar a região metropolitana do Distrito Federal. Como a Constituição Federal de 1988 não previa região metropolitana interestadual:

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

**§ 3º 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. (Grifou-se).

Usaram uma ferramenta que, na verdade, dizia respeito a macrorregiões (como a Amazônia, o Nordeste etc.) para cobrir essa lacuna. Inventaram a "Ride Urbana", criada mediante lei complementar estadual, com base no art. 43 da Constituição.

**Art. 43.** Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre: [...]

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. [...]

É com base nesse artigo que foram criadas por lei complementar a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre outras.

A atuação da União nessas "Rides urbanas" é gerenciada pelo Ministério da Integração Nacional, com forte atuação do Ministério das Cidades. Porém, por conta de prioridades e baixo recurso orçamentário, a criação das RIDES, na prática, quase nada resolveu. O que também não é diferente no Distrito Federal e Entorno.

Por isso, no processo de elaboração do Estatuto da Metrópole, autorizou-se a criação de regiões metropolitanas (RM) interestaduais. O foco era principalmente o Distrito Federal. Em uma RM, os entes federados participantes é que respondem pela gestão. Mas esse dispositivo do Estatuto da Metrópole foi vetado:

"MENSAGEM Nº 13, DE 12 DE JANEIRO DE 2015

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 5, de 2014 (nº 3.460/04 na Câmara dos Deputados), que "Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências". Ouvida, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

**Inciso II do § 1º do art. 1º e art. 19**

"II – Às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas 1 (um) Município, configurem uma metrópole."

“Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta Lei.”

#### Razões dos vetos

“Ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a **agrupamento de Municípios**. Neste sentido, **as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional**. Em relação ao Distrito Federal, **o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE**, prevista no art. 43 da Constituição. Está já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 – que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 [...] (Grifou-se).<sup>3</sup>

Das possibilidades para a ocorrência do veto, há a que postula que a União não quer perder **poder** na RIDE-DF/Entorno. Logo, o problema é que, não estando formalizada como uma RM e valendo a RIDE, a União ganha poder sobre a área que não deveria ter. Esse argumento explica-se no sentido de a União não ter gerado políticas públicas que gerem integração e desenvolvimento dos municípios (Grifou-se).

Assim, segundo o IPEA (2010), a instituição de Regiões Metropolitanas é facultada aos estados, conforme o artigo 25 da Constituição Federal da República Brasileira (IPEA, 2010, apud CODEPLAN, ibidem, pp. 08). Porém **a Região Metropolitana de Brasília não existe formalmente**, uma vez que o território em questão é complexo por envolver **dois estados da Federação e não municípios de um mesmo estado** (Grifou-se).

A RIDE também não pode ser considerada uma região metropolitana pelos critérios de diversificação de funções que ela não tem, nem mesmo pela acumulação de capital. Uma região metropolitana tem normalmente concentração espacial de população, atividades econômicas, produção e consumo de massa. São as funções de capital que desencadearam as demais funções que a tornaram uma metrópole. Mas com uma especificidade: **as funções centrais não se espalham pelo território, suas atividades não se desconcentram e a gestão desse território não criou mecanismos que estimulasse esta desconcentração** (Grifou-se). As funções polarizadoras não estão voltadas a um mercado contínuo e não há compromisso com uma área de mercado local ou regional, assim, também, a dinâmica imobiliária residencial formou a periferia (FERREIRA, IGNEZ COSTA BARBOSA (1999), pp. 137 a 139, apud AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 91).

Apesar de não estar formalizada enquanto Região Metropolitana, diversos institutos de pesquisa, como o próprio IBGE, elencam o Distrito Federal e Entorno como aglomerado metropolitano.<sup>4</sup> Além disso, segundo o estudo *Regiões de Influência de Cidades - REGIC* promovido pelo IBGE (2007), citado pela Codeplan (2013), a Capital Federal também é uma Metrópole Nacional e núcleo de uma Área Metropolitana que abrange intensamente 11 municípios de forma polarizante. São eles, em ordem alfabética: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. Apesar disso, a

<sup>3</sup> Fonte: Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm); e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm). Acesso em: 24 jul. 2017, às 10h.

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse\\_tab\\_rm\\_zip.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm). Acesso em: 24 jul. 2017 - às 11h; e o mesmo ocorre no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - no perfil de pesquisa para Regiões Metropolitanas. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_rm/distrito-federal-e-entorno](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/distrito-federal-e-entorno). Acesso em: 24 jul. 2017, às 11h10.

Constituição Federal possui previsões de integração em regiões de desenvolvimento para **efeitos administrativos**, a partir do citado artigo 43 da Constituição que fundamentou a Lei Complementar de criação da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) (Grifou-se).

## 5. OS ESTUDOS PRECEDENTES

Para melhor compreensão da doravante análise histórico-institucional e do enquadramento da RIDE na teoria elencada, faz-se necessário saber do breve histórico e dados sobre a legislação que a criou.

### 5.1. Dados e legislação de referência

Antes da RIDE, o desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília foi matéria do Plano de Desenvolvimento Nacional (PND I e II) 1972-1974; e 1975-1979 – respectivamente; e, depois, o Programa da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB). A preservação da Capital enquanto centro administrativo e patrimônio cultural da humanidade foi o pano de fundo para a criação da RIDE (AZEVEDO, H. L.; ALVES, 2012, pp. 90).

Segundo Sérgio Prado, o federalismo é um arranjo político-institucional, o qual visa a proporcionar autonomia e individualidade política às diversas regiões que compõem uma nação. Essa autonomia também resulta em uma complexidade administrativa e organizacional que necessita de incentivos e mecanismos de cooperação intergovernamental (SÉRGIO PRADO, 2007, apud CODEPLAN, 2013, pp. 08).

Segundo a Codeplan (2013), o federalismo cooperativo tem mecanismos de ação conjunta entre instâncias de governo como característica, nas quais os entes federados têm autonomias decisórias com igualdade formal e capacidade própria de financiamento. Dentro desses mecanismos, está a possibilidade de realização de planejamento conjunto de serviços públicos comuns aos entes pertencentes à Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Essa cooperação tem por fundamentação os artigos 21, 43 e 48 da Constituição (1988) que embasaram a Lei Complementar nº 94/1998 de institucionalização e criação da RIDE/DF e Entorno. Essa lei tinha previsto a criação de um Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal para tratar de critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos (ibid, 2013, pp. 08).

A sua regulamentação deu-se por meio do Decreto nº 2.710/1998 que dispunha sobre uma ação articulada entre os estados, institucionalizada por meio do Conselho Administrativo da RIDE (COARIDE) o qual, à época, pertencia à Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República. Tal enquadramento dava ao COARIDE maior autonomia política para executar um alto grau de gestão na execução das ações de função pública comuns aos entes, previstas na lei supracitada (ibid, 2013, pp. 08).

Entre outras competências, ao COARIDE era facultada a coordenação de ações para redução das desigualdades e supervisão das ações de planejamento e desenvolvimento integrado da Região.

Sobre sua composição, o COARIDE é caracterizado por ser multidisciplinar e transversal (ib). Composto pelo Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, como presidente; representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, da Fazenda; dois representantes indicados pela Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo; um representante de cada estado; e um representante das

prefeituras integrantes das RIDE (ibid., 2013, pp. 09-10). Todos eles teriam mandato de dois anos, com recondução permitida.

Quanto à execução do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal seria elaborado pela Secretaria Especial de Políticas Regionais, pertencente ao Ministério do Planejamento e Orçamento. O programa deveria versar sobre incentivos fiscais para geração de emprego e renda; tarifas, fretes e seguro e linhas de crédito especiais. A tomada de decisão seria realizada por maioria simples conforme previsão no decreto supracitado (ibid., 2013, pp. 10).

A RIDE não foi dotada de orçamento próprio. A sua consecução caberia à SEPRE/MPOG, por meio de articulações entre os órgãos da Administração Pública Federal, posterior à elaboração de um Plano definidor de metas e priorização para alcançar estas contribuições a serem utilizadas na implementação das medidas (ibid., 2013, pp. 10).

Em 2000, o SEPRE/MPOG transformou-se no Ministério da Integração Nacional (MIN), conforme o Decreto nº 3.680/2000; e o COARIDE foi transferido para sua estrutura administrativa, por meio do Decreto nº 3.445/2000, alterando o anterior - 2.710/1998. A composição do COARIDE ficou presidida pelo Ministro de Estado da Integração Nacional - que indicaria dois representantes, um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e outro do Ministério da Fazenda; e composta “por um representante da Casa Civil da Presidência da República, por um representante do Distrito Federal, um do estado de Goiás e um do estado de Minas Gerais, indicados pelos respectivos governadores; e um representante dos Municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos Prefeitos” (ibid., 2013, pp. 10).

Em contraponto às Superintendências do Norte e do Nordeste, a Superintendência do Centro-Oeste não foi primeiramente criada como Agência de Desenvolvimento. Ela ficou sob a estrutura do Ministério da Integração como Secretaria do Centro-Oeste, responsável por programas e ações e do fundo constitucional, bem como a elaboração e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste. E pela gestão da RIDE/DF e Entorno (Governo Federal, 2007, apud idem, 2013, pp. 10).

O seu processo de recriação ocorreu em 2009, com a Lei Complementar nº 129/2009, e regulamentação dois anos depois com o Decreto nº 7.471, de 04 de maio de 2011. Também, em 2011, a RIDE passou a ser regulamentada pelo Decreto nº 7.469/2011, em vigor até o presente momento e o vinculou a RIDE à SUDECO, de forma que a atual composição da Presidência do COARIDE é feita pelo Ministério da Integração Nacional (ibid., 2013, pp. 10-11).

**Quadro 1 - Evolução da Composição do COARIDE**

	LEI COMPLEMENTAR nº 94/1998			LEI COMPLEMENTAR nº 129/2011
	Dec. nº 2.710/1998	Dec. nº 3.445/2000	Dec. nº 4.700/2003	Dec. nº 7.469/2011:
<b>Presidente:</b>	Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo;	MIN (ministro)	MIN (ministro)	MIN (ministro)
<b>Secretaria-executiva:</b>	SEPRE/MPOG	(SCO)	(SCO)	Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da SUDECO
<b>Governo Federal:</b>	(1) Planejamento e Orçamento;	(1) MPOG	(1) MPOG	(1) MPOG
	(1) da Fazenda;	(1) da Fazenda	(1) da Fazenda	(1) da Fazenda
	(2) Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República;	(1) Casa Civil	(1) Casa Civil	(1) Casa Civil
	-----	(2) MI	(2) MI	(2) MI
	-----	-----	(1) MCid	(1) MCid
	-----	-----	-----	Diretor-Superintendente da SUDECO
	-----	-----	-----	(1) SUDECO
<b>Governos Estaduais:</b>	(1) Distrito Federal	(1) Distrito Federal	(1) Distrito Federal	(1) Distrito Federal
	(1) Goiás	(1) Goiás	(1) Goiás	(1) Goiás
	(1) Minas Gerais	(1) Minas Gerais	(1) Minas Gerais	(1) Minas Gerais
<b>Governos Municipais:</b>	(1) dos Municípios	(1) dos Municípios	(1) dos Municípios	(1) dos Municípios

Fonte: Codeplan - Núcleo de Desenvolvimento Regional, 2013

Além da composição citada, o COARIDE possui uma secretaria executiva, sob a Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). A representação federal não tem prazo para renovação de mandato no conselho, enquanto para as representações municipais e estaduais, há um mandato de dois anos com possibilidade de recondução. O decreto propõe uma harmonização com relação ao peso individual dos votos, mas se contradiz, ao passo que **os membros da esfera federal e estadual estão em maior número do que as representações municipais** (Grifou-se). Formando também um paradoxo, uma vez que este número também se justifica pelo caráter interfederativo da RIDE, de forma a “neutralizar os interesses administrativos divergentes nesse território”. Apesar desse motivo, a estrutura cria dependência da esfera federal para implementação das ações. Quando há ausência da esfera federal, ocorre **desestímulo à participação dos demais membros, que passam a procurar soluções de forma bilateral para os problemas que lhes são comuns** (Grifou-se.) (ibid, 2013, pp. 13).

As funções públicas de interesse comum aos componentes da RIDE, depreendidas pelo artigo 3º do Decreto nº 7.169/2011 são: Infraestrutura; Geração de empregos; saneamento básico; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária; habitação popular; serviços

de telecomunicações; turismo e segurança pública conforme o quadro de evolução histórica dos dispositivos legais.

**Quadro 2** - Funções públicas de interesse comum na RIDE

LEI COMPLEMENTAR nº 94/1998			LEI COMPLEMENTAR nº 129/2011
Decreto nº 2.710/1998	Decreto nº 3.445/2000	Decreto nº 4.700/2003	Decreto nº 7.469/2011
I - infraestrutura;	I - infraestrutura;	I - infraestrutura;	I - infraestrutura;
II - geração de empregos e capacitação profissional;	II - geração de empregos e capacitação profissional;	II - geração de empregos e capacitação profissional;	II - geração de empregos e capacitação profissional;
III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;	III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;	III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;	III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;
IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;	IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;	IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;	IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;
V - transportes e sistema viário;			
VI - proteção ao meio ambiente e controle	VI - proteção ao meio ambiente e controle	VI - proteção ao meio ambiente e controle	VI - proteção ao meio ambiente e controle
VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;	VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;	VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;	VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;
VIII - saúde e assistência social;			
IX - educação e cultura;			
X - produção agropecuária e abastecimento alimentar;			
XI - habitação popular;			
XII - combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização;	XII - combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização;	XII - combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização;	XII - combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização;
XIII - serviços de telecomunicação;			
XIV - turismo;	XIV - turismo;	XIV - turismo;	XIV - turismo;
	XV - segurança pública.	XV - segurança pública.	XV - segurança pública.

Fonte: Codeplan - Núcleo de Desenvolvimento Regional, 2013

## 5.2. Diagnóstico Principal

Com relação a esses problemas comuns, os artigos 8º ao 10º distam sobre a necessidade de formulação de um **Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal** (Grifou-se). Teve sua primeira versão em 2002, com vistas a instrumentalizar os governos federal, estaduais e municipais na resolução de contradições existentes. O Programa passou a ser reformulado sob o encargo da Secretaria-Executiva do COARIDE, com autorização da Resolução do COARIDE nº 03/2011, que permitiu a criação de um Grupo Temático para discuti-lo (ibid., 2013, pp. 13).

Segundo a Codeplan (2013), há uma lacuna entre a elaboração e implementação na reformulação do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, o que reforça a falta de estímulo das demais unidades do COARIDE na utilização do programa como espaço **de diálogo no planejamento e gestão de suas funções públicas**,

de forma que passam a buscar outros fóruns setoriais para realizar os mesmos debates, de maneira fragmentária (Grifou-se) que refletem nas decisões de outros órgãos na formulação de suas políticas públicas, resultando em áreas de sobreposição e divergências (ibid., 2013, pp. 15).

**O COARIDE** é o único meio institucionalizado de planejamento integrado, **porém não apresenta grande capacidade de conduzir as ações de desenvolvimento da região** (Grifou-se). A forte representação federal nele é ausente nas ações de planejamento e concertação dos programas federais nas esferas estaduais, distritais e municipais. E, em contraste com a baixa representatividade municipal, dificulta-se a articulação dos municípios dentro do Conselho (CODEPLAN, 2013, pp. 27). A sua estrutura é fortemente composta por membros da esfera federal, os quais são, conforme a Codeplan (2013): o Diretor-Superintendente da SUDECO; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); um do Ministério da Fazenda e das Cidades; um representante da Casa Civil da Presidência da República; dois representantes do Ministério da Integração Nacional; um representante da SUDECO; um representante do Distrito Federal; um do estado de Goiás e um do estado de Minas Gerais e um representante dos municípios que integram a RIDE, indicados pelos respectivos prefeitos (ibid., 2013, pp. 10-11).

Dos instrumentos de Gestão e Planejamento da RIDE, é observável a inoperância do COARIDE até a sua reativação, em 2011. O foco passou a ser o fortalecimento de infraestrutura dos municípios integrados como meio de desenvolvimento destes, com políticas de Governo Federal focadas e desenhadas dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), além da Medida Provisória de criação do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) - MP 561, de 20 de setembro de 2012 (CODEPLAN, 2013, pp. 17).

Apesar do Acordo de Intenções entre os membros, não há ações que incorporem um planejamento em harmonia com a atuação do COARIDE perante as outras instâncias de gestão. Quanto à legislação orçamentária, **há uma dificuldade de articulação institucional e intergovernamental, refletida na subordinação do COARIDE à SUDECO, que impede a criação de legislação orçamentária objetiva para ações e projetos na RIDE/DF e Entorno** (Grifou-se). Com relação ao Distrito Federal, é observada a ausência de política de integração para resolução de problemas em comum com os municípios (CODEPLAN, 2013, pp. 18).

As estruturas dos arranjos institucionais revelam-se independentes e em descompasso com as necessidades de gestão da área instalada fisicamente no território goiano e nas proximidades do Distrito Federal, revelando um esvaziamento do formato legal do arranjo institucional. Porém **os atores da esfera pública de diferentes instituições com um certo grau de amadurecimento na capacidade de gestão e planejamento corporativo organizacional** (Grifou-se), tensionados pelas necessidades de melhoria de transportes, saúde, educação, infraestrutura, emprego e renda conseguem realizar ações articuladas em três setores da economia: cultura, turismo e agricultura. Os governos do DF e GO realizam **ações pontuais temáticas por meio de convênios e acordos de cooperação** (Grifou-se). Os municípios da área metropolitana são os beneficiários desses convênios no uso de suas autonomias sobre a gestão das funções públicas do planejamento territorial e do uso do solo (CODEPLAN, 2013, pp. 24-27).

**O COARIDE abriu mão da estratégia de gestão que lhe dava o respaldo de criar e implementar um Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal** (Grifou-se) e, além disso, não tem diálogo com os entes que têm-se articulado bilateralmente. Apesar dessas articulações, ambos dependem do COARIDE, uma vez que **a prerrogativa de planejamento é de condução da União, impossibilitando ou limitando algumas ações dos entes em questão** (Grifou-se) (CODEPLAN, 2013, pp. 27).

Outras **formas de articulação**, além das de **convênio e acordo de cooperação**, dizem respeito ao **Consórcio Público** de Manejo de Resíduos Sólidos para a RIDE/DF e Entorno, que surgiu por meio do Programa de Melhoria de Gestão Ambiental no Brasil (BRA/OEA/08/2011) e foi desenvolvido **no âmbito do MMA pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente** (Grifou-se). O convênio foi feito entre o MMA e o estado de Goiás pela Secretaria das Cidades do Estado que em seu âmbito previa o desenvolvimento do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS).

A participação do COARIDE, segundo a Codeplan (2013), seria de relevância importante na questão do tempo, uma vez que poderia ajudar na articulação dos entes e instituir comitês (CODEPLAN, 2013, pp. 27).

## 6. ESTRUTURA INSTITUCIONAL E DEMAIS AGENTES ENVOLVIDOS

Para melhor entendimento da Teoria da Mudança Institucional Gradual, faz-se necessário conhecer os principais agentes envolvidos. Os que se encontram dentro ou fora da estrutura e possuem influência para transformação institucional. Os principais agentes mapeados são: o Conselho Administrativo da Região de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE); a Associação de Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB); o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades (MCid) e do Ministério da Integração (MI); o Governo do Distrito Federal, tendo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) como agente fundamental; e o Governo do estado de Goiás, com a Secretaria Extraordinária do Entorno de Brasília. O estado de Minas Gerais não dispõe de nenhum órgão em sua estrutura para tratativas da RIDE-DF/Entorno.

### 6.1. COARIDE-DF/Entorno - Conselho Administrativo da Região de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

Conforme dito, o COARIDE existe desde 1998, criado pelo **Decreto nº 2.710/1998** (Grifou-se) e tem a função de criar ações articuladas entre os estados, entre elas, as que visam à redução das desigualdades e supervisão das ações de planejamento e desenvolvimento integrado da RIDE. Tem composição multidisciplinar e transversal (CODEPLAN, 2013).

Sobre as competências do COARIDE, segundo o seu Regimento Interno (apud CODEPLAN, 2013), cabe-lhe o estabelecimento de Grupos Temáticos (GT), bem como de suas regras de funcionamento. Em 2011, na 16ª Reunião Ordinária de 20/12/2011, em Brasília/DF, o COARIDE aprovou a criação dos seguintes Grupos Temáticos: Mobilidade Urbana; Orçamento e Incentivos Fiscais e Creditícios; Segurança Pública; Inclusão Social e Produtiva; Saneamento Básico; Copa do Mundo de Futebol de 2014; e Programa Especial de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (ibid, 2013, pp. 15).

Conforme o apresentado no site do COARIDE, encontra-se desativado, sem reuniões. A última ocorreu em 2014, no dia 20 de maio, data da aprovação do último calendário de atividades para o ano de 2015.<sup>5</sup>

A sua reativação é fundamental para o estabelecimento de novas ações de integração dos municípios.

### 6.2. AMAB - Associação de Municípios Adjacentes a Brasília

A Associação de Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB) é um mecanismo de articulação de iniciativa dos municípios, com o propósito de alcançar o desenvolvimento no entorno do Distrito Federal.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/web/guest/apresentacao9>. Acesso em: 1º ago. 2017.

A composição atual é de 12 municípios: Águas Lindas de Goiás, Padre Bernardo, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Cristalina; Luziânia; Valparaíso; Cidade Ocidental; Formosa; Santo Antônio do Descoberto, Cocalzinho de Goiás e Alexânia.

A ação da associação tem-se intensificado em virtude da inativação do COARIDE, pois, mesmo antes da sua existência, os municípios já haviam-se articulado. A data de criação da AMAB, em 1979, é prova disso e suas ações ou interações vêm-se fortalecendo, ao passo que o mecanismo federal vem-se enfraquecendo.

Fora do COARIDE, esses municípios também vêm estabelecendo acordos bilaterais para a resolução de problemáticas comuns. A exemplo, os convênios no âmbito federal, bem como parcerias com o Distrito Federal e outros municípios, conforme autoriza o artigo 241 da Constituição, com a possibilidade de autorizar a gestão associada de serviços públicos (BERGAMASCHI, D. L.; pp. 17, 2013).

Uma outra ação é a parceria bilateral entre o Distrito Federal e algum município para alguma problemática pontual.

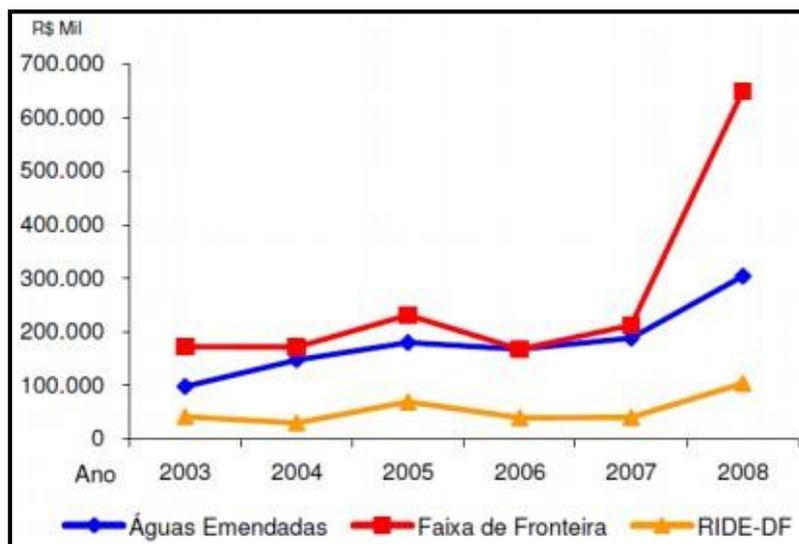
### **6.3. Governo Federal**

Em nível Federal, as ações setoriais de planejamento da RIDE estão no Ministério das Cidades (MCid) e Ministério da Integração Nacional (MI), observadas nos PPAs de 2008-2011 e 2012-2015. Postos os dados de previsão orçamentária, foi inferida a existência de uma gestão do tipo temática (CODEPLAN, 2013, pp. 19-20). No PPA 2016-2019, não houve previsão orçamentária específica para a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

Porém estabeleceram-se convênios com o Ministério das Cidades e os municípios individualmente para o mesmo tipo de gestão citado.

Segundo o REGIC (IBGE, 2007), em citação da Codeplan (2013), Brasília é considerada como a metrópole nacional por conta da sua rede de influência com outras metrópoles e considerando seu adensamento populacional. Esse é condizente com a lógica de consideração do Distrito Federal no escopo da ampliação da mobilidade urbana em ambientes metropolitanos conforme o planejamento do PPA 2012-2015. Sobre o PPA em questão, usa-se o mecanismo de planejamento de ações temáticas para dar uma noção de integração além das fronteiras dos componentes da RIDE, ainda que esta integração não seja vista em planos de ação conjuntos. Essa tentativa de integração é dada por iniciativa do Ministério das Cidades, em planos de saneamento básico etc. (CODEPLAN, 2013, pp. 21).

A RIDE não possui fundo próprio, mas seus investimentos também são advindos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). Foi observado que os municípios mais estagnados receberam menos recursos (conforme o Gráfico 1), o que vai na contramão da proposta do FCO, a qual consiste no apoio à promoção do desenvolvimento regional.

**Gráfico 1 - Contratações FCO 2003/2008**

Fonte: Min - Relatório de atividades desenvolvidas e resultados obtidos com aplicação de recursos do FCO - Exercícios 2003-2008, apud Codeplan, 2013, pp. 23

Em análise prévia do Relatório do FCO 2010 (IPEA, 2012), como entraves à gestão metropolitana, foram destacadas as ponderações da **ausência de planejamento integrado por parte do COARIDE** (Grifou-se), as ações do Governo Federal que pulverizam os gastos pela falta de planejamento integrado (CODEPLAN, 2013, pp. 23-24).

#### 6.4. Governo do Distrito Federal: Codeplan e Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal

Existente há 52 anos, a Companhia de Planejamento do Distrito Federal é órgão de importância fundamental para pensar a RIDE e propor ações de planejamento. Com enfoques em Pesquisas por Amostra de Domicílios, tem traçado o perfil econômico e social do Distrito Federal, da RIDE e da Área Metropolitana.

Realiza ações de cooperação técnica para o fomento de pesquisas mais detalhadas, o que permite analisar melhor a realidade da região para a proposição de políticas públicas, além de abrigar acervo de pesquisas relacionadas.

Como segmento fundamental do planejamento e subsídio de conhecimento oferecido pela Codeplan, está a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal, outrora conhecida como Secretaria do Entorno. Ela vem estabelecendo ações de articulação governamental com foco nos municípios considerados membros da Área Metropolitana de Brasília. O GDF realiza ações mais pontuais sem integração com o planejamento da região e utiliza-se de mecanismo como convênios e termos de cooperação, mas, ainda assim, deve haver um alinhamento geral e mais integrado que envolva todos os entes da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

#### 6.5. Governo do estado de Goiás: Secretaria Extraordinária do Entorno

O Governo do estado de Goiás dispõe da Secretaria Extraordinária do Entorno, na qual não foi observada ação de forma relevante. O Governo do estado de Goiás realiza unilateralmente ações de forma pontuais com liberação de emendas e recursos, a partir da

observação de dados sobre os municípios mais populosos ou com indicadores negativos, a partir do Instituto Mauro Borges, da esfera do estado de Goiás. Por consequência, os que recebem essas ações são alguns dos municípios pertencentes à Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE). A gestão atual do estado executa um modelo de articulação piramidal nos municípios, de forma a alinhá-lo com suas políticas regionais implementadas.

O estado de Goiás também realiza convênios ou acordos de cooperação com o Governo do Distrito Federal. As ações concentram-se principalmente no âmbito da saúde e transporte.

Seria de suma importância o estabelecimento de acordos de cooperação para pesquisas por parte dos instrumentos de pesquisa de Goiás - Instituto Mauro Borges - e do Distrito Federal - Codeplan, bem como estabelecer o modelo de articulação de Goiás alinhado ao Governo do Distrito Federal.

## 7. ANÁLISE

Segundo a base teórica estudada, em consideração à transição histórica da RIDE, ela parece apresentar os seguintes tipos de mudança institucional gradual: *drift*, *layering* e *conversion*.

O tipo *drift* é o que ocorre por alteração de regras em virtude de mudanças no ambiente interno institucional. Nessas classificações é possível citar o evento em que a gestão da RIDE saiu da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República e passou para o Ministério da Integração.

O tipo *layering* dá-se quando na instituição são inseridas novas regras a um conjunto de regras já existentes. Os eventos que fazem jus a essa classificação seriam as diversas mudanças ocorridas pelos decretos e reformulações da lei da RIDE que foram mencionados, desde a sua mudança para a estrutura administrativa do Ministério da Integração. Neles, os preceitos constitucionais que embasaram a criação da RIDE foram mantidos, mas as outras regras visavam a uma melhoria na governança.

Quanto à mudança institucional do tipo *conversion*, cita-se a ocorrência de criação do Conselho, o que significou uma alteração da forma de aplicação das regras que já existiam para um realinhamento estratégico. Assim, o realinhamento pretendido seria, além da governança e integração, uma maior representatividade dos municípios. Mas o pouco poder dado a estes é um impedimento para que participem efetivamente. Assim, passaram a ter o comportamento condizente aos agentes do tipo "oportunistas".

O comportamento citado acima diz respeito aos municípios que não querem arcar com o custo de se posicionarem claramente para uma mudança na estrutura para terem mais poder e, também, pelas buscas que eles fazem por favorecimento fora daquele ambiente.

Fora do ambiente citado, os municípios têm-se organizado e firmado suas próprias associações ou acordos de cooperação, seja com o Distrito Federal, seja com o estado de Goiás, seja até mesmo entre eles. Essas associações parecem ter mais peso frente ao governo federal quando comparado ao possível custo dentro do Conselho.

## 8. CONCLUSÃO

A partir do apresentado, foi visto que a classificação de mudança institucional gradual da RIDE-DF/Entorno enquadra-se nos tipos *drift*, *layering* e *conversion* que ocorre cada um em uma ocasião diferente.

A *drift* dá-se quando há uma mudança no ambiente interno de uma instituição. No caso em tela, o ocorrido foi a mudança no ambiente interno da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República, quando a RIDE passou a ser de atribuição do Ministério da Integração.

A *layering* dá-se quando as regras preexistentes são reformuladas. Logo, corresponde à alteração da Lei Complementar que criou a RIDE e os decretos que a regulamentaram.

Já a mudança do tipo *conversion* deu-se pela alteração que instituiu o COARIDE, o que significou uma nova forma de aplicação das regras anteriores ao Conselho.

Para maior completude, estudos futuros podem analisar especificamente o padrão de comportamento dos agentes de mudança institucional, bem como mapear todos os *stakeholders* envolvidos nessas mudanças.

Aqui, ampliou-se a ideia inicial sobre a gestão da RIDE-DF/Entorno. A princípio, via-se que apenas as mudanças de regras seriam necessárias para melhorar e efetivar a sua existência. Porém é perceptível que o jogo de atores faz-se fundamental para a mudança das regras, bem como as estruturas de poder que influenciam as dinâmicas dos agentes. Percebe-se a União como detentora do poder, ao passo que os demais entes encontram-se em paralisia frente à União para agirem incisivamente. Essa estrutura também se dá pela configuração do federalismo e a distribuição de competências entre os entes federados.

Há que se ater também à dinâmica do legislativo federal em relação ao executivo federal e seus atores para melhor obter outros fatores que possam influenciar na aplicação de recursos, pois podem depender dos deputados e de suas relações com o governo.

Sabe-se que a mais recente inovação foi a proposta trazida no Estatuto das Metrôpoles, instituído em 2015, o qual objetiva criar uma governança interfederativa ao estabelecer que as metrôpoles realizem um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) (EMDS, 2017). Assim, apesar de ter alcançado o objetivo pretendido neste trabalho, percebe-se que estudos deste tema alinhados aos mecanismos de governança conjugados às instituições fazem-se necessários para compreender e propor alternativas para melhor operacionalizar a RIDE-DF/Entorno.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, H. L.; ALVES, Adriana Melo. **RIDEs: por que criá-las? Geografias (UFMG)**, v. 8, p. 87-101, 2012.
- BERGAMASCHI, D. L. **Gestão e Desenvolvimento Regional na RIDE-DF**. 2013.
- CORSAP-DF/GO como modalidade de associativismo territorial**. Mestrado em Geografia. Universidade de Brasília, UnB, Brasil, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)] - **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 [...] - 41. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Acesso em: 13 ago. 2017, às 12h05min.
- CABRAL, D.P. **A Influência dos Stakeholders em Processos de Mudança Institucional - O Caso da Regulação da Responsabilidade Socioambiental do Sistema Financeiro Nacional**. Dissertação de Mestrado pela Universidade de Brasília. Março, 2017.
- CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**/Amado Luiz Cervo; Pedro Alcino Bervian - 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2001.
- CODEPLAN - **XVII Encontro Nacional da Anipes Governança Metropolitana RIDE-DF/Entorno** - apresentação de *slides*. Disponível em: [https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/9-governanca\\_metropolitana\\_ride\\_df\\_entorno.pdf/513c9195-db73-4ba8-8f67-1aeec4262885](https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/9-governanca_metropolitana_ride_df_entorno.pdf/513c9195-db73-4ba8-8f67-1aeec4262885). Acesso em: 31 jul., às 17h45.
- \_\_\_\_\_. **Governança Metropolitana No Brasil - Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: Região Integrada de Desenvolvimento. Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede. Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN, 2013).
- ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**; tradução. Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008. 21. ed. - (Estudos; 85).
- EMDS - Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável. Matéria "**Fortalecimento das regiões metropolitanas exige cooperação entre municípios**". Disponível em: <http://www.emds.fnp.org.br/sala-de-imprensa/item/471-fortalecimento-das-regioes-metropolitanas-exige-cooperacao-entre-municipios?highlight=WyJkaWFuYSJd>. Acesso em: 13 ago. 2017.
- FNP - Frente Nacional de Prefeitos, **g100 - Municípios Populosos com Baixa Receita per Capita e Alta Vulnerabilidade Social**/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. (Abril 2015). Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2015. Disponível em: [http://aequus.com.br/cartilhas/g100\\_2015.pdf](http://aequus.com.br/cartilhas/g100_2015.pdf). Acesso em: 13 ago. 2017, às 12h10.
- GIL, Antonio Carlos, 1946 - **Como elaborar projetos de pesquisa** - 4. ed. - 11. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro (FJP) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras** / Brasília, 2014. Também disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=24037](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=24037). Acesso em: 13 ago. 2017, às 12h.

\_\_\_\_\_. Fundação João Pinheiro (FJP) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), **Atlas do Brasil do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.

PERES, P. S. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neoinstitucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 23, p. 53-72, 2008.

## Comitê Editorial

**JEANSLEY LIMA**  
Presidente

**JULIANA DIAS GUERRA NELSON  
FERREIRA CRUZ**  
Diretora Administrativa e Financeira

**RENATA FLORENTINO DE FARIA SANTOS**  
Diretora de Estudos Urbanos e Ambientais

**DAIENNE AMARAL MACHADO**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**CLARISSA JAHNS SCHLABITZ**  
Diretora de Estudos e Pesquisas  
Socioeconômicas

**Alexandre Silva dos Santos**  
Gerente de Demografia, Estatística  
e Geoinformação

**Gabriel Pimenta Gadêa**  
Gerente de Gestão e Desenvolvimento  
de Pessoas

**Jéssica Filardi Milker Figueiredo**  
Gerente de Contas e Estudos Setoriais

**Júlia Modesto Pinheiro Dias Pereira**  
Gerente de Estudos e Análises  
de Proteção Social

**Jusçanio Umbelino de Souza**  
Gerente de Pesquisas Socioeconômicas

**Kássia Batista de Castro**  
Gerente de Estudos Ambientais

**Larissa Maria Nocko**  
Gerente de Estudos Regional e Metropolitano

**Marcelo Borges de Andrade**  
Gerente de Tecnologia da Informação

**Martinho Bezerra de Paiva**  
Gerente de Administração Financeira

**Sesai Barbosa de Moraes**  
Gerente de Apoio Administrativo

**Tatiana Sandim**  
Gerente de Estudos e Análises Transversais

**Vinícius Diniz Schuabb**  
Gerente de Estudos e Análises de Promoção  
Social

**Ana Carolina de Oliveira Marchão**  
Chefe da Assessoria de Comunicação Social

### Revisão e copidesque

Heloisa Faria Herdy

### Editoração Eletrônica

Maurício Suda

**Companhia de Planejamento  
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. Sede Codeplan  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)  
[codeplan@codeplan.df.gov.br](mailto:codeplan@codeplan.df.gov.br)



**Secretaria de  
Economia do  
Distrito Federal**

