



**MERIDIANO – Revista de Geografía. número 3. 2014 – versión digital.**

**<http://www.revistameridiano.org/>**

## **A REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO: entre planejamento regional e gestão metropolitana**

Agnes de França Serrano<sup>\*</sup>

Alessandro Aveni<sup>\*\*</sup>

Fernando Luiz Araújo Sobrinho<sup>\*\*\*</sup>

Saimon Freitas Cajado Lima<sup>\*\*\*\*</sup>

### **Resumo**

A articulação das relações político-institucionais entre Municípios, Estados e União representa a maneira mais tradicional de se estabelecer a governabilidade entre os entes federados brasileiros. Apesar das diversas regionalizações definidas no país, tanto para fins de caracterização demográfica e estatística, quanto na tentativa de garantir um melhor desenvolvimento regional intra ou interestadual, ainda hoje há muita dificuldade de gestão dessa escala de atuação do poder público, devido à falta de integração entre Municípios, Estados e União quanto à formulação e implementação das políticas públicas propostas e planejamento em geral. As próprias ferramentas de planejamento e gestão, muitas vezes, demonstram ausência de articulação entre os poderes, além de uma fragmentação da ação política. Apesar disso, a definição e gestão das regiões metropolitanas até hoje instituídas exigem esforços de planejamento e ordenamento entre diferentes poderes que se disponham a

---

<sup>\*</sup> Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Professora de Geografia do Magistério Público do Distrito Federal. Correio eletrônico: agnes.serrano@gmail.com

<sup>\*\*</sup> Doutorando em Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Correio eletrônico: alessandro@unb.br

<sup>\*\*\*</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. Correio eletrônico: flasobrinho@gmail.com

<sup>\*\*\*\*</sup> Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Professor de graduação em Geografia do campus de Formosa da Universidade Estadual de Goiás – UEG e da União Pioneira de Integração Social – UPIS. Correio eletrônico: saimon.cajado2@gmail.com



atuar de maneira articulada e conjunta, de modo a justificar o próprio estabelecimento das mesmas. Dentre as regionalizações definidas no Brasil por conta da existência de um espaço urbano de caráter metropolitano encontram-se as RIDES, que são regiões nas quais, além de uma articulação entre os poderes públicos intermunicipais, é exigida também uma atuação de cooperação entre gestores de estados diferentes. Este grande desafio de governabilidade se faz necessário, por exemplo, na RIDE-DF, instituída em 1998. Esta pesquisa tem por objetivo caracterizar a RIDE-DF e averiguar quais têm sido as atuações políticas e governamentais em prol da gestão dessa região, que compreende uma das maiores metrópoles brasileiras.

**Palavras-chave:** Geografia do Distrito Federal e Entorno; Brasília; Gestão Metropolitana; RIDE DF; Planejamento Regional.

## **Abstract**

The articulation of political and institutional relations between municipalities, states and Union represents more traditional way of establishing governance between federal Brazilians. Despite various regionalization set in the country, for the purpose of demographics and statistics, as in trying to ensure better regional development intra or interstate, there is still a lot of difficulty managing this scale performance of the government due to lack of integration between municipalities, states and the Union regarding the formulation and implementation of public policy proposals and planning. As own tools for planning and management often show lack of coordination between branches in addition to a fragmentation of political action. Nevertheless, the definition and management of metropolitan areas today instituted efforts require planning and organization between different powers that are willing to act in a coordinated and joint, in order to justify the very establishment of the same. Among regionalization defined due to the existence of an urban space of metropolitan character are the RIDES, which are regions where, in addition to coordination between the public intercity, is also required an act of cooperation between managers of different states. This challenge governance is necessary, for example, RIDE-DF, established in 1998. This research aims to characterize the RIDE-DF and ascertain what have been the political and governmental actions on behalf of the management of this region, which comprises one of the largest Brazilian metropolis.

**Keywords:** Geography of the Federal District and Surrounding Areas; Brasilia; Metropolitan Management; RIDE DF; Regional Planning.



## **Introdução**

A articulação das relações político-institucionais entre Municípios, Estados e União representa a maneira mais tradicional de se estabelecer a governabilidade entre os entes federados brasileiros. Apesar das diversas regionalizações definidas no país, tanto para fins de caracterização demográfica e estatística – tais quais as estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – quanto na tentativa de garantir um melhor desenvolvimento regional intra ou interestadual, ainda hoje há muita dificuldade de gestão dessa escala de atuação do poder público, devido à falta de integração entre Municípios, Estados e União quanto à formulação e implementação das políticas públicas propostas e planejamento em geral.

As próprias ferramentas de planejamento e gestão, muitas vezes, demonstram ausência de articulação entre os poderes, além de uma fragmentação da ação política. Apesar disso, a definição e gestão das regiões metropolitanas até hoje instituídas exigem esforços de planejamento e ordenamento entre diferentes poderes que se disponham a atuar de maneira articulada e conjunta, de modo a justificar o próprio estabelecimento das mesmas.

Dentre as regionalizações definidas por conta da existência de um espaço urbano de caráter metropolitano encontram-se as regiões integradas de desenvolvimento (RIDE), que são regiões nas quais, além de uma articulação entre os poderes públicos intermunicipais, é exigida também uma atuação de cooperação entre gestores de Estados diferentes. Este grande desafio de governabilidade se faz necessário, por exemplo, na região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF), instituída em 1998.

Esta pesquisa tem por objetivo caracterizar a RIDE-DF e averiguar quais têm sido as atuações políticas e governamentais em prol da gestão dessa região, que compreende uma das maiores metrópoles brasileiras. O trabalho está estruturado em três seções. A primeira, contextualiza brevemente o planejamento regional no Brasil. A segunda, por sua vez, traz uma caracterização, do ponto de vista legal, da RIDE-DF frente ao cenário nacional de criação de regionalizações que compreendem espaços urbanos de caráter metropolitano. Por último, são discutidas questões referentes à gestão da referida região.



## **1. Breve contextualização do planejamento regional no Brasil**

No Brasil, o ordenamento jurídico estabelece um equilíbrio de poderes em diferentes escalas. A organização do território nacional exige, portanto, uma gestão equilibrada dos poderes instituídos. Entre as ações governamentais que visam manter esse equilíbrio e administrar conflitos de interesses entre agentes sócio-espaciais encontra-se o planejamento territorial, contendo em sua própria esfera o planejamento regional.

Quanto à compreensão do conceito condizente a planejamento regional, bem como à sua finalidade, observa-se que eles perpassam por metamorfoses ao longo do tempo, estando vinculado às novas propostas quanto ao conceito de região e de regionalização, podendo ser verificado que essas transformações ocorrem de forma mais acentuadas no período Entre Guerras e Pós-Segunda Guerra Mundial.

Tais remodelagens teórico-conceituais refletem a necessidade de compreensão das transformações ocorridas no espaço, advindas da evolução das técnicas oriundas do progresso concernente à produção de inovações. Esta última é condição para o avanço da reprodução do modo de produção capitalista e, ao mesmo tempo, é condicionada por tal sistema em seu progresso, desdobrando-se no plano territorial nas novas lógicas de atuação do capital mediante a materialização das técnicas por intermédio da elaboração dos objetos espaciais. Esses, em meio a uma reação recíproca, recebem e sofrem o impacto das respectivas sociedades em sua reprodução desigual.

Nesse sentido, e de maneira prodigiosa, o modo de produção capitalista transforma-se em meio às suas crises, modificando e reestruturando também as formas e as lógicas espaciais segundo as suas demandas, em uma perspectiva espaço-tempo. Segundo Santos (1986), tais transformações se dão de maneira sincrônica (o todo em movimento) e assíncrona (no plano do singular em sua peculiaridade entre os lugares).

Quanto às frações que compõe a totalidade, na medida em que novas necessidades de expriamento do sistema se instalam, ou condições de reprodução lhe são oferecidas, os mecanismos de reprodução, de maneira seletiva, aportam-se sobre o espaço transformando suas dinâmicas.

Acerca de tal raciocínio, utilizando-se do exercício de periodização que permeia o olhar do espaço enquanto totalidade, assim como os seus subespaços, somados a acumulação desigual dos tempos e das técnicas nestes mediante uma abordagem sistêmica, cuja



reprodução diferenciada culmina nas disparidades entre regiões, Santos (1986, p. 211) assim assevera:

Dentro de um sistema histórico as variáveis evoluem assincronicamente; mas o sistema geográfico muda sincronicamente. Um sistema espacial é substituído por um outro que recria sua coerência interna, mesmo que cada variável isolada conheça uma velocidade de mudanças própria. Assim, sincronia e assincronia não são de fato, opostos, mas complementares, no contexto espaço-temporal, porque as variáveis são exatamente as mesmas. Levando em conta a defasagem entre as variáveis e os pedaços de tempo correspondentes, chega-se a explicar as diversidades de organização do espaço entre países, assim como o que se costuma chamar de “desigualdades regionais”.

É nessa perspectiva supracitada que se tem a necessidade de revisão/modificação quanto a concepções teórico-conceituais em detrimento ao movimento dialético espaço-sociedade, onde tal necessidade se rebate também quanto aos conceito de região, regionalização e no viés prático de ambos que corresponde ao planejamento regional.

Quanto a esse enfoque revisionista, Bezzi (2004, p. 102) assevera:

Assim, a revisão crítica, longe de destruir o que existe, permite um passo à frente na investigação e compreensão da realidade. Essa superação implica um conhecimento cumulativo e dinâmico, embora transitório, uma vez que os aspectos filosóficos e metodológicos incorporados a um conceito permitem explicá-lo em determinado tempo e lugar [...]. Nessa perspectiva, o conceito de região necessitou ser “reelaborado”, “recriado”, “repensado”, para surgir em termos diferentes (nova roupagem), a fim de atender as transformações políticas, econômicas, sociais e intelectuais que se impunham.

Nesse sentido, a perspectiva de concepção do conceito de região segundo Bezzi (2004), evolui, aprofunda-se sem que haja uma negação do que já fora produzido pela Geografia Tradicional (região natural determinista; região humana/geográfica possibilita), sendo tal conceito revestido de novas roupagens, ao passo em que se tem a necessidade de aprofundamento do entendimento do real.

Logo, o foco de análise realizado pela Geografia Tradicional dá lugar às proposições da Geografia Nova que, via modelos matemáticos, apresentavam teorias para a explicação das dinâmicas espaciais, tendo por método a indução. Bezzi (2004, p. 103) assim expõe:

Em outras palavras, não se poderia ficar limitado aos métodos e imprecisões da análise espacial realizados pela Geografia Tradicional, nem às observações de campo que a filosofia positivista entronizava, como forma de perceber a realidade objetiva, porém sem a base estatística para promover as generalizações que o método indutivo sugeria, e sem a base teórica e filosófica que a justifica-se. Introduziram-se, então, a Matemática e a Estatística aos estudos regionais como instrumentos de análise, teste, inferências e até mesmo como base de organização da



pesquisa regional, buscando-se um maior rigor metodológico fornecido pelo modelo dedutivo. A racionalidade instrumental permitia o tratamento dos processos mais complexos e de grande importância para o desenvolvimento da ciência geográfica e, em particular, da questão regional [...].

Bezzi (2004), também descreve que a Geografia Nova, por meio de uma nova proposição de método, possibilitou aglutinar o dualismo lógico (quantitativo) com uma abordagem abstrata (qualitativo), promovendo o enriquecimento do conceito de região e das proposições direcionadas à mesma, sendo esta, também, elevada a categoria de análise dentro da geografia.

Nesse contexto, o planejamento constitui o cerne dos estudos regionais, cuja finalidade repousava na equanimização das disparidades territoriais via progresso dos sistemas produtivos, que se desdobrariam no avanço econômico e na extirpação dos problemas sociais.

Entretanto, mesmo contendo tais proposições, verifica-se os limites do discurso teórico-metodológico de tal faceta neo-positivista da Geografia, uma vez que a mesma trás em seu bojo – segundo os geógrafos críticos que despontam em seu movimento durante a década de 1970 – a incapacidade de explicar as dinâmicas sócio-espaciais em meio ao seu movimento de totalização, trazendo apenas frações estáticas de tal processo por intermédio da utilização de inúmeros modelos explicativos.

Entretanto, é de fundamental importância reconhecer que a origem e o florescimento do planejamento regional no Brasil, permeia o contexto de transição entre uma abordagem clássica e neo-positivista, respondendo pelas primeiras iniciativas quanto à busca de se promover ações direcionadas ao planejamento territorial mediante reflexões, cuja base, a priori, é o próprio recorte regional.

Arrais (2007) ao citar Ianni (1986), define planejamento regional como técnica, enquanto instrumento estatal de política econômica intervencionista, tendo o seu uso em um contexto nacional a partir da Segunda Guerra Mundial. Em tal contexto, Bezzi (2004) aponta que o planejamento regional surge no fim do capitalismo concorrencial de forma concomitante a própria transformação do papel do Estado (interventor em um plano interno e regulador da economia).

Observa-se que anterior à gestão de Juscelino Kubitschek e nos transcorrer da mesma, em termos de políticas territoriais, tem-se a implementação de ações que buscavam somente resolver de maneira isolada os problemas de âmbito regional, onde tais ações também desconsideravam as dinâmicas territoriais como um todo e os seus desdobramentos no plano regional e local.

Costa (2000) destaca os casos das regiões Nordeste e Norte em tal perspectiva, tendo enquanto políticas territoriais a criação do DNOCS (1946), a Superintendência de Defesa da Borracha (1912) que em 1942 é remodelado enquanto Banco de Crédito da Borracha (BCB) e passa em 1950 a ser o Banco de Crédito da Amazônia, a criação da Comissão do Vale do São Francisco (1848), a implementação do Banco do Nordeste do Brasil (1952) e, por fim, a instituição da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953).

Em meio às ações supracitadas, percebe-se no transcorrer da primeira metade da década de 1950, na segunda gestão de Vargas, a continuação de sua política de aceleração do processo de industrialização, somado à modernização burocrática do Estado, sendo tais iniciativas o desdobramento de sua primeira gestão e condição preponderante para o desenrolar das políticas territoriais executadas no Plano de Metas do governo JK.

Segundo Costa (2000), há nesse contexto o investimento em programas infraestruturais, do setor de energia e de transporte, tais com a Cia Siderúrgica Nacional, da PETROBRÁS, assim com da ELETROBRÁS. Também é advinda de tal contexto a implementação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento) responsável pelos investimentos para a promoção das políticas de desenvolvimento regional.

Em sequência à segunda gestão de Vargas, observa-se de maneira mais nítida a presença do novo Estado interventor e promotor de políticas territoriais, cujo planejamento constituiu-se enquanto condição essencial para o desenvolvimento econômico nacional.

Costa (2000) ressalva que a execução do Plano de Metas de JK primava pela busca efetiva da integração da economia nacional via conexão do país através do extenso modal rodoviário implantado, tendo enquanto nó articulador do território a nova capital nacional, Brasília.

Nesse cenário, a concepção da capital é tida como condição essencial para a reprodução ampliada do capital sobre o território, estando o mesmo vinculado ao comando da indústria paulista, e ao mesmo tempo, apto ao uso das corporações externas, uma vez que a fluidez é assegurada:

Nesse sentido, Brasília representou a implementação de um poderoso “posto de vanguarda” para o norte e o oeste do país, regiões que o Estado vinha tentando “capturar” há algumas décadas. Como verdadeiro polo, ou nó de articulação inter-regional, deslocou para a imensa “hinterlândia” (território situado atrás de uma costa marítima ou de um rio) parte das atenções governamentais, dos segmentos privados da economia e da opinião pública nacional [...]. Enquanto esta era construída, vias de acesso para o sul, leste e nordeste e vias de penetração para o norte e o oeste eram abertas, todas convergindo para um mesmo ponto. A “ossatura” de circulação em torno do novo referencial geográfico do poder político do país estava assentado. No total, foram quase 6.000 km de estrada federais, ligando os seguintes pontos: Belém-



Brasília, Acre-Brasília, Fortaleza-Brasília, Belo Horizonte-Brasília e Goiânia-Brasília (COSTA, 2000, p. 54).

Fruto do financiamento via Tesouro Nacional, bem como da captação de recursos externos, ao citar o caso de Brasília, Costa (2000) assevera que nenhuma política territorial é geográfica ou geopolítica, sobre o julgo estratégico do Estado, mas estas constituem em substratégias para uma política econômica maior, sendo resultantes das demandas das grandes corporações, usando-se dos planos nacionais para uma ação desenvolvimentista como sua fonte de efetivo uso do território.

Doravante, ao se tratar efetivamente de políticas cujo pano de fundo perpassa pela prática quanto ao planejamento regional no contexto brasileiro, Costa (2000) expõe que a implementação da SUDENE no ano de 1959, efetivamente inaugura uma nova perspectiva de atuação do Estado brasileiro para com o território, onde, a priori, suas ações tinham por traço um caráter econômico-regional em suas práticas.

Costa (2000) pontua o contexto da proposição da SUDENE, tendo no atraso econômico da região Nordeste, somado às disparidades regionais em relação à macrorregião Centro-Sul, bem como a permanência das estruturas econômicas tradicionais que impediam que a região beneficia-se do progresso do processo de industrialização do Plano de Metas, os elementos que justificavam a implementação de tal superintendência.

Mediante o contexto apresentado, Costa desdobra o seu raciocínio quanto à lógica da condução das políticas territoriais após o mandato de JK, enfatizando as transformações do planejamento estatal, bem como a sua condução pelo Estado militarizado.

Sobre as características do foco atinente ao planejamento regional e a concepção de região, Arrais (2007) descreve nesse contexto a progressão de dois direcionamentos: o primeiro advém da concepção de região associando-se à existência de problemas regionais (gestão JK), encarando a região enquanto uma negativa, tendo no cerne da proposição das políticas territoriais medidas e ações que viessem combater as disparidades regionais; o segundo direcionamento que permeia a presença de um Estado militarizado, os componentes social e político que norteavam os ideais de planejamento quanto elementos de uma modernização e desenvolvimento, são desfocados do ato de planejar, as disparidades regionais dão lugar apenas à implementação de infraestruturas e aparatos produtivos.

Araújo (1993) afirma que, nesse contexto, buscava-se efetivar de maneira generalizada o espraiamento dos sistemas produtivos sobre o território, sendo constatado uma pequena desconcentração produtiva. O Estado militarizado criou estratégias para tal dispersão da



produção sobre o território, sendo reforçado em cada região o seu papel dentro do contexto nacional da divisão territorial do trabalho.

A pesquisa da FUNDAJ destaca como relevantes:

No Norte: a expansão da atividade primária em Rondônia, a instalação da Zona Franca de Manaus, os grandes projetos de mineração e de infra-estrutura de energia no Pará. No Nordeste: a implementação do eixo químico que vai da Petrobrás ao Complexo Integrado de Base de Sergipe, e ao Pólo Cloroquímico de Alagoas, a diversificação da indústria com especial destaque para os bens intermediários e o dinamismo agrícola no São Francisco. No Sul: a modernização da agricultura, sobre todo Paraná. A economia gaúcha se expandiu bem menos, mas nela se destaca a indústria de bens de capital, vinculada antes apenas à demanda do setor agrícola e diversifica a sua estrutura e o seu mercado nos anos 70, com destaque para a indústria mecânica e a de material elétrico. No Centro-Oeste: a instalação da moderna agricultura de grãos e a consolidação do Distrito Federal que dinamiza aí um terciário importante. No Sudeste: a expansão relativamente maior de Minas e Espírito Santo quando se comparado sobretudo ao Rio de Janeiro (ARAÚJO, 1993, p. 91-92).

Para Costa (2000), ao assumir o poder, o Governo Militar utilizou o discurso desenvolvimentismo semelhante ao do Estado Novo: centralização das políticas via coordenação do governo para com a política econômica e demais, mediante montagem de super-ministério, como o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

Todavia, Costa (2000) ressalva que é de relevância considerar que foi com a proposição Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976, que, por sinal, não foi implementado) que tem-se pela primeira vez uma abordagem diferenciada para com as políticas territoriais do país, que serão dominantes a partir de então: a questão regional do ponto de vista da integração nacional não é vista de maneira difusa e uníssona, mas com um viés de interconexão entre as regiões, tendo por escala de planejamento todo o território nacional. A busca pela consolidação de um mercado nacional, conduzem ao empreendimento de esforços para com a ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste de maneira integrada com o restante do país.

Efetivamente, as estratégias de integração nacional elaboradas no Plano Decenal de 1967-1976, são mais uma vez apresentadas no I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), cujas estratégia para o desenvolvimento nacional perfazem também a escala regional media o PIN (Programa de Integração Nacional). Logo, o PND dava as diretrizes, o norteamento para com as políticas em escala nacional, já o PIN traduzia essas informações para o âmbito regional.

Para Costa (2000), enquanto elementos importantes nesse contexto do I PND (1972-1974), correlacionam-se a busca pelo efetivo crescimento e integração da economia nacional,



tendo como polo irradiador e condutor de tal dinâmica o Centro-Sul do país, cuja expansão da fronteira econômica advinda de tal polo seria o vetor de efetiva integração e desenvolvimento do território como um todo: o PND era aplicado tanto em áreas desenvolvidas como subdesenvolvidas do país. Outro ponto importante ainda no I PND, foi a proposta condizente ao planejamento urbano em escala nacional via instauração de *áreas metropolitanas*, enquanto estratégia para alcançar um maior e melhor desenvolvimento das mesmas.

Como sequência da macro-política supracitada, tem-se a implementação do II PND (1975-1970). Costa (2000) enfatiza que o plano em discussão mudou o enfoque quanto às diretrizes maiores do desenvolvimento nacional, uma vez que política econômica do país foi formulada no contexto de declínio de investimentos externos.

Os investimentos do Estado eram direcionados aos segmentos que pudessem ativar a econômica enquanto alternativa para com o comportamento declinante do comércio exterior. Logo, medidas agressivas foram tomadas para a expansão das fronteiras icônicas e ocupação das “áreas vazias do território”.

Entretanto, Costa (2000) aponta que diferentemente do I PND e do PIN, no II PND os projetos e colonização são deixados de lado – a dimensão social do planejamento territorial – dando lugar ao financiamento de grandes empreendimentos produtivos de capitais nacional e estrangeiro, tais como o Polamazônia e Polocentro.

Segundo Araújo (1993) a década de 1980 marcou a entrada e efetivo declínio das estruturas produtivas do Estado somado ao ato de planejar, uma vez que em um contexto mundial, as grandes economias que investiam no mercado brasileiro perpassavam por uma reestruturação de seus sistemas econômicos, resultando no fraco ou inexpressível investimento na economia nacional, assim como na cobrança da moratória advinda da captação de recursos de duas décadas anteriores.

Nesse contexto, Araújo (1993) afirma ainda que o planejamento regional de médio prazo deu lugar ao imediatismo do gerenciamento da crise econômica nacional, uma vez que o país não promoveu de imediato a estruturação/reorientação do gerenciamento de sua economia segundo a instauração de uma dinâmica pautada na ciência, na técnica e na informação, tal qual as economias centrais, tendo enquanto um de seus efeitos o impacto direto sobre todas as regiões do país, uma vez que o território já encontrava-se em um amplo e progressivo processo de integração econômica.

Sobre os impactos da crise, Araújo (1993, p. 92) expõe que:



No Brasil, não acompanhamos essa locomotiva e passamos a década nos debatendo na crise da dívida, transferindo poupança para o exterior, paralisando o investimento, aprofundando a crise financeira do setor público e convivendo na segunda metade da década, com a ameaça constante da hiperinflação. Na segunda metade da década, os choques estabilizantes se sucedem, cada vez mais próximos um do outro. O curto prazo domina o cenário nacional. O Governo, as famílias, a maioria das empresas entram em lógica de curto prazo. O modelo industrializante das décadas anteriores claudica, a ausência de investimentos degrada a infraestrutura econômica, deteriora os serviços sociais, dificulta que as empresas acompanhem os avanços que seguem se efetivando em outros países. Acumulando atrasos e aumentamos a concentração de renda [...].

Tal conjuntura passou por transformações após a implementação e estabilização da economia com o plano real. O planejamento voltou à pauta das políticas de Estado de forma vigorosa após o governo Fernando Henrique Cardoso, tendo na escala meso e micro-regional o centro da produção do planejamento.

Nessa perspectiva, buscou-se, através do fortalecimento das bases locais – Municípios –, uma nova tentativa de autonomia e fortalecimento das regiões, estando todas as escala integradas. Entretanto, o Município se tornou o espaço de “todas as ações”, fruto de políticas descentralizadoras, oriundas das disposições da Constituição de 1988. Tal fato é expresso por Arrais (2007, p. 26):

Já no período de democratização, cuja marca maior foi Constituição de 1988 e sua tendência descentralizadora, priorizando a escala municipal, dois pontos parecem importantes em relação ao planejamento: o primeiro foi o reconhecimento da necessidade de combater as chamadas desigualdades regionais, perspectiva presente tanto nas Constituição Federal quanto nas constituições estaduais. O segundo foi a exigência do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento governamental e a indicação, de forma regionalizada, das metas da administração pública.

Entretanto, mesmo com esse novo direcionamento para a produção de políticas públicas territoriais de cunho municipal, observa-se que a efetivação das mesmas constitui em grande desafio para com o efetivo cumprimento de sua proposta constitucional. O problema ainda se agrava quando há a busca por um desenvolvimento integrado entre Municípios que se encontram em situação de igualdade para com o grande centro urbano promotor de uma dinâmica espacial, tal o qual o caso da RIDE-DF.



## **2. Planejamento regional metropolitano no coração do Brasil: criação e caracterização da RIDE-DF**

A primeira vez que a temática “regiões metropolitanas” apareceu em uma Constituição Federal brasileira foi em 1967, assunto reforçado na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, cujo art. 164 esclarecia que a definição de Regiões Metropolitanas seria competência exclusiva da União, a qual deveria elaborar leis complementares federais reguladoras quando do estabelecimento dessa regionalização no território brasileiro.

No ano de 1973 foi promulgada a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho, que instituiu oficialmente as primeiras Regiões Metropolitanas do país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar nº 20 do ano de 1975 estabeleceu também a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. De acordo com Bordo (2005):

A criação dessas regiões tinha por objetivo a resolução dos problemas urbanos partilhados pelas cidades aglomeradas e que transpassavam a esfera dos Municípios, necessitando uma ação conjunta no planejamento e na gestão dos bens e serviços metropolitanos, nem como na promoção do desenvolvimento socioeconômico numa escala regional.

O autor destaca ainda que, apesar da criação dessas regiões metropolitanas, a gestão das mesmas ainda se constituía como uma questão de natureza complexa e difícil, devido à articulação que se exigia dos diversos poderes ligados à instituição e à governabilidade das regiões instituídas.

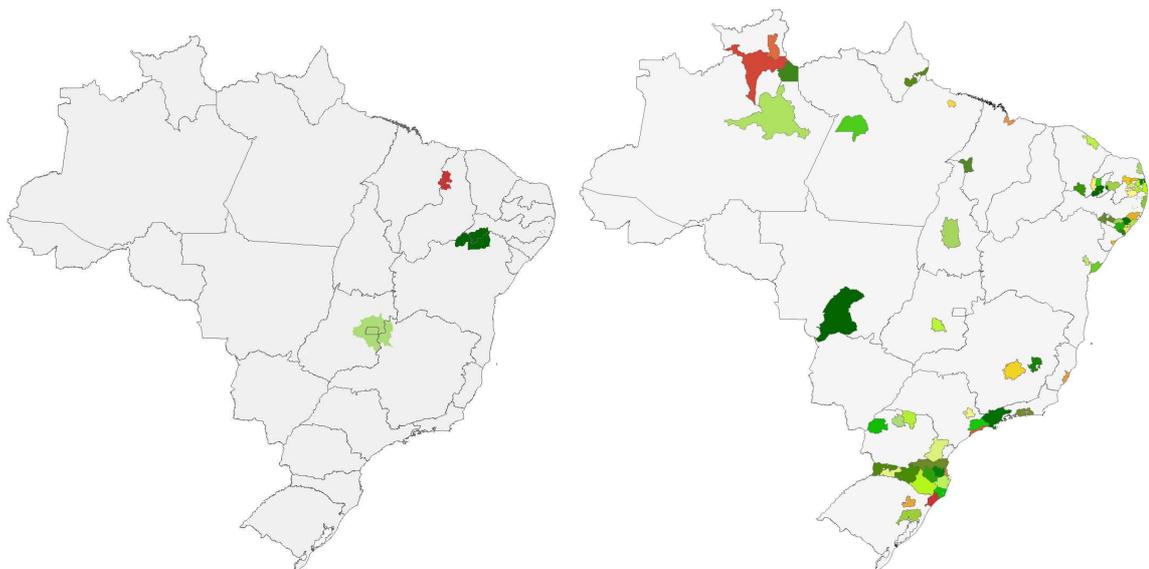
Mais de uma década após a criação legal da última região metropolitana até então estabelecida, a do Rio de Janeiro, a Carta Magna de 1988 modificou as condições de criação de Regiões Metropolitanas no país, primando pela descentralização do poder. Seu Artigo 25 estabeleceu que a definição das mesmas seria competência dos Estados, não mais da União, e se daria por meio de leis complementares estaduais. Essa descentralização do poder para os Estados permanece até a atualidade. Conforme a Constituição:

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.

Em Brasília, a instituição de uma região metropolitana sempre se caracterizou como questão delicada, tanto do ponto de vista legal quanto prático, pois esse tipo de regionalização, de acordo com a Constituição Federal de 1988, deve abranger Municípios de *apenas uma unidade da federação*, fato que não ocorre na realidade da aglomeração urbana que compreende o Distrito Federal e alguns Municípios goianos, principalmente, limítrofes ao território do quadrilátero central brasileiro. Apesar desse entrave, Brasília<sup>1</sup> e seu entorno apresentam, desde a década de 1970, características marcantes de uma região de natureza metropolitana – muito embora não seja de caráter industrial –, tais como complexidade funcional, adensamento populacional, conturbação, dentre outros, como adverte Paviani (1987).

De fato, essa peculiaridade do espaço urbano-metropolitano que tem Brasília como aglomeração central e aglutinadora de fluxos não permitiu seu enquadramento oficial na lista de regiões metropolitanas do país. Entretanto, em 1998 o Estado brasileiro criou a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE-DF. Segundo Caiado (2006):

A criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno foi uma saída encontrada pelo Governo Federal para instituir regiões metropolitanas que abrangessem mais de uma unidade federativa, haja vista que a Constituição de 1988 relegou aos Estados da Federação a função de criação dessas regiões, sendo impossível a um único deles fazê-lo agregando municípios de um estado vizinho.



Figuras 1 e 2. RIDE e regiões metropolitanas instituídas no Brasil até 2014

Fonte: Elaboração de Nathan Belcavello de Oliveira a partir de dados de DEAP (2014).

<sup>1</sup> Entende-se por Brasília não apenas o Plano Piloto, mas o Distrito Federal, como um todo.



Após essa iniciativa Federal, outras duas RIDE foram criadas no país: a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, que abarca 14 Municípios do Estado do Piauí e do Maranhão, e a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro, que além de compreender os Municípios que lhes dão nome, reúne outros seis, tanto do Estado da Bahia quanto de Pernambuco. Ambas foram instituídas em 9 de setembro de 2002, através dos Decretos federais nº 4.367 e nº 4366, respectivamente (vide figuras 1 e 2).

### Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF)

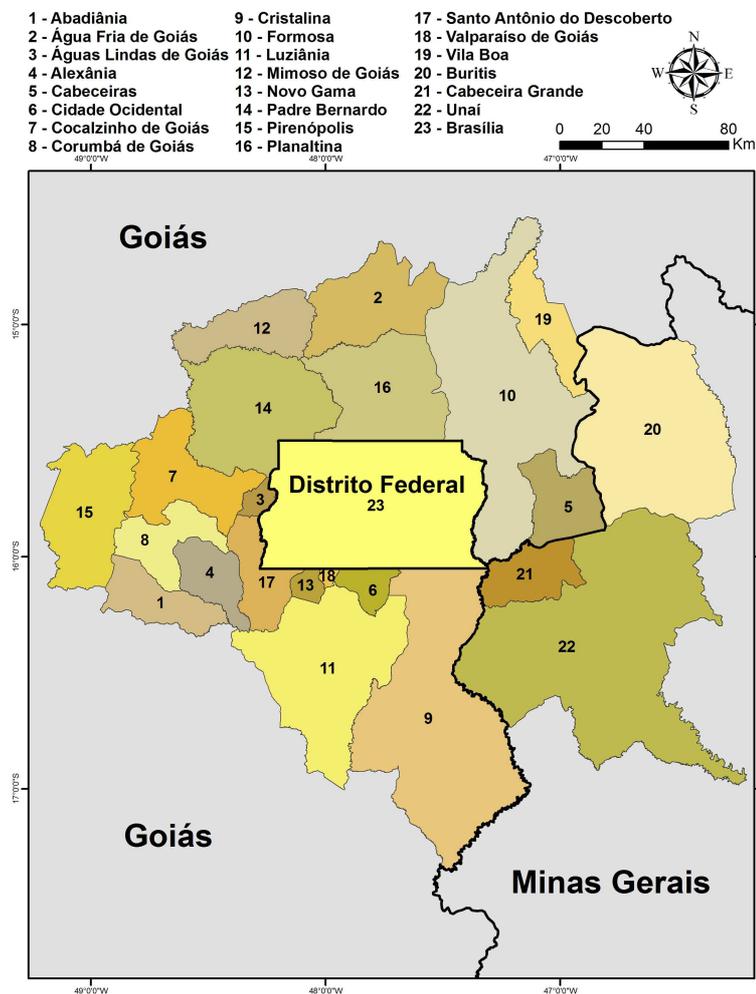


Figura 3. Região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno  
Fonte: IPEA (2014).

A RIDE-DF (figura 3), por sua vez, é formada atualmente por 22 Municípios, além do próprio Distrito Federal, dentre os quais 19 pertencem ao Estado de Goiás – Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho



de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa – e 3 ao Estado de Minas Gerais – Buritis, Cabeceira Grande e Unaí.

No caso da RIDE-DF, o fato de Municípios do Estado de Goiás e do Estado de Minas Gerais estarem ligados regional, econômica e politicamente ao Distrito Federal deve-se à própria constituição de Brasília. Por certo, grande parte desses Municípios, principalmente aqueles que fazem fronteira com o território do quadrilátero central brasileiro, constituiu-se por muitos anos como periferia da capital federal, consolidando-se como tal. Foi para onde se deslocou a parcela da população que apresenta a renda mais baixa da RIDE, devido ao menor custo de vida dessas localidades em relação ao próprio DF. Isso explica, por exemplo, a grande desigualdade (econômica e social) presente na metrópole que abarca Brasília, a qual tem sido extensamente retratada na literatura nacional. Como explicita Catalão (2008. p. 42):

[...] O crescimento das cidades goianas do entorno metropolitano deu-se muito mais como periferização da capital [...]. O entorno metropolitano de Brasília foi, desde sempre, uma alternativa governamental, direta ou indireta, para alocar as classes mais baixas que não podiam pagar por residência na capital [...]. Assim, o espaço urbano ampliou-se para uma escala metropolitana.

Esse espaço urbano de caráter metropolitano se constituiu a partir da elevada concentração de infraestrutura e equipamentos urbanos ligados à área da saúde e educação, por exemplo, bem como de ofertas de empregos no Distrito Federal. Essas constatações geraram uma dependência dos Municípios vizinhos com relação ao quadrilátero central, o que provoca ainda hoje uma intensa migração pendular dos moradores de localidades goianas, principalmente, próximas à Capital Federal. No total, a RIDE-DF possui atualmente uma população de 3.839.856 habitantes (IBGE, 2012). Destes, cerca de 67% residem no Distrito Federal. O segundo Município mais populoso é Luziânia, seguido de Águas Lindas e Valparaíso, todos localizados no Estado de Goiás.

A RIDE-DF fora criada com a jurisdição de articular as ações tanto da União quanto dos Estados que possuem Municípios compondo a região, bem como do próprio Distrito Federal. O objetivo maior com a instituição dessa regionalização seria a efetivação de projetos que promovessem um melhor desenvolvimento e maior dinamização da economia, bem como proovessem os entes federados que a compõem de infraestrutura adequada às principais demandas populacionais.

Quanto ao financiamento dos projetos pretendidos pelo planejamento regional, a RIDE-DF receberia prioritariamente recursos públicos que contemplassem o atendimento das



necessidades sociais, tanto com relação aos equipamentos públicos quanto aos serviços, bem como promovessem um melhor ordenamento e conseqüentemente, desenvolvimento territorial. Os recursos deveriam ser oferecidos tanto pela União quanto pelos Municípios abrangidos pela RIDE pertencentes aos Estados de Goiás e Minas Gerais, além do Distrito Federal, e, de acordo com o portal eletrônico do Ministério da Integração Nacional<sup>2</sup>, seriam destinados principalmente:

ao sistema viário, transporte; serviços públicos comuns; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico; uso, parcelamento e ocupação do solo; proteção ao meio-ambiente; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate a causas de pobreza e fatores de marginalização; serviços de telecomunicação; turismo e segurança pública.

A partir da instituição da RIDE-DF e disposições políticas, governamentais, de planejamento e gestão realizados desde que a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, começou a vigorar, muito já deveria ter sido feito em prol do alcance dos objetivos da regionalização acima explicitada. Contudo, não se tem verificado ações políticas significativas que se realizem em prol do alcance dos objetivos da criação legal de uma região de caráter metropolitano que abrange Brasília e Municípios fronteiriços e próximos ao quadrilátero central, como será discutido a seguir.

### **3. Limites, questões e conflitos do planejamento e gestão da RIDE-DF**

As questões de caráter metropolitano que envolvem Brasília e Municípios dos Estados vizinhos ao Distrito Federal, e, conseqüentemente, a própria constituição da malha urbana dessas Unidades da Federação – ou, pelo menos, parte delas – vêm estando presentes nas análises de pesquisadores acadêmicos e representantes de órgãos públicos e governamentais mesmo antes da definição e criação legal da RIDE-DF. Na década de 1980, Aldo Paviani (1989, p. 51) admitiu que Brasília se enquadrava em todos os requisitos para ser considerada uma metrópole. Na mesma década, Ferreira também afirmou que Brasília era uma metrópole, cujos limites envolviam os Municípios vizinhos do entorno do DF (*apud* SCHVASBERG, 2010. p. 257).

---

<sup>2</sup> <<http://www.integracao.gov.br/>>.

O cuidado com as terminologias utilizadas para denominar e/ou caracterizar o espaço metropolitano que envolve, dentre outras unidades administrativas, o Distrito Federal é nítido nas colocações de todos os que se aventuraram a tratar dessa temática. Schvasberg (2010, p. 255), por exemplo, preferiu utilizar o termo “área metropolitana” de Brasília. Steinberger (1999, p. 26), por sua vez, adotou a expressão “aglomerado urbano de Brasília” – devido a implicações políticas, conceituais e mesmo governamentais que as demais “nomenclaturas” poderiam carregar.

Além da indefinição e falta de consenso de denominações, há também diferenças no que se refere aos limites territoriais de cada uma dessas possíveis regionalizações, ou seja, os Municípios que as compreenderiam. Mesmo após a criação da RIDE-DF em 1998, ainda há outros órgãos governamentais que realizam análises norteadoras de políticas públicas de abrangência regional com recortes territoriais diferentes do estabelecido pela RIDE. A CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal – divulgou em 2013 um estudo referente à AMB – Área Metropolitana de Brasília –, que seria formada por 11 Municípios goianos – Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás –, além do próprio Distrito Federal. Tal regionalização, por exemplo, fora definida pelo critério de contiguidade territorial, apenas.

Mesmo sendo realizadas tanto em âmbito científico-acadêmico quanto em âmbito político-administrativo, essa multiplicidade de nomenclaturas e tentativas de articulação regional existentes em torno do Distrito Federal e sua área de influência imediata – Municípios goianos e mineiros vizinhos – acaba por não priorizar a gestão governamental da mesma, de modo a minimizar questões problemáticas enfrentadas na esfera social, tais como atendimento médico adequado à população, provimento de transporte público, melhorias no planejamento e desenvolvimento urbano, dentre outros aspectos. Houve, desde a criação da RIDE-DF na década de 1990, poucas iniciativas governamentais e políticas em prol da gestão dessa região de caráter metropolitano, como a criação de um conselho, composto por representantes de diferentes órgãos e instâncias políticas, o COARIDE – Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal. De acordo com a Lei Complementar que instituiu a RIDE-DF, caberia ao Poder Executivo a criação do referido conselho, de modo que este pudesse tanto planejar quanto coordenar as atividades desenvolvidas na região. Contudo, a atuação dessa entidade gestora pouco pôde ser percebida ao longo do tempo, tanto que ficou inativa por mais de seis anos até que suas atividades fossem retomadas em meados de dezembro de 2011.



A partir da reinstalação do COARIDE, foi necessário criar um regimento que esclarecesse aspectos relacionados tanto às funções quanto à própria formação do conselho. De acordo com esse documento, aprovado pela Resolução nº 01, de 20 de dezembro de 2012, questões como a minimização das desigualdades regionais, a aprovação e acompanhamento de planos e programas para a RIDE-DF, bem como a promoção da integração e unificação dos serviços públicos estariam listadas como finalidades do órgão.

Ainda conforme o regimento interno, o conselho deveria se reunir a cada três meses. Além disso, sua formação foi definida da seguinte maneira:

- O Ministro de Estado da Integração Nacional, que o presidirá;
- O Diretor-Superintendente da SUDECO ;
- Um representante de cada um dos seguintes Ministérios, indicados por seus titulares: do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; e das Cidades;
- Um representante da Casa Civil da Presidência da República, indicado por seu titular;
- Dois representantes do Ministério da Integração Nacional, indicados por seu titular;
- Um representante da SUDECO, indicado por seu titular;
- Um representante do Distrito Federal, um do Estado de Goiás e um do Estado de Minas Gerais, indicados pelos respectivos Governadores;
- Um representante dos Municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos Prefeitos.

Os entraves na gestão dos problemas da RIDE-DF são perceptíveis desde o momento em que a região fora definida. Nota-se que a atuação política em prol dos alcances dos objetivos tanto da região quanto do seu próprio conselho tem sido mínima ao longo do tempo, de modo a gerar temporalmente a inativação do principal órgão que poderia regular as atividades e programas criados em torno da regionalização legalmente instituída no quadrilátero central e em alguns Municípios do Estado de Goiás e de Minas Gerais. Outra questão intrigante e que está relacionada diretamente aos programas e ações previstos para a RIDE-DF refere-se à própria formação do COARIDE. Como explicitado anteriormente, são, ao todo, 22 Municípios que estariam compreendidos por essa regionalização, além do Distrito Federal. Todo esse grupo possui apenas um representante. Os outros 12 membros representam

os poderes estadual e federal. Dessa maneira, é legítimo questionar como serão respondidas ou, ao menos, ouvidas as necessidades e os problemas de âmbito metropolitano presentes em escala municipal. Em verdade, não se nega a importância do conselho, mas é necessário interrogar tanto a respeito da formação quanto da atuação do mesmo. Esta, por exemplo, tem se mostrado escassa e, de certa maneira, inexistente nos últimos anos, o que dificulta o alcance dos objetivos da regionalização definida na década de 1990 para a área que abrange Brasília e Municípios vizinhos. De fato, é perceptível que, historicamente e de maneira geral, pouco se tem feito para minimizar, por exemplo, as desigualdades regionais existentes na RIDE-DF. Catalão (2008. p. 60) exprime bem essa falta de atuação política no que se refere ao planejamento e gestão da região da qual estamos tratando, quando afirma que:

embora reconhecida nacionalmente como de caráter metropolitano, a RIDE não apresenta integração desse caráter entre a capital federal e todos os demais Municípios componentes, não obstante significar um avanço em termos de política regional para a região circundante a Brasília.

Dessa maneira, as poucas iniciativas de gestão regional exprimem, dentre outros aspectos, falta de articulação e cooperação entre os poderes que deveriam atuar em prol do planejamento e efetivação das ações da RIDE-DF. Essa constatação não ocorre apenas na regionalização instituída no coração do país, mas em outras tantas regiões metropolitanas brasileiras. Como ressalta Gouvêa (2005. p. 234), “um aspecto é comum a todas elas: apesar de existirem legalmente, algumas há mais de 30 anos, as regiões metropolitanas brasileiras, na prática, não funcionam”. Ou seja, o planejamento regional que envolve o Distrito Federal e alguns Municípios do Estado de Goiás e de Minas Gerais tem se mostrado pouco efetivo e com baixa operacionalidade ao longo do tempo, muito por falta de articulação dos poderes que, em tese, deveriam estar envolvidos e empenhados em minimizar e sanar problemas de diferentes escalas no cenário metropolitano da RIDE-DF. Como bem ponderou França (2009. p. 85):

Após [mais de] dez anos de criação da RIDE, ainda permanecem dificuldades de articulação dos agentes envolvidos (das esferas federal, estaduais e distrital) com os interesses locais, somando-se a carência de recursos financeiros. Há uma reduzida integração entre os agentes distrital e goiano na efetivação de programas implementados para dinamizar as economias dos Municípios. [...] as ações são desarticuladas para os Municípios pertencentes a Goiás e inseridos da RIDE. Da mesma maneira, são desarticuladas as ações do Distrito Federal, o que acirra as dificuldades e dificulta o fortalecimento da RIDE.



O enfrentamento aos obstáculos e entraves da gestão metropolitana começaria com a superação de conflitos existentes entre os entes federados envolvidos na regionalização em questão, principalmente no que se refere aos investimentos e financiamento destinados aos projetos previstos, com a conciliação das prioridades de atuação do poder público, bem como a partir de uma efetiva cooperação das instituições e poderes envolvidos na RIDE-DF. Assim, a região da qual tratamos poderia receber um planejamento efetivo e deixar de existir apenas legalmente, passando a ser concreta territorialmente.

### **Considerações finais**

Não se nega a existência de uma aglomeração de caráter metropolitano que envolva unidades da federação próximas ao Distrito Federal. Aliás, o espaço urbano desenvolvido em torno da capital brasileira se constitui como uma das maiores metrópoles do país, de acordo com o IBGE. Contudo, e apesar disso, tem havido uma ausência da atuação do Estado e dos poderes públicos do DF, do Goiás e de Minas Gerais no que se refere à governabilidade dessa aglomeração, denominada legalmente desde a década de 1990 como RIDE-DF.

O que se constata é que a referida região, apesar de enfrentar graves problemas de cunho social e de provimento adequado de infraestrutura, por exemplo, tem recebido escassos investimentos com relação ao alcance e efetivação de um planejamento regional. Poucas e recentes foram as iniciativas político-governamentais (re)criadas com o objetivo de tentar minimizar os problemas regionais que têm se agravado ao longo do tempo. Espera-se que essas poucas iniciativas possam ser eficientes e se multiplicar, e que sejam também um marco histórico em que se constituam como a própria mudança, produzindo, assim, o posterior em detrimento de um anterior que pouco deu atenção à gestão e planejamento da RIDE-DF.



## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Tania Barcelar de; LAVINAS, Lena *et alli*. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 1993.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás. *Revista Mercator*, v. 6, n. 12, 2007.
- BEZZI, Meri Lourdes. *Região: uma (re)visão historiográfica da gênese aos novos paradigmas*. Santa Maria: UFSM, 2004.
- BORDO, Adilson Aparecido. Os eixos de desenvolvimento e a estruturação urbano-industrial do estado de São Paulo, Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 9, n. 194(79), ago. 2005.
- BRASIL. Presidência da República. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- CAIADO, Maria Célia Silva. *Estruturação intra-urbana e respostas sociodemográficas: a diferenciação socioespacial da população na região do Distrito Federal e Entorno*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006.
- CATALÃO, Igor de França. *Brasília: metropolização e espaço vivido: práticas espaciais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologias, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Presidente Prudente, 2008.
- COSTA, Wanderley Messias. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: USP / Contexto, 2000.
- DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE ACESSIBILIDADE E PLANEJAMENTO URBANO. Ministério das Cidades. *Banco de dados sobre regiões metropolitanas instituídas no Brasil*. 2014.
- FRANÇA, Karla Christina Batista de. *Complexidade da Região Urbana GAB: o fragmento Alexânia-Goiás*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.



GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAVIANI, Aldo. Crescimento urbano – questões em escala intra-metropolitana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS SOBRE CRESCIMENTO URBANO, 1., 1987, Recife. *Anais...* Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1987. p. 27-32.

\_\_\_\_\_. *Brasília: a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização*. Brasília: UnB, 1989.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In: PAVIANI, Aldo (org). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In: PAVIANI, Aldo *et alli*. *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: UnB, 2010.