



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

WENDY SILVA DE ANDRADE

**RIDE - DF e Entorno: Que Mudança Institucional Ocorreu no Período de
1998-2017?**

Brasília, agosto de 2017

WENDY SILVA DE ANDRADE

**RIDE - DF e Entorno: Que Mudança Institucional Ocorreu no período de
1998-2017?**

Monografia apresentada à Universidade de Brasília, junto ao Instituto de Ciência Política como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Ciência Política, sob a orientação da Professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília, agosto de 2017

ANDRADE, W. S.

RIDE - DF e Entorno: Que Mudança Institucional Ocorreu no
Período de 1998-2017? / Wendy Silva de Andrade – Brasília, 2017.

Examinador (a): _____

*Ao meu pai, à minha mãe e, em especial,
ao meu avô Eleutério, que me emocionou
ao falar que sentiu ter ganhado uma nova
vida quando soube que eu havia
ingressado na universidade.*

AGRADECIMENTOS

Aqui escrevo minha eterna gratidão a todos e todas que me apoiaram na jornada deste sonho de conquistar o nível superior. Para muitos, pode ser comum, mas pra mim, sinto o peso e o orgulho de ser a primeira na linhagem dos que me ascenderam.

Reconheço cada momento de dificuldade e me fortaleço por cada palavra e ato de ajuda, suporte e sacrifícios. Cada um contribuiu para minha formação.

No município de Águas Lindas de Goiás/GO, onde trabalho desde o ingresso na UnB; reconheço toda compreensão dos companheiros e chefe imediato. São eles Ângela Alves, Patrícia Oliveira, Renata Santos, Erick Gomes, Daulyson Lemos e João Martins, respectivamente. Ao Sérgio Luiz Lima Alves de Oliveira como a pessoa que reconhece meu potencial e tem me incentivado a buscar meus sonhos.

Aos amigos que me integraram ao curso, me trouxeram conhecimentos e experiências, em especial a Frente Negra de Ciência Política e o Projeto Politeia.

Nesta reta final, agradeço ao meu amigo Olávio Gomes que me prestou todo apoio em coisas pequenas, mas de grande valia no resultado final. Assim também, agradeço à minha orientadora, Suely de Araújo que me incentivou, se disponibilizou, se preocupou e me mostrou os caminhos para chegar até aqui.

Agradeço à família Campos de Souza por todo carinho; à minha família: Gilmar, Maria, Thanity e Marlon por toda convivência e suporte nos altos e baixos da vida. Em especial, minha mãe Maria Aparecida que como muitas Marias, leva a vida com garra. A maior herança que ela sempre afirma nos deixar é a educação. E por ela sou grata ao que pude alcançar e ao que posso conseguir.

RESUMO

Visa-se contribuir para o processo de governança em voga na região do Distrito Federal e Entorno, assim como a institucionalizada Região de Desenvolvimento - 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, Gestão Integrada, Instituições; RIDE.

Sumário

Introdução.....	10
Justificativa.....	12
1. Marco teórico	13
1.1 Neo-institucionalismo	13
1.2 Teoria da mudança institucional gradual e transformativa.....	20
2. Do contexto histórico-institucional à problemática que envolve a RIDE.....	24
2.1 Do contexto histórico.....	24
2.2 Da problemática RIDE e RM.....	25
3. Os estudos precedentes.....	30
3.1 Dados e legislação de referência.....	30
3.2 Diagnóstico Principal.....	35
4. Estrutura institucional e demais agentes envolvidos.....	38
4.1 COARIDE-DF/Entorno - Conselho Administrativo da Região de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.....	38
4.2 AMAB- Associação de Municípios Adjacentes à Brasília.....	39
4.3 Governo Federal	39
4.4 Governo do Distrito Federal: Codeplan e Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal.....	40
4.5 Governo do Estado de Goiás: Secretaria Extraordinária do Entorno	41
5. Análise.....	42
Conclusão	43
Referências Bibliográficas.....	44

Lista de Figuras e Tabelas

Figura 1: Instituições como regimes Fonte: Reprodução de Streeck e Thelen, 2005, p.13 (tradução livre) apud Cabral. D.P,2017, p. 32.....	21
Figura 2: Tipos de mudança institucional, agentes de mudança e características do ambiente institucional	22
Figura 3: Evolução da Composição do COARIDE.....	32
Figura 4:Funções públicas de interesse comum na RIDE	33
Figura 5: Contratações FCO 2003/2008.....	40

Introdução

Pretende-se discutir nesse 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 criou as RIDEs, bem como seu funcionamento no que se propõe, se originou 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 & Alves, 2012, pp.87 -88). A existência da RIDE se justifica 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 o 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 2.71010, 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, Heloisa, id.ibid.2002 *apud* Azevedo & Alves, 2012, pp. 90).

Boa parte do que se tem a respeito da RIDE - DF/Entorno dá conta do seu o aspecto geoeconômico, que motiva a sua existência. Em perspectiva neo-institucionalista, 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 a mesma pode ser conjugada.

O contexto de escolha para o tema se deu pela observação empírica da dinâmica populacional entre o Distrito Federal e os municípios adjacentes ao mesmo. Há uma grande procura pelos serviços públicos do DF que, até pouco tempo, tinha 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 aplicado 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 dos capítulos, o primeiro Capítulo abordará a problemática que existe na RIDE-Entorno/DF, do ponto de vista institucional; e o imbróglio existente em seu reconhecimento como Área Metropolitana ou RIDE. O capítulo segundo apresentará parte dos estudos precedentes sobre a RIDE que foram apanhados conforme o objetivo deste trabalho, a linha temporal da legislação de referência, o diagnóstico principal de funcionamento da estrutura institucional da RIDE. O capítulo terceiro evidenciará os atores envolvidos na dinâmica da RIDE e como os mesmos têm atuado. O capítulo quatro irá dispor sobre o marco teórico do Neoconstitucionalismo para o debate e a Teoria da Mudança Institucional Gradual. Sobre o capítulo cinco, será postulada a análise para classificação da RIDE na Teoria da Mudança Institucional Gradual. Na conclusão, os achados serão resumidos e serão sugeridas novos enfoques de estudo para o objeto deste trabalho.

Justificativa

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

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 à Brasília e figuram no G100, *Ranking* que mede os 100 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 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 o Índice de Violência dos municípios que guardam relação com a população negra, perfil principal que aparece nas estatísticas.

1. Marco teórico

O marco teórico escolhido para embasar este trabalho diz respeito ao arcabouço do Neo-institucionalismo. 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 mesma e após será apresentado o enfoque da Teoria da Evolução Institucional Gradual que se encontra no bojo do neo-institucionalismo.

1.1 Neo-institucionalismo

O “pós-comportamentalismo” é o que hoje se conhece como neo-institucionalismo. 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 neo-institucionalismo, resumido neste parágrafo e desenvolvido a seguir, se deu 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 neo-institucionalista destaca-se dois pontos. O primeiro consistia na concorrência de dois fatores que causaram a “revolução neo-institucional”, 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 neo-institucional, que surgiu em meio às críticas e rejeições do comportamentalismo, de um lado; e a partir da incorporação crítica da abordagem econômica à análise do problema político. O segundo ponto, trata-se da origem neo-institucional 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 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 neo-institucionalismo. O segundo processo ocorre com a articulação e

conjugação dos elementos do comportamentalismo com o convencionado ‘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 no século XVIII 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 contribuiu para a perspectiva institucionalista. Neste, 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 o 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 e Tanenhaus, 1967; Farr, 1995; Peters,1998; Gunnell, 2005, 2004^a *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 e Tanenhaus, 1967; Dryzek e 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, 20008 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 se tratava da contraposição entre a visão pluralista da democracia e a visão republicana. Para Gunnell (1993, 2004b, 2005 *apud* Peres, 2008, 56-56),

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”. Para Gunnel (2005, p. 598 *apud* Peres, 2008, pp. 56): “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”.

O *comportamentalismo* encontra-se da 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 (cf. Watson, [1913] 1997 *apud* Peres, 2008, pp. 56).

Assim, em grande medida, Peres (2008) se possibilita 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 quatros 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. 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. Em 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 e Tanenhaus, 1967; Almond, 1996 *apud* Peres, 2008, pp. 57), contribuíram para um maior rigor teórico, além de novas habilidades em estatística, visão multidisciplinar de forma que a tornou a Ciência Política um campo com metodologia multidisciplinar, eclético e pluralista. Para Dahl (1961), citado por Peres (2008, pp.58), 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 (1961, p. 770) ”.

Quanto à metodologia empírica e positiva, há que se ater ao que Leiserson (1956, pp. 55-56 *apud* Peres, 2008, pp. 58) 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 (1956, pp. 55-56) ”.

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, p.756) citado por Peres (2008), teria mudado a postura dos cientistas políticos. Essa mudança ficou conhecida como “revolução científica” nos moldes Kuhnianos; pois a ciência se volta para a ação política das pessoas ao invés das instituições, acontecimentos ou ideologias.

Nesta revolução, o paradigma comportamentalista trouxe uma postura metodologicamente rigorosa para a Ciência Política. As quais são: 1º A Ciência Política é capaz de explicar fenômenos políticos com orientação empírica e positiva; 2º O cientista político deve evitar a especulação dedutiva e se ocupar dos fenômenos observáveis; 3º os dados devem ser quantificados ou quantitativos; 4º A pesquisa deve ter uma teoria conceitualmente rigorosa como orientação; 5º Deve haver uma neutralidade axiológica na análise; 6º As pesquisas não podem ser meramente descritivas e devem ter padrão de correlação estatística ou caráter analítico; 7º É indicado usar abordagens multidisciplinares, para não incorrer em ser uma mera ciência do comportamento; 8º Priorização do rigor metodológico, com uso do sistema indutivo de inferência (cf. Morgenthau, 1946; Lasswell e Kaplan, 1950; Truman, 1951, 1965; Voegelin, 1952; Easton, 1953, 1965, 1969, 1998; Eulau, Eldersveld e 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 e Tanenhaus, 1967; Chilcote, 1996 *apud* Peres,

2008, pp. 59).

Apesar disso, o comportamentalismo tanto atraiu devotos militantes como críticos ferrenhos (Peres, 2008, pp. 59). Sua crise se iniciou 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, pode-se destacar oito (cf. Dahl, 1961; Somit e Tanenhaus, 1967; March e Olsen, 1984; Skocpol, 1985; Dryzek e Leonard, 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):

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

2º: O comportamento seria apenas uma das dimensões do fenômeno político.

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

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

5º: A necessidade da adoção de algum tipo de pesquisa aplicada.

6º: 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.

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

8º: Um excesso de rigor metodológico e teórico, o que poderia levar à anulação da criatividade do pesquisador e, conseqüentemente, à estagnação teórica e metodológica [...].”

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 neo-institucionalismo ressurge, mas não como rejeição ao comportamentalismo. Ele se torna uma síntese entre o comportamentalismo e o antigo institucionalismo (Ostrom, 1991 *apud* Peres, 2008, p. 61). Mantém a mesma preocupação que

o comportamentalismo tinha com a cientificidade (cf. March e Olsen, 1984; Almond, 1988; Dimaggio e Powell, 1991; Jepperson, 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 num contexto de escolhas coletivas ao problema da tomada de decisões. O Outro, é sobre as consequências 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 se deveu 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” (Downs, 1957 *apud* Peres, 2008, p. 63), que atraiu a Ciência Política para o modelo explicativo dedutivo que desconsiderava as instituições sociais e políticas como variáveis relevantes (Peres, 2008, p. 63).

Arrow (1951), citado por Peres (2008), reaveu esse modelo explicativo, que ficou conhecido como Paradoxo de Condorcet. O que deu origem a um ‘teorema da possibilidade’ não possíveis. 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 tentou-se 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, onde 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 neo-institucionalista ocorreu 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, “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” (Norgaard, 1996, p. 33 *apud* Peres, 2008, p. 63), uma vez que elas estabelecem regras que fomentam o jogo das lutas políticas; e afetam a atuação do governo (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 à 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 neo-institucionalistas retomaram 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 neo-institucionalistas, as instituições são tidas como fatores que geram desde o constrangimento/restricção às e de 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 só puderam fazer sentido sobre o contexto de análise do individualismo metodológico da Economia. O que tornou evidente a importâncias 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 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).

1.2 Teoria da mudança institucional gradual e transformativa

Mudança institucional gradual e transformativa é a perspectiva teórica de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e 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 e Thelen, 2005, pp.09 *apud* Cabral, D.P., 2017, pp. 30). O que se traduz numa força transformadora na agência ao longo do tempo e no rompimento da visão estática das instituições.

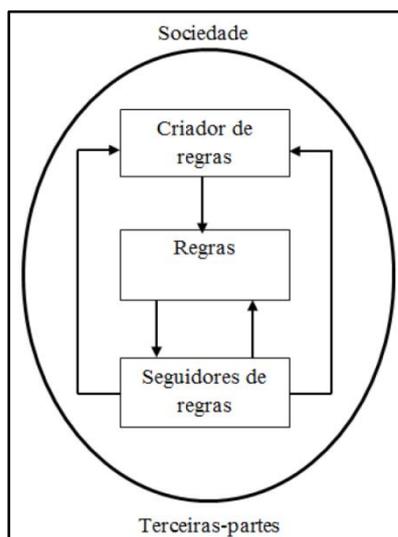
As instituições definem regras de comportamento dos atores, porém, os mesmos se esforçarão para mudar efetivamente as que não lhe são convenientes. Dado esse fato, postula-se que as instituições estão envolvidas em uma dinâmica de mudança gradual e transformativa (Streeck & Thelen, 2005 *apud* Cabral, 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. O autores apresentaram um modelo de 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. O qual consiste nos "criadores de regras" de um lado, os "seguidores das regras" de outro e as regras propriamente ditas entre eles; em torno deles, há as terceiras-partes e 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 e Thelen, 2010 *apud* Cabral, D.P., 2017, pp. 31).

Nessa perspectiva, as instituições são vistas numa 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 e Thelen, 2005, p.13 (tradução livre) *apud* Cabral, D.P.,2017, p. 32.

A partir da revisão da teoria de Streeck e Thelen (2005), Thelen e 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 e 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 e Mahoney, 2010 *apud* Cabral, D.P., 2017, pp.33).

A mudança institucional denominada *layering* (Camada) se dá por meio da inserção de regras novas a um conjunto de regras pré-existentes, 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 e 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 (enforcement)	Alto nível de discricionariedade na interpretação / implementação (enforcement)
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: Elaborado por Cabral, D.P., 2017, pp. 33, a partir de Mahoney e Thelen (2010, p. 28).

A mudança institucional do tipo *drift* (deriva) se dá 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 e 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. Os mesmos foram intitulados de "simbióticos mutualistas" (*mutualistic symbionts*) pelos autores (Thelen e 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, pois evitar os custos de um posicionamento claro e explorando as chances que surgem. A esses agentes os autores denominaram de "oportunistas" (Thelen e Mahoney, 2010 *apud* Cabral, D.P., 2017, pp. 34).

2. Do contexto histórico-institucional à problemática que envolve a RIDE

2.1 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 se deu como forma de subsistência dos que ficaram com atividades de pecuária, caça, pesca e agricultura. No século XIX, território definiu-se pelo criatório de gado para abastecimento das zonas mineradoras (MIRAGAYA, 2010 *apud* CODEPLAN, 2013). A população do Centro-Oeste, ainda no início do séc. XX permanecia pouco expressiva, com densidade demográfica de apenas um habitante por Km². Assim, dado este contexto, o governo federal programou iniciativas para ocupar o Centro-Oeste. Dentre 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, *idbem*, pp.05).

Após os incentivos, ocorreu uma tendência de ocupação da Região Centro-Oeste, e consequentemente, 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 se tornou 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 se deu com a transferência da Capital (MIRAGAYA, 2010 *apud* CODEPLAN, *idbem*, 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 numa virada do processo demográfico, onde 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, *idbem*, 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 se intensificou com a consolidação da transferência da Capital. Primeiramente, no território do Distrito Federal; mas 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 N ° 94 de 19/02/1998. A mesma previa a composição da RIDE por 22(vinte e dois) municípios. Sendo 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 na 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/DF.

2.2 Da problemática RIDE e RM

Convém também, primeiramente, narrar o desenvolvimento e criação das RIDEs. Foram identificados três momentos históricos de criação das RIDEs. O primeiro, dista do regime militar, à dec. De 70, que criou o PND - Plano Nacional de Desempenho. No contexto, o êxodo rural e a migração para aglomerados e metrópoles se acentuavam 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 às crescentes demandas. Uma década depois, as cidades de médio porte também começaram a crescer e a criar novas aglomerações e estimularia a capacidade de iniciativa dos entes federados (Azevedo & 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 emenda constitucional nº19, os consórcios e convênios passaram a ter função de meio para fins de interesse público. (LUME/FAUUSP/FUPAM. Pesquisa: Política Urbana Metropolitana, 1º Relatório/SEDU. Junho de 2001, pp. 38-39, apud, AZEVEDO, Heloisa, id.ibid.2002.; *apud* Azevedo & 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 intra regional 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 & Alves, 2012, pp.89-90).

O terceiro período se deu 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 ser **elegíveis aos programas sem a necessidade de empreender um programa para apoio e incentivo dos estados** (Azevedo & 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 DF. 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. ”

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 SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, e a SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, etc.

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 DF e Entorno.

Por isso, no processo de elaboração do Estatuto da Metrópole, autorizou-se a criação de regiões metropolitanas interestaduais. O foco era principalmente o DF. Numa 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 [...]”¹

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 se explica no sentido de a União não ter gerado políticas públicas que gerem integração e desenvolvimento dos municípios.

Assim, segundo o IPEA (2010 *apud* CODEPLAN, *idbem*, pp. 08), a instituição de Regiões Metropolitanas é facultada aos estados, conforme o artigo 25 da Constituição Federal da República Brasileira (Brasil. [Constituição (1998)]). 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**.

A RIDE também não pode ser considerada uma região metropolitana pelos critérios de diversificação de funções que ela não tem, e 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 estimulassem esta desconcentração**. 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

¹ Fonte: Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm;
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm - Acessado em 24/07/2017 - às 10h

Barbosa (1999), pp. 137 a 139 *apud* Azevedo & Alves, 2012, pp.91).

Apesar de não estar formalizada enquanto Região Metropolitana, diversos institutos de pesquisa, tais como o próprio IBGE, elenca do DF e Entorno como aglomerado metropolitano.² Além disso, segundo o estudo *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(onze) 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 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 RIDE.

² http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm . Acessado em 24/07/2017 - às 11h); e o mesmo ocorre no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - no perfil de pesquisa para Regiões Metropolitanas (http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/distrito-federal-e-entorno . Acessado em 24/07/17 às 11h 10min).

3. 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.

3.1 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 975- 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 & Alves, 2012, pp. 90).

Segundo Sérgio Prado, o federalismo é um arranjo político-institucional, o qual visa 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 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. A mesma 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).

Sua regulamentação se deu 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. À época o mesmo 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).

Dentre outras competências, ao COARIDE era facultada a coordenação de ações para

redução das desigualdades e supervisão das ações de planejamento e desenvolvimento integrado da RIDE.

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 consecução do mesmo 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 3.680/2000; e o COARIDE foi transferido para sua estrutura administrativa, por meio do Decreto 3.445/2000, alterando o anterior - 2.6710/1998. 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 do Goiás e um do Estado de Minas Gérias, 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, Superintendência do Centro-Oeste não foi primeiramente criada como Agência de Desenvolvimento. A mesma 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).

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

Figura 3: Evolução da Composição do COARIDE

	LEI COMPLEMENTAR 94/1998			LEI COMPLEMENTAR 129/2011
	Decreto 2.710/1998:	Dec. 3.445/2000:	Dec. 4.700/2003:	Dec. 7.469/2011:
Presidente:	Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo;	MIN (ministro)	MIN (ministro)	MIN (ministro)
Secretaria-executiva:	SEPRE/MPOG	(SCO)	(SCO)	Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da SUDECO
Governo Federal:	(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
Governos Estaduais:	(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
Governos Municipais:	(1) dos Municípios	(1) dos Municípios	(1) dos Municípios	(1) dos Municípios

Fonte: Codeplan - Núcleo de Desenvolvimento Regional, 2013

Além da composição citada anteriormente, o COARIDE possui uma secretaria executiva, sob a Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da SUDECO. A representação federal não tem prazo para renovação de mandato no conselho, enquanto que, para as representações municipais e estaduais, há um mandato de 2 (dois) anos com possibilidade de recondução. O decreto propõe uma harmonização com relação ao peso individual dos votos, mas se contradita ao passo que **os membros da esfera federal e estadual estão em maior número que as representações municipais**. Formando também um paradoxo, uma vez que este de número também se justifica pelo caráter Inter federativo 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** (*ibid*, 2013, pp. 13).

As funções públicas de interesse comum aos componentes da RIDE, depreendidas pelo artigo 3º do Decreto 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.

Figura 4:Funções públicas de interesse comum na RIDE

LEI COMPLEMENTAR 94/1998			LEI COMPLEMENTAR 129/2011
Decreto	Decreto	Decreto	Decreto

2.710/1998	3.445/2000	4.700/2003	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;			
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	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;

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

3.2 Diagnóstico Principal

Com relação a esses problemas comuns, o artigo 8 ao 10 distam sobre a necessidade de formulação de um **Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal**. O mesmo teve sua primeira versão em 2002, com visas 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 mesmo 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** que refletem nas decisões de outros órgãos na formulação de suas políticas públicas, originando em áreas de sombreamento 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**. 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). 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 MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 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, indicado 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 dos mesmos, com políticas de Governo Federal focadas e desenhadas dentro do PAC 2 - Programa de Aceleração do Crescimento, 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 incorpore um planejamento em harmonia com a atuação do COARIDE junto às 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.** Com relação ao DF, 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 goianos e nas proximidades do DF, 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,** tensionados pelas necessidades de melhoria de transportes, saúde, educação, infraestrutura, emprego e renda; conseguem realizar ações articuladas em três setores da economia, sendo a cultura, turismo e agricultura. Os governos do DF e GO realizam **ações pontuais temáticas por meio de convênios e acordos de cooperação.** 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, e além disso, não tem diálogo como 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 (CODEPLAN, 2013, pp. 27).

Outras **formas de articulação**, além das de **convênio e acordo de cooperação**, diz 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). O mesmo foi desenvolvido **no âmbito do MMA pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente**. O convênio foi feito entre o MMA e o GO 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).

4. 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 à 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 (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.

4.1 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**. O mesmo tem a função criar ações articuladas entre os estados, dentre elas, as que visam a 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 Regimento Interno do COARIDE (apud CODEPLAN, 2013); cabe a ele próprio 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 de 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, o mesmo 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 2015³.

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

³<http://www.sudeco.gov.br/web/guest/apresentacao9> - acessado em 1º de agosto de 2017.

4.2 AMAB- Associação de Municípios Adjacentes à Brasília

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

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

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

Fora do COARIDE, estes 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 DF e algum município para alguma problemática pontual.

4.3 Governo Federal

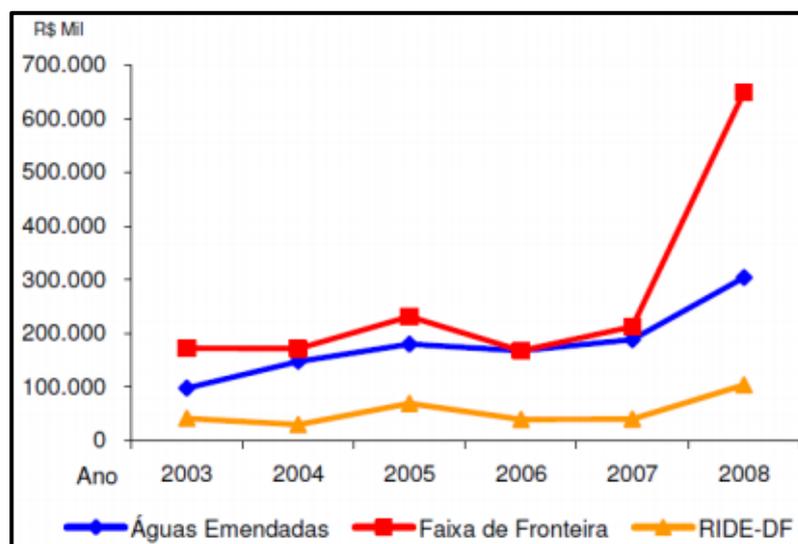
A nível Federal, as ações setoriais de planejamento da RIDE estão no Ministério das Cidades (MCid) e Ministério da Integração Nacional (MI). Observadas nos PPAs de 2008-2011 e 2012-2015. Postos os dados de previsão orçamentária, foi inferida a existência de uma gestão do tipo temática (CODEPLAN, 2013, pp. 19 - 20). No PPA 2016-2019 não houve previsão orçamentária específica para a RIDE. Porém, estabeleceu-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. Ainda 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 a figura a seguir), o que vai à contramão da proposta do FCO, a qual consiste no apoio à promoção do desenvolvimento regional.

Figura 5: 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**, as ações do Governo Federal pulverizam os gastos pela falta de planejamento integrado (CODEPLAN, 2013, pp. 23 - 24).

4.4 Governo do Distrito Federal: Codeplan e Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal

Existente há 25 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 Domicílio, têm 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 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 chamada de Secretaria do Entorno. A mesma vêm estabelecendo ações de articulação governamental com foco nos municípios considerados como membros da Área Metropolitana de Brasília. O GDF realiza ações mais pontuais sem integração com o planejamento da região, o mesmo utiliza 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 RIDE.

4.5 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 RIDE. A gestão atual do mesmo executa um modelo de articulação piramidal nos municípios de forma a alinhá-los com suas políticas regionais implementadas.

O Estado de Goiás também realiza convênios ou acordos de cooperação com o GDF. As ações dos mesmos se concentram 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 do Goiás – Instituto Mauro Borges, e do DF – Codeplan; bem como estabelecer o modelo de articulação do Goiás alinhado ao GDF.

5. Análise

Segundo a base teórica estudada, em consideração à transição histórica da RIDE a mesma 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* se dá quando na instituição são inseridas novas regras a um conjunto de novas 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 anteriormente, desde de 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 uma melhoria na governança.

Quanto à mudança institucional do tipo *conversion*, cita-se a ocorrência de criação do COARIDE. 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 aos mesmos 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 não querem arcar com o custo de se posicionarem claramente para uma mudança na estrutura para terem mais poder, e também pelas buscas que os mesmos fazem por favorecimento fora daquele ambiente.

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

Conclusão

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

A *drift* se dá 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* se dá quando as regras pré-existentes são reformuladas. Logo, corresponde a alteração da Lei Complementar que criou a RIDE e os Decretos que a regulamentaram.

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

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 se faz 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 se encontram em paralisia frente a mesma 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 também obter outros fatores que possam influenciar na aplicação de recursos. Pois, os mesmos 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 Inter federativa ao estabelecer que as metrôpoles realizem um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) (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 se fazem 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: 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 13/08/2017, 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 RIDE/DF-Entorno - apresentação de slides disponível em >> https://www.bnb.gov.br/documents/88765/89729/9-governanca_metropolitana_ride_df_entorno.pdf/513c9195-db73-4ba8-8f67-1aee4262885 <<, acessado em 31 de julho, às 17:45.

CODEPLAN, *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 13/08/2017.

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 << acesso em 13/08/2017, às 12h10min.

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 << - acesso em 13/08/2017, às 12h.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 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 Neo-Institucionalismo da Ciência Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 23, p. 53-72, 2008.