

**FEDERALISMO E GESTÃO DO TERRITÓRIO NO BRASIL:  
o caso das regiões integradas de desenvolvimento**

**Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Dissertação de Mestrado**

**Orientador: Prof. Dr. Cláudio A.G. Egler  
Aluna: Margarida Maria Carneiro Leão Mattos**

**Rio de Janeiro, novembro de 2003**

***Para ADRIANA e GUILHERME (eles sabem por que)***

## **AGRADECIMENTOS**

Acredito que esta dissertação começou a ser construída quando cheguei a Brasília, em 1971, e vi crescer e se conformar o espaço que seria, em 1998, a RIDE. Pode-se, então, imaginar quantas pessoas direta e indiretamente contribuíram para que o presente trabalho fosse elaborado. Mas o meu primeiro agradecimento vai para quem o identificou na minha fala, quem percebeu a minha vontade de estudar e falar do assunto: o meu orientador, o Prof. Claudio Egler. Sem sua direção competente eu não teria me aventurado a transformar uma experiência profissional em trabalho acadêmico.

Antes mesmo de iniciar o trabalho, contei com Otamar de Carvalho, além de amigo um professor de vida, sempre perto mesmo longe, a quem devo um agradecimento especial. Meu reconhecimento vai, também, ao apoio recebido do Prof. Frédéric Monié, cujas observações preciosas eu espero ter sabido aproveitar.

Algumas pessoas prestaram uma colaboração decisiva na elaboração do trabalho e merecem meu profundo agradecimento: a amiga e excelente profissional, Edilenice Lima Passos, Chefe do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal, que não mediu esforços para pesquisar e me remeter leis, proposições legislativas, arquivos da Assembléia Constituinte; Evânia Alves da Silva pelo carinho, competência e dedicação na confecção das figuras e os amigos do Laboratório de Gestão do Território – LAGET, que me apoiaram no levantamento dos dados. No Programa de Pós Graduação em Geografia – PPGG, os colegas de mestrado e doutorandos foram o incentivo maior que eu poderia ter na decisão de voltar aos bancos escolares depois de tanto tempo. A todos eles, especialmente à Ivone, Renata e Leonardo, o meu agradecimento sincero. Ildione, Nildete e Viviane, muito obrigada pela paciência e apoio.

Reconheço, enfim, que a lista dos agradecimentos estará incompleta se eu não expressar gratidão a meu pai. Foi ele que me ensinou a gostar de ler e me incentivou a refletir, buscar argumentos, pesquisar justificativas. Ainda que sobre algo tão insólito como a inflexibilidade dos cachimbos de barro.

## RESUMO

MATTOS, Margarida M. C. L. **Federalismo e Gestão do Território no Brasil: o caso das regiões integradas de desenvolvimento.** Orientador: Claudio Antonio Gonçalves Egler. Rio de Janeiro: UFRJ/ PPGG, 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia)

Estudo sobre a região integrada de desenvolvimento, arranjo institucional que envolve porções de mais de um estado da federação e formado pela cooperação dos três níveis de governo, criado inicialmente para a gestão do território do Distrito Federal e seu Entorno. Considera-se desde os conceitos de Estado, território e limites internos até a questão das instituições e da cooperação para a gestão de territórios no âmbito do federalismo. Igualmente resgata as condições históricas desse sistema de governo no Brasil, com uma análise do tratamento concedido à gestão do território nas Constituições Brasileiras e na repartição das receitas públicas. Examina os aspectos institucionais do modelo das Regiões Metropolitanas e do Consórcio do ABC paulista, para então confrontá-los com o das regiões integradas de desenvolvimento. A partir daí, descreve as origens do modelo, sua forma de funcionamento e as características do espaço para o qual foi criado, comparando-o com o das duas novas regiões integradas já estabelecidas e as outras sete em estágio de proposição. O novo modelo de gestão compartilhada entre União, estados e municípios possui aspectos positivos e também limitantes; parece claro que veio ocupar um vazio institucional, mas necessita aperfeiçoar-se para superar dificuldades decorrentes dos vícios do federalismo brasileiro e da pequena experiência do país em gestão do território.

## **ABSTRACT**

MATTOS, Margarida M. C. L. **Federalismo e Gestão do Território no Brasil: o caso das regiões integradas de desenvolvimento.** Orientador: Claudio Antonio Gonçalves Egler. Rio de Janeiro: UFRJ/ PPGG, 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia)

The study is about an institutional arrangement named “integrated region”, which joins the three levels of the government in order to manage the territory of the Federal District and its surroundings – which involves parts of other federation units. It goes from the concepts of State, territory and internal boundaries up to institutions’ matters and the cooperation’s issues concerning the management of the territory in a federalist government. The text analyses the historical roots of Brazilian federalism and how the spatial subject was approached in the different Constitutions; also reviewed the matter of the financial resources splitting among the states and municipalities, as well as other recent experiences such as metropolitan regions institutions and the ABC association. The presentation of the integrated region’s model begins with the characterization of Brasília’s space and how it spread out to some areas of the Goiás and Minas Gerais states. Then it goes towards the functioning of the institution and the meaning of the new integrated regions (the two already established and the seven still in purpose). Although it has advantages, this new model of sharing the management of the territory among federal and local government also presents some problems, mostly originated by the distortions of Brazilian federalism, lack of institutional cooperation and the short experience in this level of management of the territory.

## LISTA DE FIGURAS, QUADRO E TABELAS

### **Figuras**

Figura 1 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Taxas de Urbanização – 2000.

Figura 2 – Regiões Integradas de Desenvolvimento (instaladas e propostas) – Taxas de Urbanização – 2000.

Figura 3 – Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA – Taxas de Urbanização – 2000.

### **Anexo 1**

Quadro Comparativo das Competências Governamentais Relativas à Gestão do Território, segundo as Constituições Federais de 1934, 1946, 1967 e 1988.

### **Anexo 2**

Tabela 1 – População do Distrito Federal por Regiões Administrativas – 1960, 1970, 1980, 1991 e 1998.

Tabela 2 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Distribuição da População e Taxa de Urbanização – 2000.

Tabela 3 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – População Alfabetizada – 2000

Tabela 4 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Valor da Produção Agropecuária – 1995-1996.

Tabela 5 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Estrutura Produtiva - % de estabelecimentos por Setores Econômicos – 2000.

Tabela 6 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Estrutura Produtiva - % de empregos por Setores Econômicos – 2000.

Tabela 7 – Regiões Integradas – Indicadores Básicos – 1991 e 2000.

Tabela 8 – Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA – Evolução da População Total e Urbana – 1980, 1991 e 2000.

Tabela 9 – Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA – População Alfabetizada – 2000.

Tabela 10 – Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA – Valor da Produção Agropecuária – 1995-1996.

Tabela 11 – Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA – Estrutura Produtiva - % de estabelecimentos por Setores Econômicos – 2000.

Tabela 12 – Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA – Estrutura Produtiva - % de empregos por Setores Econômicos – 2000.

### **Anexo 3**

Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>2</b>
<b>I. FEDERALISMO E LIMITES TERRITORIAIS.....</b>	<b>7</b>
1.1 Estado, território, poder e limites.....	7
1.2 Instituições na organização dos territórios.....	15
1.3 O Federalismo brasileiro.....	19
<b>II.A PROBLEMÁTICA DA GESTÃO DO TERRITÓRIO NO BRASIL.....</b>	<b>26</b>
2.1 A dimensão geopolítica da gestão do território.....	27
2.2 A dimensão geoeconômica da gestão do território.....	36
2.3 As experiências brasileiras recentes.....	41
<b>III. A REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO-RIDE.....</b>	<b>48</b>
3.1 As origens.....	49
3.2 O modelo institucional da RIDE e seu funcionamento.....	55
3.3 A dinâmica espacial e as características da área da RIDE.....	59
<b>IV. AS PROPOSTAS DE REPRODUÇÃO DO MODELO.....</b>	<b>63</b>
4.1 As novas regiões integradas de desenvolvimento.....	64
4.2 A região integrada do Pólo Petrolina-PE/Juazeiro-BA.....	69
4.3 O sentido da reprodução das regiões integradas de desenvolvimento.....	74
<b>V. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIMITES E ALCANCES DAS REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO 3.....</b>	<b>105</b>



## APRESENTAÇÃO

Diversidade, heterogeneidade, contradições. No Brasil, os geógrafos já estão acostumados a usar essas palavras para caracterizar o território e a sociedade do país, tantas são as diferenças que nele convivem. Há uma imensa floresta tropical úmida, extensões de semi-aridez e planícies de vegetação rasteira. Existem cidades de porte metropolitano, perfeitamente integradas às redes mundiais e ainda encontram-se lugarejos onde a economia de subsistência mal atribui valor monetário aos produtos locais. Sob uma média de 0,750 para o Índice de Desenvolvimento Humano do ano 2000, esconde-se uma amplitude que comporta desde valores como 0,467, encontrado para o município de Manari, em Pernambuco, até 0,919, calculado para Brasília, a capital do país.<sup>1</sup> As dinâmicas espaciais também refletem a diversidade de uma sociedade que se forjou na divisão, ilustrando a análise de Milton Santos para os circuitos inferior e superior da economia, de tal sorte que integrar o país sempre foi um desafio (SANTOS, M., 1979). Ainda mais a partir da sua organização política – a república – e do seu sistema de governo – a federação – que, respectivamente, integram e fragmentam.

Todos esses e outros condicionantes, possivelmente, contribuíram para que o Brasil nunca tenha desenvolvido uma tradição de políticas de ordenamento territorial. Mais ainda, os estados, enquanto entes federados, nasceram e mantiveram-se isolados nos seus limites administrativos, contribuindo para que os problemas de gestão do território tomassem a feição exclusivamente local. Quando as calamidades e a penúria em certas áreas forçaram a intervenção federal, foram identificadas diferenças e semelhanças entre unidades territoriais, de forma a uni-los em espaços de maior escala – as regiões – nas quais União coordenava as ações.

Nessa etapa, as Superintendências de Desenvolvimento foram instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento em espaços envolvendo mais de um ente federado, mas eram órgãos federais, nos quais a participação de estados e municípios era secundária. Mais tarde, as Regiões Metropolitanas também foram instituídas para viabilizar a gestão das áreas urbanas decorrentes da conurbação de municípios, geralmente à capital de um

---

<sup>1</sup> PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em <http://www.undp.org.br/>. Acessado em 05 de outubro de 2003.

estado. Mas, também elas foram criadas pelo governo federal e restaram fortemente dependentes de sua coordenação e apoio financeiro até a redemocratização e a vigência da nova Constituição. Nos anos 90, sob o peso do endividamento, o setor público viu comprometida a sua capacidade de financiamento, no caso da União exacerbada pela nova repartição de receitas e competências determinada na Carta de 1988.

Por outro lado, impossível não reconhecer a influência exercida no país pelas transformações ocorridas, a partir dos anos 70, na escala global, particularmente, no nosso foco de interesse, quanto às abordagens da gestão do território. A integração dos mercados e as modificações nas formas de flexibilização da produção da era pós-fordista emprestaram nova dimensão aos territórios e, em consequência, às relações entre atores públicos e privados.

Neste novo cenário, cooperação é a palavra-chave e, portanto, considerando nossa tradição, a necessária redefinição do papel do governo em seus diferentes níveis fica carente de instituições adequadas, para fazer face às exigências atuais. Assiste-se à reedição de iniciativas antigas e ao nascimento de outras mais ousadas; são criadas novas regiões metropolitanas e surgem a cada dia novos consórcios municipais.

País afora, a integração provoca deslocamentos, a dinâmica espacial cria arranjos novos, adensa as áreas urbanas, rarefaz áreas rurais mecanizadas. Brasília, a capital erguida no final dos anos 50 como símbolo de integração, toma as dimensões de metrópole e ultrapassa todas as previsões de crescimento populacional. Em 40 anos, chega a dois milhões de habitantes e conurba-se com municípios vizinhos dos estados de Goiás e Minas Gerais, numa grande mancha de quase três milhões de pessoas.

Impunha-se uma providência urgente para a gestão daquele espaço, na forma de uma instituição que considerasse a complexidade do envolvimento dos três entes federados, a urgência de desenvolver atividades produtivas e a necessidade de um arranjo administrativo flexível para envolver a sociedade. A idéia foi gestada no Poder Legislativo e, em 1998, estava criada a primeira **região integrada de desenvolvimento**, mediante lei complementar. Nela, o foco da cooperação entre entes federados para a gestão do território

é exigência da própria condição de uma área que se estende por partes de mais de uma unidade federativa.

Em 2001, foram criadas mais duas regiões integradas – a de Petrolina e Juazeiro, formada por municípios da Bahia e de Pernambuco, e a de Teresina e Timon, envolvendo parte dos estados do Piauí e do Maranhão. No momento, o Congresso Nacional examina mais sete propostas, com as mesmas características.

Qual é o sentido da “região integrada”? Em que contexto institucional se insere? Que significado tem a “região integrada” como nova institucionalidade, para a gestão do território na escala sub-regional do Brasil de hoje?

Essas as questões que configuram o objeto de nossa dissertação. Para desenvolvê-las iniciamos pela revisão dos conceitos que conformavam a problemática do objeto, recorrendo não apenas aos geógrafos mas, igualmente, aos estudiosos de matérias que estão diretamente relacionadas ou tangenciam nossa área de interesse. Além disso, foi realizada pesquisa junto aos Arquivos da Assembléia Nacional Constituinte para recuperar as contribuições à formulação dos dispositivos que resultaram no artigo 43 e aos Serviços de Acompanhamento de Matérias em Tramitação para levantar os projetos de lei propondo regiões integradas.

A pesquisa propriamente dita, relacionada com os espaços objeto de estudo, teve caráter indireto: foi empreendido cuidadoso resgate dos inúmeros trabalhos já desenvolvidos sobre o espaço do Distrito Federal, da Região Nordeste, especialmente o Vale do São Francisco, Planos de Desenvolvimento para a Região Centro-Oeste e para a área do Distrito Federal e Entorno, sendo que, de alguns deles, havíamos participado da elaboração. As bases de dados utilizadas foram, quase que inteiramente, dos Censos do IBGE, inclusive as que serviram à elaboração das figuras. Todas as fontes que de forma direta ou indireta permitiram a elaboração deste trabalho foram citadas nas Referências Bibliográficas.

O texto da presente dissertação está organizado em cinco capítulos além desta Apresentação. O Capítulo I, **Federalismo e Limites Territoriais**, está voltado para o resgate dos conceitos que serão utilizados ao longo da dissertação. Ainda que não se esgote toda a literatura e discussões que normalmente são travadas por estudiosos em torno de conceitos básicos, pretende-se deixar claros a direção e o enfoque que privilegiamos em cada um deles. Inclui-se, também, nesta parte um ligeiro exame das características e evolução do federalismo brasileiro, sobre o qual se assentam largas partes do estudo.

No Capítulo II, **A Problemática da Gestão do Território no Brasil**, tencionamos discutir alguns aspectos geopolíticos e geoeconômicos da gestão territorial no Brasil. Tal discussão será feita, em primeiro lugar, por intermédio da análise do tratamento conferido à questão regional nos textos das Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988. Nesta última, aprofundam-se os aspectos referentes à cooperação entre os entes federados e os dispositivos relacionados com a espacialização dessas relações. Situa-se, também a problemática da arrecadação tributária no país e suas implicações no gasto público, concluindo o capítulo com uma rápida apresentação de duas experiências de gestão do território; as regiões metropolitanas e os consórcios municipais, particularizando-se a questão da cooperação dos agentes envolvidos em cada uma delas.

A apresentação da **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE** é feita no Capítulo III. Além de uma introdução que trata da gênese do modelo e da evolução do território que se propõe a gerir, o capítulo faz uma discussão da forma institucional em si, segundo suas características e forma de funcionamento. Ao final, por meio de alguns indicadores, traça um quadro atual da RIDE, com o objetivo de confrontar a instituição e o território onde se insere.

Nas **Propostas de Reprodução do Modelo**, que são abordadas no Capítulo IV, discute-se o sentido da expansão da forma institucional das regiões integradas de desenvolvimento bem como as conseqüências da sua aplicação generalizada fora do ambiente original da capital do país e para áreas não-metropolitanas. Para melhor iluminar essa situação, uma das partes do capítulo detalha as características da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA,

segundo os mesmos indicadores utilizados para a RIDE, orientando os comentários sobre o sentido da aplicação do modelo de gestão.

O último capítulo da dissertação intitula-se **Considerações Finais: limites e alcances das regiões integradas de desenvolvimento**. Nele levantamos algumas hipóteses sobre essa nova institucionalidade, sua importância para a gestão territorial no Brasil, as aberturas que oferece nesse contexto e os problemas que enfrenta. O caráter questionador dessas “considerações” tenta exatamente transmitir a nossa cautela diante de algo ainda em construção e, por outro lado, a nossa certeza do lugar de destaque que as instituições devem ter nos estudos dos que se dedicam à gestão do território.

## CAPÍTULO I. FEDERALISMO E LIMITES TERRITORIAIS

O encaminhamento da reflexão que pretendemos desenvolver sobre um arranjo institucional para gestão do território há que, preliminarmente, considerar alguns fundamentos próprios de seu contexto. Nesse sentido, o primeiro item deste capítulo examinará a concepção de Estado para, em seguida, dissecar os seus elementos constituintes: território e poder. O primeiro item se conclui com uma discussão sobre limites, conquanto este é também um conceito presente na própria identidade do Estado, como elemento que configura uma alteridade em relação aos demais Estados. O segundo item abre espaço para o exame das instituições, uma vez que este é o foco da análise que se pretende desenvolver ao longo da dissertação. O capítulo se encerra com a abordagem do federalismo, por meio da evolução e as características desta instituição, segundo a qual se estrutura o governo no Brasil.

### 1.1 Estado, território, poder e limites

O Estado somente passou a fazer parte das discussões no âmbito da Geografia, quando Ratzel o concebeu de maneira indissociável com o solo e, nessa perspectiva, criou e desenvolveu a Geografia Política Clássica:

*“Quand on parle de territoire étatique, on a en vue l’Etat lui-même dans ses délimitations spatiales: toute altération du territoire étatique est une altération de l’Etat comme tel” (RATZEL, F., 1988, p.151).<sup>2</sup>*

A afirmação de Ratzel é tal que ele confunde Estado e território, ou seja, quando se modifica o território se altera o Estado. Assim, para o geógrafo alemão, o Estado se constitui na “*organização política do solo*” e, portanto, resulta, necessariamente da associação de população e solo. (RATZEL, F., *op. cit.*, p.14). O uso da expressão “solo” é comentada por Souza, para notar que Ratzel trata não apenas de um “*tipo específico de territorialidade*”, relativo ao Estado-Nação, mas também que lhe confere um caráter

---

<sup>2</sup> “Quando se fala de território estatal, tem-se em vista o Estado em si nas suas delimitações espaciais: toda alteração do território estatal é uma alteração do Estado como tal” (RATZEL, F., 1988, p.151).

“naturalizado” (SOUZA, M., 1995, p.85). Nessa linha de pensamento, o “solo”, enquanto base, é a variável principal, sobre a qual se desenrolam as relações sociais.

Note-se que essa é uma perspectiva diferente daquela dos cientistas políticos, mesmo quando estes introduzem a dimensão espacial em suas discussões. Gramsci, por exemplo, vê o Estado como organização política decorrente das alianças de classes sociais – operários, camponeses, burguesia e intelectuais – essas sim, referidas a espaços próprios – a cidade e o campo (GRAMSCI, A., 1966). Em Ratzel, o espaço é indissociável do Estado; em Gramsci, elemento constituinte, identitário.

Entendemos que a “naturalização” do Estado, segundo a perspectiva ratzeliana, embora tenha valor indiscutível na análise geográfica das questões do Estado, pode, por outro lado, circunscrever as discussões da Geografia Política às questões do Estado-Nação e, com isso, perder a perspectiva espacial das relações político-sociais. Raffestin critica essa limitação:

*“De modo bem genérico, com algumas raras exceções, a geografia política no século XX foi uma geografia do Estado. Em certo sentido uma geografia política unidimensional que não quis ver no fato político mais do que uma expressão do Estado”* (RAFFESTIN, C., 1993, p.22)

E assim expressa sua posição, ampliando o raio de preocupações da geografia política e tirando do Estado a condição única e central, do interesse da disciplina:

*“Ora, a geografia política, no sentido estrito do termo, deveria levar em consideração as organizações que se desenvolvem num quadro espaço-temporal, que contribuem para organizar ou ... para desorganizar.”* (RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.18)

A importância de pontuar e reproduzir essas considerações está referida ao fato de que lidamos, no âmbito desta dissertação, com organizações que podem abranger uma dimensão diferente daquela relacionada ao Estado em si. Não tencionamos aprofundar

desnecessariamente os diferentes pontos de vista sobre o conceito de Estado, limitando-nos a entendê-lo como expressão política da nação o que implica a coexistência de três elementos: o território, a população consubstanciada nas relações sociais, e a soberania (RAFFESTIN, C. *op. cit.*)

Focalizemos agora cada um desses elementos. O primeiro deles, é possivelmente o que tem sido objeto de maior número de concepções. Para Ratzel, em coerência com sua perspectiva organicista, demonstrada na citação acima, o território é o “*solo de um Estado*” (SOUZA, M., *op. cit.*, p. 86). Em sua obra já mencionada, Claude Raffestin dedica um capítulo ao assunto, e o introduz com a comparação entre espaço e território. Este é posterior àquele, pois o território é o resultado de uma ação sobre o espaço, a exemplo do que Lefebvre descreveu e Raffestin transcreve:

*“A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas, etc.”* (LEFEBVRE, H. *apud* RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.143)

Souza pondera sobre as limitações dessas perspectivas, percebendo em Ratzel um “*enraizamento aos atributos do solo pátrio*” e, em Raffestin, a “*coisificação*” do território, pela incorporação do “*próprio substrato material – vale dizer o espaço social*” (SOUZA, M. *op. cit.*, p.86 e 76, respectivamente). A partir daí expande o conceito para além dessa ordem concreta, de forma a envolver no conceito a dimensão de

*“(...) um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade ...”* (SOUZA, M., *op. cit.*, p.86)

Essa consideração remete ao que diz Raffestin sobre as relações sociais. Para ele “*o poder é imanente a toda relação que é o teatro e o lugar do confronto*” (RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.50). E, citando Lefebvre, detalha que, com maiúscula, Poder é “*um conjunto de*



*instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado*” (LEFEBVRE, H. *apud* RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.51). Já o poder – com minúscula – é paradoxalmente mais forte, porque é invisível, multidimensional e insidioso, manifestando-se no processo de troca ou comunicação via confronto de atores sociais (RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.52).

Portanto, se relações sociais supõem o confronto e o exercício do poder, a expressão espacial dessas relações é a de um campo de forças. Assim, há que admitir a possibilidade de variação deste no tempo e no espaço, daí resultando diferentes durações e limites. Em outras palavras, na presença de diversas conjunções espaço-temporais alteram-se as relações sociais e novos atores podem surgir, assim como novas regras podem ser postas, sobre espaços igualmente mutantes.

Após a análise desses elementos, tornamos à Souza para chegar ao conceito-síntese de território que se adota aqui: “*um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (SOUZA, M. *op. cit.*, p.7). Note-se, ainda, que o conceito embute os outros dois elementos constituintes do Estado, na medida em que trata simultaneamente das relações sociais e das regras a elas subjacentes que conformam o exercício da soberania.

Souza refere ainda, rematando o conceito de território, sobre a questão dos limites ou, visto de outra forma, até onde vai a soberania, chamando atenção para o caráter delimitado do território ou para a alteridade que ele comporta. A questão da fronteira, do limite territorial é, assim, um tema que se poderia dizer de forte conotação espacial, mas é utilizado em diversos outros campos e acepções.

Aparentemente, fronteiras e limites são sinônimos, mas esta é uma visão superficial que não resiste a uma análise mais profunda. Evangelista lembra que a esses dois termos poder-se-ia acrescentar *divisas* e que, atualmente, se incorpora uma noção de expansão ao vocábulo, como em “*fronteira agrícola*” (EVANGELISTA, H., 1998, p.36). Martin ressalta o diversificado sentido dessas palavras, seja, por exemplo, enquanto ponto de distinção entre o mundo orgânico e o inorgânico, seja na linguagem matemática, como “*limite de uma função*” (MATIN, A. 1992, p.15).

A dificuldade não está presente somente na língua portuguesa. Prescott não apenas trata de estabelecer as diferenças entre *boundary* e *frontier*, como acrescenta adjetivos a esses termos básicos, de maneira a melhor especificá-los – *settlement frontier*, *secondary settlement frontier*, por exemplo (PRESCOTT, J. 1987). A amplitude e importância do tema permitiram que se acumulasse uma vasta bibliografia a qual não temos a pretensão de percorrer. Assim, optamos por seguir as indicações de Evangelista, buscando em Ratzel, Martin, Raffestin e Prescott os elementos para desenvolver o assunto.

Cabe, em primeiro lugar, identificar as diferenças entre *fronteiras* e *limites* e, em seguida estabelecer o nosso foco de interesse. Martin reconhece em Ratzel a mais ampla definição de fronteira e que se adequa a quaisquer propósitos, dela podendo emanar inúmeras especificações. Ainda no século XIX, dizia Ratzel, citado em Martin, que “*A fronteira é constituída pelos inumeráveis pontos sobre os quais um movimento orgânico é obrigado a parar*” (RATZEL, F. *apud* MARTIN, A. *op. cit.*, p.14). Fica clara a dinâmica embutida no conceito, tanto que, a partir dessa referência, Martin associa fronteira à “*área de difusão*” (MARTIN, A. *op. cit.*, p.16), o que permitiria o seu uso não exclusivamente geográfico.

Raffestin (*op. cit.*, p.164-166) analisa a questão do ponto de vista das relações de seres e de coisas, e recorre às formações e modificações dos Estados ao longo da história, para definir *limite* como uma classe geral, expressão de uma manifestação coletiva, e *fronteira* um seu subconjunto.

Sob a ótica estritamente territorial, Raffestin advoga que a fronteira, durante muito tempo, foi pouco demarcada, construindo-se, assim, sua característica zonal. Na era medieval, dificuldades práticas de carência de informação resultavam no estabelecimento de fronteiras que mais se assemelhavam a “postos avançados”. O Estado moderno e o conhecimento das técnicas de demarcação com o avanço da cartografia, como que “linearizaram a fronteira” (RAFFESTIN, C. *op. cit.*, p.164-167).

Já Prescott é mais sintético e específico: “*Boundary refers to a line, but frontier refers to a zone*” (PRESCOTT, J. *op. cit.*, p.13)<sup>3</sup>. Ele é também claro e direto no que tange à utilização desses conceitos na geografia:

“*Political geographers use the term ‘frontier’ in two senses; it can either refer to political division between two countries or the division between the settled and uninhabited parts of one country. In each sense the frontier is considered to be a zone. There is no excuse for geographers who use the terms ‘frontier’ and ‘boundary’ as synonyms*” (PRESCOTT, J. *op. cit.*, p.36).<sup>4</sup>

Ao que parece, essas opiniões convergem para o sentido dinâmico e flexível de *fronteira* e o mais estático de *limite*. Além disso, conforme lembra Evangelista,

“*a fronteira corresponde a uma faixa própria de uma área de tensão, enquanto limite vem a ser uma linha pela qual fica definida a atuação de um determinado Estado*” (EVANGELISTA, H. *op. cit.*, p.38).

Ainda assim, é preciso não esquecer que a fronteira tende para o limite, cuja definição, pode ser tanto temporária como envolver disputas até sua completa definição,<sup>5</sup> com dificuldades que vão estar relacionadas a inúmeros fatores dependendo do campo de estudo sobre o qual se estiver tratando. Tanto é que Evangelista identifica focos de tensão entre atores sociais no momento em que se procede a uma modificação de limites, implicando uma confrontação de forças entre aqueles atores, na linha do pensamento de Raffestin (EVANGELISTA, H. *op. cit.*, p.44).

Neste ponto, temos elementos suficientes para, não apenas haver estabelecido as diferenças absolutas e relativas entre *fronteira* e *limite*, como também para definir que o

<sup>3</sup> “Limite refere-se a linha, enquanto fronteira refere-se a zona” (PRESCOTT, J. 1987, p.13).

<sup>4</sup> “Geógrafos políticos usam o termo ‘fronteira’ em duas acepções; tanto pode referir-se à divisão política entre dois países como à divisão entre partes colonizadas ou despovoadas de um país. Em qualquer desses sentidos a fronteira é considerada uma zona. Não há desculpa para geógrafos que usam os termos ‘fronteira’ e ‘limite’ como sinônimos” (PRESCOTT, J. *op. cit.*, p.36).

<sup>5</sup> Vale lembrar a distinção entre *delimitação* – o procedimento de identificação do limite – e *demarcação*, que configura a escolha e colocação dos marcos em si (EVANGELISTA, *op. cit.*, p.38).

foco de interesse da presente dissertação direciona-se para os limites internos do país. Esta é uma ressalva importante. As fronteiras e limites externos estão referidos às relações entre Estados-Nações, envolvendo questões de ordem internacional. Nossa área de estudo se concentra na escala dos entes federados, ou seja, partes de um mesmo Estado, e os espaços construídos e delimitados a partir de suas relações.

Segundo Evangelista, para Ratzel a fronteira é um órgão periférico do Estado e suas preocupações não apenas privilegiam as fronteiras externas como, também, nas poucas referências aos limites internos dos países, em geral, utiliza o termo *fronteira interna* (EVANGELISTA, H. *op. cit.*, p.38-39). A rigor, Ratzel realça a importância das fronteiras externas na medida em que as relaciona com disputas de território, concedendo às fronteiras internas uma significação histórica, limitada ao seu caráter administrativo (RATZEL, F., *op. cit.*, p.369). Ainda assim ele não deixa de considerá-las, como se depreende do trecho a seguir:

*“Si l’articulation interne d’un Etat est, en règle générale, bien moins importante pour le geographe que sa configuration externe ou que la distribution de sa population, il prend néanmoins cette donnée non seulement pour des raisons d’ordre pratique, mais pour son étroite liaison avec la vie et le devenir de l’organisme étatique (RATZEL, F. *op. cit.*, p.168).<sup>6</sup>*

Como se vê, ele reconhece as mudanças internas na configuração dos Estados e, principalmente, a influência desses movimentos no presente e futuro do organismo estatal. Veja-se um passo além do seu pensamento sobre a dinâmica da articulação interna do território:

*“Le cadre politique dans lequel s’inscrit un territoire ne doit pas faire perdre de vue les **transformations territoriales internes** qui s’y opèrent. Le cadre peut demeurer en place, tandis que son contenu s’altère ou,*

---

<sup>6</sup> “Se a articulação interna de um Estado é, regra geral, menos importante para o geógrafo que sua configuração externa ou que a distribuição de sua população, tome-se ainda assim em consideração esse aspecto, não somente por razões de ordem prática, mas por sua estreita ligação com a vida e o futuro do organismo estatal” (RATZEL, F., *op.cit.*, p.168)

*inversement, un contenu primitivement hétérogène peut se niveler et s'homogénéiser. Ce sont alors deux logiques spatiales différentes qui s'affrontent, ou qui convergent vers un même but*" (RATZEL, F.op. cit., p.171, grifo do autor).<sup>7</sup>

Ratzel admite, portanto, a existência de dinâmicas espaciais internas a um território que podem ser tanto no sentido de homogeneizar, como no de confrontar diferenças, podendo provocar mudanças no quadro político. Ou seja, ainda que não confira maior importância aos recortes internos do território, Ratzel reconhece a importância das relações estabelecidas entre as unidades internas e as disputas que podem ocorrer nesse âmbito.

Colocada a questão dos limites internos do Estado e admitida a sua dinâmica, com modificações tendentes a homogeneizar ou fragmentar o território a partir das posições tomadas pelos atores sociais envolvidos, quais seriam os elementos que determinariam e interfeririam nessa dinâmica?

A visão de Raffestin para a questão dos limites se situa, como de resto toda a sua obra, no campo das relações, e é certamente útil neste ponto da discussão. "*Toda relação depende da delimitação de um campo, no interior do qual ela se origina, se realiza e se esgota*" (RAFFESTIN, c. op. cit., p.164). Se já acordamos que as relações implicam o exercício do poder e que este se espacializa no território, a afirmação acima estabelece um vínculo entre o limite e o poder. Mais ainda, Raffestin entende que as divisões territoriais resultam da negociação entre atores sociais, nas quais o Estado, ainda que não agindo de forma autônoma, tem um peso maior nas decisões.

Em outras palavras, as articulações internas de um território estão referidas às regras subjacentes às relações entre os atores sociais. Por intermédio dessas normas são definidas as alianças e os níveis de poder, os interesses convergentes ou divergentes e,

---

<sup>7</sup> "O quadro político no qual se situa um território não nos deve fazer perder de vista as transformações territoriais internas que nele ocorrem. O quadro pode permanecer inalterado, enquanto seu conteúdo se altera ou, inversamente, um conteúdo primitivamente heterogêneo pode se nivelar e se homogeneizar. Estas são, então, duas lógicas espaciais diferentes que se confrontam ou convergem segundo um mesmo objetivo" (RATZEL, F.op. cit.: 171)

enfim, constroem-se as bases das organizações no seio da sociedade. Trata-se das instituições que se pretende discutir no item seguinte.

## 1.2 Instituições na organização dos territórios

No trajeto que fizemos no item anterior, examinamos o Estado segundo uma perspectiva geográfica. Em seguida detalhamos os seus elementos constituintes para, agora, chegar ao cerne de nosso enfoque teórico: as instituições.

O tema das instituições, ainda que estudado pela ciência política desde a Antiguidade, só mais recentemente vem merecendo atenção no âmbito da geografia. Não tendo localizado trabalhos conceituais de enfoque geográfico sobre o tema, permitimo-nos conter a abordagem a partir dos trabalhos de Douglass North (NORTH, D., 1990) e Robert Putnam (PUTNAM, R., 1996) com relação ao assunto.

North trata do tema das instituições e da mudança institucional no âmbito da ciência econômica. Sua linha de pesquisa parte da natureza das instituições e de seu papel no desempenho das economias. Neste aspecto, ele pretende formular um quadro teórico que leve à explicação do papel das instituições na diferença de desempenhos das economias – as desenvolvidas e aquelas que estão contidas no chamado terceiro mundo, dado que a teoria neoclássica não dá conta de explicar essas diversidades.

É este o ponto de contato entre North e Putnam. Robert Putnam realizou exaustiva pesquisa sobre o desempenho institucional das regiões italianas com o intuito de relacionar o bom e o mau desempenho das instituições democráticas com fatores sociais, econômicos e culturais.<sup>8</sup> A partir daí, concentra-se na chamada “comunidade cívica” para demonstrar de como e quanto ela está relacionada com o grau de desenvolvimento das regiões do Norte da Itália. Para ele, “comunidade cívica” seria o conjunto de padrões de participação cívica e solidariedade social que favoreceriam o melhor desempenho das instituições (PUTNAM, R. *op. cit.*, p.98)

---

<sup>8</sup> O autor traça um quadro evolutivo das 15 regiões italianas a partir de 1970, data de sua criação, embora se reporte à história daqueles espaços em reforço às suas análises.

Mesmo sem uma exaustiva discussão sobre as instituições, dada a extensão da matéria, pretendemos resgatar alguns aspectos básicos, relacionados com organizações, regras formais e cooperação, aspectos que dizem respeito mais de perto a nossa área de interesse. Parte-se, da definição de North para instituição, colocada no início de sua obra acima referida:

*“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the human devised constraints that shape human interaction”* (NORTH, D. *op. cit.*, p.3)<sup>9</sup>

Ou seja, as instituições garantem a segurança dos indivíduos provendo os parâmetros que orientam sua vida. Elas podem ser formais ou informais. Criadas, como as Constituições e as leis, ou resultantes da tradição e dos costumes. É preciso atentar que as instituições ao promoverem a estabilidade entre as relações humanas, não necessariamente são eficientes. Mais ainda, elas estão em permanente mudança, em diferentes escalas e velocidades, o que a rigor responde pela própria história das sociedades (NORTH, D., *op. cit.*).

North estabelece, ainda, do ponto de vista de suas preocupações com o desenvolvimento econômico, a diferença entre instituições e organizações:

*“Institutions, together with the standard constraints of economic theory, determine the opportunities in a society. Organizations are created to take advantage of those opportunities, and, as the organizations evolve, they alter the institutions”* (NORTH, D. *op.cit.*, p.7)<sup>10</sup>

Para exemplificar, são organizações políticas, os partidos, o Senado, a Câmara, as agências regulatórias; são organizações econômicas, as empresas, as cooperativas, as

---

<sup>9</sup> “Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, os estatutos desenvolvidos pela humanidade que conformam a interação humana” (NORTH, D. *op. cit.*, p.3).

<sup>10</sup> “Instituições, juntamente com as regulações da teoria econômica determinam as oportunidades em uma sociedade. Organizações são criadas para aproveitar dessas oportunidades, e, à medida que evoluem, elas alteram as instituições” (NORTH, D. *op. cit.*, p.7).

uniões comerciais; são organizações sociais, as igrejas, os clubes, as associações; são organizações educacionais, as escolas, as universidades, os centros de treinamento, e assim por diante, todas formadas pela reunião de indivíduos em torno de um objetivo comum. Ora, o desempenho das organizações e sua própria evolução, diz North, estão fortemente relacionados com as instituições, alterando-as, mas também sendo alterados por elas. Assim, tratar de instituições e organizações significa considerar, em ambos os níveis, o papel dos agentes sociais que as formulam e integram, suas relações e motivações.

O que move os agentes sociais nas suas relações? Quais os princípios que conformam a cooperação na sociedade? North fala de “*maximização da capacidade de sobrevivência*” (NORTH, D.op.cit.,p.25), e lembra o quadro analítico dos economistas que trabalham na escala das escolhas individuais, apontando a necessidade de existirem três condições para a manutenção da cooperação: a) repetição das ações; b) disponibilidade de informação sobre os demais atores; e, c) reduzido número de atores.

Para North as características da economia moderna demonstram a incorreção dessas condições, se tomadas em conjunto, pelo que ele apela para a teoria dos jogos, para definir as bases do comportamento humano e as condições em que ocorre a cooperação entre os indivíduos, facilitando o alcance de objetivos comuns. Putnam busca o mesmo tipo de referência e trata do assunto sob a designação geral de “dilemas da ação coletiva” (PUTNAM, R., *op. cit.*, p.173).<sup>11</sup> Ambos os autores são pessimistas quanto às facilidades de cooperação. O custo da não-cooperação (punição/prejuízo maior ou menor), o conhecimento do comportamento do outro e uma tradição societária estão relacionados entre os aspectos que podem induzir à cooperação.

Na ausência de disponibilidade dos atores para a cooperação, recorre-se à coerção, ao arbítrio ou à garantia de um terceiro, no que ficou conhecido como a solução de Hobbes, segundo a qual as partes conferem poderes ao Leviatã para estabelecer a harmonia entre elas. Considerando-se a importância de uma posição neutra e confiável do mediador, esse papel caberia ao Estado ou seria desenvolvido pela sociedade por intermédio de suas

---

<sup>11</sup> Segundo Putnam, a teoria dos jogos estuda a questão sob várias circunstâncias, tais como, o drama dos bens comuns, o bem público, a lógica da ação coletiva e o dilema do prisioneiro, esta última a mais conhecida (PUTNAM, R. *op. cit.*, p.173 e segs.).



instituições. Ora, na medida em que as relações sociais supõem necessariamente relações de poder, as instituições, em especial as formais, criadas pela sociedade, servem aos interesses daqueles que têm maior poder de barganha e condições de mudar e criar novas regras (NORTH, D., *op. cit.*, p.16).

Neste caso, interessa-nos destacar as instituições formais, ou sejam, as regras jurídicas, econômicas, os contratos. Segundo North, “*The extent of economic and political diversity of interests will, given relative bargaining strength, influence the rules structure* (NORTH, D., *op. cit.*, p.47)<sup>12</sup>. Ou seja, com a maior diversidade de interesses será mais difícil obter consenso e as regras terão estrutura mais complexa, para atender às necessidades de cooperação e formação de alianças.

Trata-se, enfim da construção de instituições que serão mais ou menos democráticas, de acordo com as diferenças de poder e interesses entre os atores. Ainda que as preocupações de North se direcionem para os aspectos econômicos, sua análise vem ao encontro das conclusões de Putnam sobre o desempenho das instituições democráticas. As considerações deste último se apóiam em dois pontos fundamentais que, segundo ele, congregam a unanimidade dos estudiosos sobre instituições: a) as instituições moldam a política; e, b) as instituições são moldadas pela história (PUTNAM, R., *op. cit.*, p.23).

No nosso campo de interesse, há que considerar uma série de instituições – a Constituição, as leis, o sistema de governo – que, sob a condução de organizações moldam outras instituições, para regular relações em um dado espaço. Para entender as circunstâncias, características e dificuldades que cercam a gestão do território no Brasil, lança-se mão de uma referência primordial qual seja a da formação do sistema de governo sob o qual nascem instituições, construídas a partir das relações sociais.

---

<sup>12</sup> “A extensão da diversidade de interesses econômicos e políticos, dado um relativo poder de barganha, influenciará a estrutura das regras” (NORTH, D., *op. cit.*, p.47)

### 1.3 O Federalismo brasileiro

Remonta ao século XVIII o surgimento do termo federalismo, para designar a forma de instituição implantada nos Estados Unidos, resultante da união territorial do poder de colônias, para formar um Estado. Daí a definição do federalismo proposta por Westphal:

*“A federal system is one in which the constitution divides governmental powers between the central, and national, government and the constituent governments (or states), giving substantial functions to each. Neither the central nor the state government receives its powers from the other; both derive them from a common source, a constitution”* (WESTPHAL, J., 1995, p.47).<sup>13</sup>

O federalismo é, pois, uma das formas *“pela qual Estados modernos se organizam e distribuem o poder entre as coletividades territoriais menores que o compõem”* (BRASILEIRO, A. 1974, p.84). Trata-se de um arranjo complexo, no qual a existência de mais de um poder sobre um mesmo território resulta na necessidade de constante cooperação para evitar, de um lado o conflito de competências e, de outro, a supremacia do poder central sobre os poderes locais. Daí a existência de múltiplos arranjos federativos e, igualmente, uma evolução do sistema para adequar-se às diferentes condições de tempo e espaço.

A constituição dos Estados na forma de federações é um fenômeno que vem ganhando força desde o século passado e está relacionado com a formação do moderno Estado territorial, no qual há que se conciliar a integração dos grandes mercados supranacionais e dos blocos regionais com o poder local, identificado nas aglomerações urbanas. Nesse sentido, é unânime a opinião de estudiosos quanto à tendência observada nos últimos 20 anos na direção de uma *“era descentralizadora”*, mercê da mundialização do capital, do enfraquecimento do poder de regulação dos Estados e da emergência dos

---

<sup>13</sup> *“Um sistema federal é aquele no qual a constituição divide os poderes governamentais entre o governo central e nacional e os governos constituídos (ou estados), dando a cada um amplas funções. Nem o governo central nem os estados recebem poderes um do outro; ambos os obtêm de uma mesma fonte, a constituição”* (WESTPHAL, J., 1995, p.47).

*regional states*. (AFFONSO R., 1999) Claro está que o contexto histórico interfere nos arranjos institucionais, de tal maneira que, já há mais de um século Vilfredo Pareto identificava um movimento pendular na história das instituições políticas, alternando-se períodos de concentração política com outros de descentralização (FIORI J., 1995, p.19).

Na verdade, o Estado unitário não é nem nunca foi totalmente centralizado, da mesma forma que na federação a descentralização não é absoluta. Por paradoxal que possa parecer, o princípio unitário é indispensável à estrutura da federação, para que se alcance o equilíbrio adequado à governabilidade (PEDROSA, M. T., 1981). Tal equilíbrio implica a presença dos elementos básicos de igualdade, autonomia e cooperação, no qual hão de conviver e pactuar as unidades-membro (PEPPE *et al.*, 1997).

O exame dos arranjos institucionais e relações intergovernamentais visando a ação governamental em espaços específicos do território nacional remete aos conceitos de desconcentração e descentralização. Este último é freqüentemente confundido com a própria idéia de federação e, também, com a de eficiência do setor público, via diminuição do Estado central.

A descentralização implica transferência de competência e de poder, enquanto a desconcentração se limita à distribuição – geográfica ou hierárquica – de atividades (GUSMÃO, P., 1994). Ou seja, a descentralização resulta de um embate de forças por mais espaço de poder, na direção de um pacto que, explícita ou implicitamente, estabeleça as relações e competências dos entes envolvidos. É neste contexto que se constroem as instituições e onde se faz sentir o poder de barganha das partes envolvidas, conforme comentado no item anterior. Daí, também, a presença das contradições entre unidade x diversidade, poder local x poder central, união x autonomia (AFFONSO, R., *op cit.*), porque

*“(...) o ordenamento estatal federalista significa sempre um equilíbrio precário num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas, ou integrativas e desintegrativas”* (BOTHE, M., 1995, p.5).

Por isso, não raro, dependendo das circunstâncias e interesses do poder dominante, é possível identificar arranjos descentralizados em ambiente generalizadamente centralizado. É o caso, por exemplo, do art. 29, na Constituição de 1937, exatamente a do Estado Novo, que estabelecia a possibilidade de os municípios da mesma região agruparem-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, tendo o agrupamento, assim constituído, personalidade jurídica própria. Portanto, não basta o pacto territorial dos limites internos; a descentralização federalista há que se traduzir em barganhas e arranjos institucionais que materializem as relações intergovernamentais.

Instituído juntamente com a República, o sistema federativo brasileiro foi outorgado como forma de preservar a unidade territorial, sob o signo de um pacto com as Províncias assim elevadas à condição de unidades autônomas. Desta forma, ao invés de decorrer do consenso voluntário de seus membros, a organização político-institucional do Brasil foi um ato de sabedoria política – melhor dizendo geopolítica, destinado a impedir a fragmentação territorial (LOBO, M. T.,1986).

Sob tal gênese, a federação brasileira caracterizou-se, inicialmente, por uma forma dual e isolacionista, na qual os conflitos entre o poder central e as esferas subnacionais eram resolvidos por intermédio de um pacto de divisão do poder, no que se convencionou denominar a “política dos governadores”: a autonomia dos estados dominados por oligarquias locais sem cooperação administrativa e financeira com o governo federal. Bonavides fala de uma “euforia descentralizadora” na qual os estados endividavam-se e restavam insolventes por exercer uma autonomia que claramente não estavam capacitados para assumir (BONAVIDES, P.,1971).

Um tal ambiente, conjugado ao aproveitamento sem restrições da divisão geográfica das Províncias na constituição dos Estados, contribuiu decisivamente para moldar uma das características do federalismo brasileiro: a grande disparidade socioeconômica das suas unidades. Com isto, ficou logo de início comprometido um dos pilares do sistema federativo de governo, qual seja a igualdade entre os membros, e aprofundaram-se as dificuldades para constituir-se uma verdadeira federação, na qual a

autonomia dos estados-membros estivesse fundada na cooperação, no pacto, no equilíbrio de competências, como alicerce das relações intergovernamentais.

Quando, por essas razões, o pacto que presidiu a Primeira República não se sustentou, a reforma constitucional de 1926 inaugurou o fortalecimento do poder central na federação brasileira e conseqüente enfraquecimento das unidades, uma condição que em maior ou menor intensidade, persiste, até hoje.

*“O federalismo outorgado da Constituição republicana jamais pode libertar-se do vício centralista que haveria de corrompê-lo e que entraria na medula do sistema (...). O artificialismo da fórmula federativa determinou reações políticas instintivas. A Constituição investira as antigas Províncias numa autonomia que elas – ficou visto – não estavam capacitadas a exercer normalmente” (BONAVIDES, P., op.cit., p.3).*

Para Brasileiro, as relações intergovernamentais e a forma como estão dispostas nos textos constitucionais fornecem uma clara visão da evolução do federalismo no Brasil (BRASILEIRO, A., *op. cit.*). O Quadro Comparativo do Anexo I resume a evolução das competências das três esferas governamentais, nos textos das constituições de 1934, 1946, 1967 e 1988, consideradas as mais representativas daquela evolução. O quadro foi organizado sobre o foco da gestão do território, destacando-se duas das principais classes de competências do sistema federativo: competências gerais ou privativas, nas quais se especificam as áreas de ação de cada nível, e competências concorrentes, configurando os temas que, pelo seu caráter, são simultaneamente pertinentes às três esferas. Acrescentaram-se, ainda, dispositivos de caráter geral, referentes à Administração Pública que refletem o tratamento concedido às regiões para efeito de dispêndios específicos e relações entre os entes federados. Não se pode perder de vista, no entanto, que os dispositivos destacados não refletem toda a problemática geopolítica vigente à época da elaboração de cada Carta, e que a própria dimensão e organização dos textos varia muito entre as diferentes Constituições, dificultando uma comparação mais perfeita.

Brasileiro entende que a Constituição de 1934 refletiu o pacto político resultante da revolução de 30 entre a oligarquia rural e as incipientes classes média e operária que surgiam com o princípio da industrialização (BRASILEIRO, A., *op. cit.*). Em seu texto ressalta a expansão dos poderes federais, mas, igualmente, a criação de mecanismos de integração entre os entes federados, abrindo espaço para a celebração de acordos visando o desenvolvimento das competências das diversas esferas de governo. Tal é o caso dos artigos 5º e 7º, sobre as competências dos estados, onde figura a possibilidade desses entes elaborarem leis supletivas às federais e do art. 9º que permite a celebração de acordos entre a União e os estados.

O Estado Novo veio interromper essa tendência de articulação intergovernamental, somente retomada na Constituição de 1946 com a queda de Getúlio Vargas e conseqüente fortalecimento da democracia, refletindo o clima mundial do Pós-Guerra. Neste período, o processo de urbanização e as transformações da estrutura produtiva reforçaram tanto a importância dos poderes locais quanto a necessidade de coordenação via governo federal (BRASILEIRO, A., *op. cit.*).

Por isso, o texto constitucional de 46 reflete o novo pacto federativo com o estabelecimento da autonomia municipal, a melhor partilha tributária e o peso das competências da União. Assim, a abertura institucional dada por essa Constituição, configurou aproximação com o chamado federalismo cooperativo, permitindo a criação de instituições capazes de responder administrativamente aos dispositivos e determinações da Carta Magna. É como se, enfim, a federação tivesse acordado para a essencialidade da participação das três esferas para o desempenho governamental, visto que sobre uma mesma base territorial se exercem as ações de cada uma delas.

Ainda na vigência da Constituição de 1946 inaugura-se a constituição de organizações federais para coordenação de ações de caráter e âmbito regional. Ainda que pudessem formalmente configurar uma cooperação intergovernamental, essas iniciativas, na verdade, reforçavam o poder federal, até porque emanavam exclusivamente dele. No caso das Superintendências Regionais, já no final da vigência dessa Carta, a figura da

aliança com os governadores dos estados das regiões fica realçada no funcionamento dos Conselhos Deliberativos.

Brasileiro (*op. cit.*, p.100-102) identifica na concentração de poderes da União e na expansão da máquina burocrática as principais distorções no regime de 46 a 64, que não permitiram o maior amadurecimento dos entes federativos, mantendo um desequilíbrio da base financeira dos governos locais e atitudes paternalistas por parte do governo federal.

Assim, quando o golpe militar de 1964 concentrou o poder na União, mais particularmente em seu ramo executivo, a frágil federação brasileira entrou em colapso. O “federalismo nominal” dominou as relações intergovernamentais, a ponto de alguns estudiosos chegarem a vislumbrar a criação de um federalismo das regiões como evolução e saída para fugir do Estado unitário (BONAVIDES, P. *op. cit.*).

A Constituição de 1966, secundada pela de 1967, consagrou a hegemonia tributária da União, comandando uma reestruturação governamental sob as seguintes linhas:

- “1. eleição do desenvolvimento, principalmente o econômico, como objetivo primordial a ser atingido;*
  - 2. fortalecimento do Poder Executivo como instrumento básico para se atingir o desenvolvimento;*
  - 3. preocupação com a eficiência, a racionalidade e a moralidade do processo político-administrativo, dando ênfase ao controle e à responsabilidade dos agentes envolvidos;*
  - 4. preocupação com o planejamento setorial, regional e local integrado”*
- (BRASILEIRO, A. *op. cit.*, p.102)

No Brasil, diferentemente de outros países da América Latina, a descentralização que culminou na Constituinte de 1988 não foi iniciativa do governo central, mas iniciou-se no final da década de 1970 junto com a crise econômica e a luta pela redemocratização, a partir dos governos sub-nacionais – governadores e prefeitos. Assim, a redação da Constituição de 1988, refletiu, de certa maneira, a composição das forças então presentes

no cenário nacional. Se de um lado era evidente o poder dos governadores e da oposição do PMDB, ainda havia uma corrente conservadora, pelo que o texto constitucional, refletindo o momento de transição, apresenta várias superposições de poderes, lacunas e imprecisões (PEPPE *et al.*, *op. cit.*).

A grande inovação está referida ao *caput* do art. 43, pelo qual a União pode articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. A importância do dispositivo para o presente trabalho justifica uma maior discussão sobre ele, no próximo capítulo.

As dificuldades de se avançar na direção de um pacto federativo estão diretamente relacionadas com as distorções que marcaram a estruturação do federalismo brasileiro, quais sejam, a supremacia das oligarquias privilegiadas pelo governo federal e as profundas disparidades regionais. O detalhamento dos aspectos políticos e econômicos que interferiram na gestão do território é feito no capítulo a seguir.



## CAPÍTULO II. A PROBLEMÁTICA DA GESTÃO DO TERRITÓRIO NO BRASIL

No capítulo anterior, além da fixação de alguns conceitos básicos, pretendemos traçar um quadro geral da evolução do federalismo no Brasil, para, na presente etapa, discutir em maior profundidade as questões relativas à gestão territorial brasileira, o arcabouço institucional que, ao longo dos últimos anos, vem direcionando a formação das diferentes organizações que tratam dessa gestão nos níveis sub-regional e local.

O termo “gestão do território” já de há muito vem sendo relacionado como uma área de contribuição prática dos geógrafos. Na verdade, o termo, porque envolve novos conceitos, nem sempre é convenientemente compreendido e, menos ainda adequadamente utilizado. A rigor, gestão deriva de “*managment*”, em inglês, para designar a gerência, a capacidade administrativa na condução de negócios privados ou do “*gestion*” em francês. Tanto é que o Dicionário Aurélio assinala que gestão é o ato de gerir, gerência, administração. Por outro lado, a palavra “território” remete ao espaço, notadamente aquele delimitado politicamente, conforme se discutiu no capítulo anterior.

No entanto, a expressão cunhada como **gestão do território**, originada na França, não se constitui apenas na justaposição dos dois termos, uma vez que houve um acréscimo de significado. Assim é que “gestão do território” tem caráter mais holístico, envolvendo não apenas o setor privado mas também o setor público, na medida em que a condição de gestão passa a ter um caráter de arranjo e ordenamento, identificando-se, em francês, com a palavra “*aménagement*” e não com o termo “*gestion*”<sup>14</sup>. A partir dessa concepção básica, o conceito passa a ser aprofundado e, de certa maneira, “setorializado”, como, por exemplo, na definição de Becker: “*a prática científica e tecnológica do poder no espaço*”(BECKER, B., 1988, p. 77).

Utilizaremos aqui a significação original do termo, uma vez que nos interessa discutir as decisões e ações de atores sociais, derivadas naturalmente de relações de poder,

---

<sup>14</sup> Note-se que, em inglês, o termo “*management of the territory*” é o mais amplamente utilizado na conotação de gestão ambiental e de gestão do território. Já “*territorial management*” está, via de regra, relacionado com o ambiente empresarial e só raramente com o sentido de gestão do território.

que se expressam e repercutem no espaço, desta forma territorializado. O capítulo está dividido em três segmentos. O primeiro retoma a discussão sobre federalismo iniciada no capítulo anterior, direcionando-a para o resgate dos aspectos políticos da gestão do território no Brasil e das relações intergovernamentais subjacentes a ela. Esse trajeto examinará a distribuição dos poderes (competências) nos três níveis do governo, de como evoluíram e como se colocam hoje, por meio da comparação das Constituições Brasileiras e seus dispositivos mais destacados.

A segunda parte do capítulo aborda as competências dos entes federados examinadas no item anterior sob o ponto de vista do financiamento do setor público, e de como foi tratada, ao longo do período republicano, a gestão do território no Brasil. Trata-se, também, por indispensável, da repartição dos recursos que é a face mais exposta das alianças e disputas no sistema federativo. Por fim, no terceiro e último item o capítulo resgata algumas experiências de cooperação intergovernamental no Brasil, sua significação espacial e a situação atual dessas organizações/institucionalidades.

## **2.1 A dimensão geopolítica da gestão do território**

De forma a estabelecer uma referência sobre o que se trata neste item, cabe explicitar o que se entende por cooperação vertical e cooperação horizontal, no âmbito do federalismo cooperativo ao qual nos referimos no capítulo anterior. A cooperação horizontal, vale dizer, entre entes de mesmo nível, é aquela que se estabelece entre municípios ou estados entre si. Já a cooperação vertical supõe um arranjo mais complexo e negociado, envolvendo entes federados de diferentes níveis, seja em duplas ou nos três âmbitos – União, estados e municípios (FARAH, M., 2003, p.85).

A cooperação é intrínseca ao sistema federalista, conforme assinalado anteriormente e se manifesta por meio de instituições formais, que consagram articulações e alianças, nas quais o poder das partes é confrontado. Ora, se há uma desigualdade entre as partes componentes da federação fica maior o peso do poder de alguns entes, e prejudicado o equilíbrio e respeito que em tese deveria acontecer. É por isso que o grau de amadurecimento desse sistema de governo é, para muitos autores, medido pela capacidade

de cooperar e pelo equilíbrio decorrente dessa cooperação. Mas a questão vai além. Ela se insere no âmbito do desempenho institucional, já mencionado na discussão sobre instituições, e vem merecendo a atenção dos estudiosos dessa área, pelas suas aplicações na gestão de territórios. Voltaremos, então, ao assunto, no terceiro item deste capítulo.

A trajetória geral e os percalços da federação brasileira no sentido de aperfeiçoar as relações intergovernamentais foram descritos no capítulo anterior. Analisa-se agora como esse percurso é institucionalizado por intermédio das competências de cada um dos níveis de governo, estabelecidas nas Constituições Federais, enfatizando-se os aspectos relacionados ao território.

A primeira e mais geral percepção que se tem é a de que ocorre um gradativo detalhamento das competências desde a primeira das constituições consideradas, e que a centralização dos poderes no nível da União é uma constante, particularmente na de 1967, refletindo o período autoritário (Anexo 1). Lobo identifica uma polarização no federalismo brasileiro, no qual, de um lado, as competências privativas circunscrevem-se quase que somente à União e, de outro, prolifera um grande número de competências concorrentes. O que decorre de um tal desequilíbrio tem relação estreita com as dificuldades na gestão.

*“A predominância das competências concorrentes trouxe conseqüências indesejáveis, tais como: duplicação de esforços e recursos, não possibilidade de responsabilizar determinada esfera do governo por ineficácia ou mesmo inexistência da prestação de serviços, indefinição da atribuição de funções, conflitos institucionais, etc.(...) Numa situação de ambigüidade generalizada, afirma-se e prevalece o mais forte, no caso a União” (LOBO, M. T., 1986, p.31)*

Uma outra observação de caráter geral é a de que as competências dos estados são, via de regra, de caráter mais político e as dos municípios mais administrativas. Tanto é que, enquanto as competências dos estados são quase sempre estabelecidas de forma residual (o que não for vedado pela Constituição), as dos municípios correspondem à

expectativa de ações dirigidas ao local (organizar serviços públicos locais, zelar pelo patrimônio local, criar e arrecadar os impostos territorial e urbano, etc.).

Gradativamente, a questão regional, enquanto gestão do espaço produtivo, ganha mais espaço nas Cartas. A Constituição de 34 expande o papel da União no combate às calamidades, conferindo-lhe a responsabilidade no planejamento, custeio, direção técnica e administrativa nas endemias e na defesa contra os efeitos das secas. Neste caso, foi estabelecida uma cooperação forçada, pois a Constituição dispôs sobre a contrapartida dos Estados, inclusive fixando o percentual de sua receita a ser destinado àquelas calamidades. É ainda nesse texto constitucional que se abrem possibilidades de competência concorrente para União e estados legislarem sobre os mesmos assuntos, de forma a garantir a especificidade das normas, sem perda da sua base geral. Em outras palavras, à União cabia assentar as normas gerais e, aos estados, com bases nestas, determinar possíveis aplicações e particularidades no âmbito do seu território. Esse tipo de dispositivo revela o crescimento do poder regulatório por parte da União, configurando uma nova etapa na formação do Estado, com perda de poder das oligarquias regionais (LOPREATO, F., 2002).

No texto de 1946, a cooperação administrativa e financeira fica mais clara e a Constituição reserva tratamento especial para algumas regiões do País: além das áreas atingidas pelas secas, agora também a Amazônia e a Bacia do São Francisco merecem menção explícita, na qual se estabelecem as competências de cada esfera governamental. Pedrosa chama atenção para o significado dos organismos que proliferaram nessa fase, a partir das referências a áreas problemáticas do território nacional:

*“(...) o Governo Federal começa a se tornar onipresente, seja pela crescente ampliação de sua competência, seja pela criação de órgãos regionais destinados ao planejamento econômico, à captação de recursos e à fiscalização financeira em setores tradicionalmente reservados à iniciativa dos poderes locais” (PEDROSA, B., 1981, p.121)*

A presença mais forte da União nas áreas carentes do país, configura, por outro lado, um reforço à aliança do poder central com as oligarquias dessas regiões, estratégia

essa que desencadeava um movimento sem precedentes de confronto e negociação entre os representantes dos diferentes interesses regionais, na instância política do Legislativo, novamente ativo após o fim da ditadura Vargas (LOPREATO, F., *op. cit.*). Esse foi, em termos gerais o pacto político que permitiu a Kubitschek realizar seu Plano de Metas, cuja maior expressão espacial foi, sem dúvida, a incorporação da fronteira oeste do país, via construção de Brasília e mudança da capital.

Ressalta no período da Constituição de 1967, a ênfase no planejamento, incentivos fiscais e a criação de regiões metropolitanas, além da abertura aos convênios como forma de cooperação intergovernamental. Na vigência do regime autoritário, a interferência da União nos territórios de estados e municípios era, na prática, muito mais forte que o estabelecido na Constituição. Além disso, na ausência do Poder Legislativo, as alianças com as velhas oligarquias regionais fortaleceram-se, conforme será detalhado no item seguinte. A centralização das competências é a maior de todo o período republicano e as relações intergovernamentais afastaram-se de qualquer princípio de autonomia e cooperação federalista.

Na Constituição de 1988, retomadas as práticas democráticas, já estão mais explícitas e descentralizadas as competências das diversas esferas e há um claro amadurecimento no que tange às relações intergovernamentais, embora tenha sido remetida à legislação infraconstitucional a regulamentação sobre as formas de cooperação dos três níveis da federação (parágrafo único do art. 23).

Nos aspectos da organização territorial, note-se, em primeiro lugar, que a criação, o desmembramento, a incorporação ou a fusão de municípios passa a ser uma competência estadual e que inclui a consulta popular para se efetivar (§ 4º, art. 18 ).<sup>15</sup> Para qualquer modificação no âmbito dos estados (desmembramento, anexação, por exemplo), além do plebiscito, há necessidade de lei complementar federal.

---

<sup>15</sup> Este dispositivo foi modificado em 1996, pela Emenda Constitucional nº 15, que, basicamente, limitou a intensa criação de municípios ocorrida em seguida a 1988, estabelecendo prazo para as modificações e exigindo a apresentação de Estudo de Viabilidade Municipal.

Em segundo lugar, o texto constitucional distingue “ordenação do território” e “ordenamento territorial”, ainda que as palavras “ordenação” e “ordenamento” tenham, a rigor, o mesmo significado. O primeiro é uma competência privativa da União:

*“Art. 21. Compete à União:*

.....  
 .  
*IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;”*

enquanto que o segundo está referido às competências dos municípios, juntamente com outras funções de nível local:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

.....  
*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”*

Ao que parece, a Constituição distinguiu duas escalas para o tratamento da questão, de forma a relacionar o ordenamento territorial com uma regulação prática do uso do solo urbano, e a ordenação do território com arranjos espaciais voltados para a organização do desenvolvimento do país.

Em terceiro lugar, cabe, por fim, destacar o art. 43, que merece um exame mais detalhado dada a sua importância para o arranjo institucional objeto da presente dissertação, e pelo fato de constituir dispositivo até então inédito nas Constituições brasileiras no que diz respeito à cooperação intergovernamental para gestão do território. Incluído na seção IV – Das Regiões – do capítulo referente à Organização do Estado, da Constituição Federal de 1988, assim reza:

*“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”.*

Ao longo de todo o texto constitucional são utilizados a expressão “regiões” e seu derivado “regional” para designar ações sobre espaços que não constituem unidade da federação e sim, antes, de um conjunto delas. Menciona-se o termo “regiões macroeconômicas”, mas em nenhum momento se qualificam exatamente quais são as regiões.<sup>16</sup> No entanto, no *caput* do art. 43, exatamente na seção destinada às regiões, a Constituição utiliza o termo “**complexo geoeconômico e social**”, criando como que um novo espaço, uma nova institucionalidade espacial. Junto à abertura para a cooperação entre União, estados e municípios subentendida no dispositivo, poder-se-ia concluir que ele assume a existência de novos arranjos espaciais resultantes da evolução dos sistemas produtivos, da integração dos espaços nacionais e da inserção do País na economia mundial.

Na verdade, o art. 43 trata apenas da ação administrativa da União, sem fazer referência a formas de cooperação com outros entes federados e nem a outros arranjos verticais ou horizontais, ao contrário do que é explicitamente mencionado no parágrafo único do art. 23, já mencionado acima e abaixo reproduzido:

*“Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

.....  
*Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em*

---

<sup>16</sup> É algo curiosa a questão da identificação das regiões geográficas. Foram formalmente estabelecidas, para efeitos estatísticos, por decreto (Dec. n° 67.647, de 23 de novembro de 1970) e a partir daí não sofreram contestação. Seu caráter é físico-político, agrupando os estados segundo a maior identificação fisiográfica. Ao longo do texto constitucional em vigor há referências ao Norte ou Nordeste, implicitamente referindo-se àquela divisão regional consagrada. Mas, a legislação comporta exceções. A lei de criação dos Fundos Constitucionais ( Lei n° 7.827, de 27 de setembro de 1989), por exemplo, estabelece contornos diferentes para o Nordeste, utilizando-se da fórmula de excepcionalidade: “para efeitos de aplicação dos recursos...”. Foi isso que permitiu incluir, na área do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, o norte do Espírito Santo, sem que este estado deixasse de pertencer à Região Sudeste.

*vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”*

Com isso, entende-se que o parágrafo único do art. 23 estaria referido a uma questão federativa e como tal deveria ser regulamentado, tratando de normas de cooperação de caráter geral. Já o art. 43 subentende a gestão exercida em arranjos espaciais que não se restringem aos limites dos territórios dos entes federados, embora, naturalmente, não possam deixar de estar referenciados àqueles territórios, mas sob o ponto de vista da ação administrativa de um ente federado (a União) que não possui – a rigor – território exclusivo. Assim, para exercer sua ação a União, necessariamente, vai interferir no âmbito de estados, do Distrito Federal e de municípios, o que, pelos princípios da federação, implica uma concordância e cooperação mútuas.

O que significa essa abertura para arranjos espaciais inéditos, sob a ótica geopolítica? O exame do percurso para a construção do art. 43, pode lançar mais luzes para o entendimento de seu sentido. É inegável a influência que tiveram as superintendências, principalmente a Sudene, na elaboração do texto da Constituição de 1988 nos dispositivos referidos às regiões, mercê dos esforços do grupo de técnicos cujo pensamento já de há muito dominava as discussões sobre as desigualdades regionais no Brasil. Não se pode perder de vista, também que, naturalmente, esses órgãos refletiam as posições, alianças e interesses políticos dos governadores das regiões Norte e Nordeste que integravam os Conselhos Deliberativos das Superintendências. O exame de relatórios, das discussões e de propostas apresentadas por esses órgãos à Assembléia Constituinte (SUDENE, 1987a; 1987b; 1987c; 1991 e 1993) permitem algumas reflexões sobre a direção daquela influência, como segue:

a) as superintendências referiam o problema das desigualdades regionais como a “dimensão espacial” e usavam o termo região em correspondência às regiões geográficas, particularmente o Norte, o Nordeste e o Centro Oeste, as áreas menos desenvolvidas. Do ponto de vista da federação, implicitamente, essas regiões constituíam blocos de estados, preservados nos seus limites políticos, embora o Nordeste da Sudene incluísse o norte de Minas Gerais e a Amazônia Legal – área de atuação da Sudam – fosse formada, também, pelo Mato Grosso e parte do Maranhão;



b) em consequência, para as superintendências, o gerenciamento dos espaços regionais e as instituições correspondentes já estariam previamente estabelecidos segundo uma única e conhecida forma – os organismos regionais – vinculados às regiões já consagradas, às alianças regionais já estruturadas e sem abrir possibilidades para novos arranjos espaciais e institucionais. Na direção oposta, o anteprojeto de Constituição apresentado pela Comissão de Sistematização dava tratamento inovador à questão, conforme comentário de Nelson Saldanha aos artigos 66 e 67. Segundo esse jurista, os dispositivos propostos pecavam pela tentativa de conciliar federalismo, unitarismo e regiões, pois o art. 66 dizia que “*os estados federados poderiam associar-se em regiões*” e o art. 67 falava que essas mesmas regiões “*seriam criadas e extintas por lei federal*”. No texto final esses artigos foram suprimidos (SUDENE, 1987d, p. 40);

c) na primeira redação do projeto da Constituição de 1988, já constava o que viria a ser o art. 43 e seu § 1º, sob o nº 52. Só que os organismos regionais estavam referidos em artigos separados (53 e 54) o que conferia um melhor entendimento e tratamento para a questão espacial. A proposta contrariava a Sudene que havia sugerido a seguinte redação:

*“Art. .... Visando eliminar as desigualdades inter-regionais, a União estabelecerá mecanismos administrativos nas Regiões Geoeconômicas, constituídas de Estados e Territórios com renda **per capita** inferior à média nacional, para execução dos Planos Regionais de Desenvolvimento, aprovados pelo Congresso Nacional”* (SUDENE, 1987c, p.27);

d) tudo isso leva a crer que, no momento das votações e redação final, pressões sobre o texto resultaram na redação ambígua e confusa da Seção IV – Das Regiões. Embora no caput do art. 43 se utilize a expressão “complexo geoeconômico e social”, que abre espaço de entendimento para arranjos espaciais de diferentes escalas com o correspondente rebate institucional, o restante do artigo (parágrafos) retoma a perspectiva tradicional das macroregiões. O artigo fica híbrido e sua regulamentação complexa. Tanto

é que, por ocasião da Revisão Constitucional de 1993 a Sudene tentou mas não conseguiu modificar o artigo.

O problema deve ser também examinado considerando que a percepção e a experiência do Estado brasileiro sobre arranjos sub-regionais institucionalizados é bastante limitada às chamadas regiões metropolitanas e consórcios municipais, que serão tratados adiante. O que vale a pena pontuar é que o art. 43, embora reste sem regulamentação, significa um real avanço na direção do federalismo cooperativo ao qual nos referimos acima. Além disso, rompe com a camisa de força das regiões geográficas como única escala de cooperação formal entre União, estados e municípios e, conseqüentemente, com as alianças oligárquicas já de há muito constituídas. Além disso, o complexo geoeconômico e social, enquanto espaço de ação administrativa, é uma institucionalidade a partir da qual se podem construir espacialidades, as quais abrirão espaços para novas institucionalidades e organizações voltadas à gestão desses espaços.

Registre-se, ainda na Constituição de 1988, a delegação aos estados para a criação de regiões metropolitanas, questão deslocada do capítulo da Ordem Econômica para o da Organização do Estado. Esta é uma alteração que remete ao próprio entendimento da posição que os espaços metropolitanos adquiriram no território nacional e um reforço ao poder estadual, seja em face da União, seja junto aos municípios que integrarão aquelas regiões. Ainda na linha da cooperação entre os entes federados cumpre destacar o art. 24 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, segundo o qual o art. 241 da Constituição Federal passa a dispor que

*“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”*

Esse dispositivo tem sido principalmente invocado para a constituição de organizações de cooperação entre municípios de um mesmo estado, sob a forma de consórcios públicos e convênios, por força da necessidade de associar-se para gerenciar serviços e problemas comuns.

As dificuldades na formação de alianças políticas mais consistentes e duradouras estão relacionadas com a repartição de recursos entre os entes federados. Os aspectos referentes à repartição das receitas são, sem dúvida, a face mais explícita da descentralização ocorrida após a democratização do país, em comparação com as regras sob a vigência da ditadura. O item a seguir trata do assunto como ponte na direção dos problemas referidos à gestão do território.

## **2.2 A dimensão geoeconômica da gestão do território**

No nosso modo de pensar, o Estado brasileiro, sob a ótica do seu sistema de governo, tem como referência maior para seus membros o volume de receitas disponíveis para ser repartido ou, visto de outra forma, a capacidade de gerar receitas para as ações públicas. Em outras palavras, a repartição do poder entre os entes federados está diretamente relacionada com as disponibilidades e condições para o seu financiamento, e com tal intensidade que, quase sempre, o federalismo é confundido com o sistema de repartição de recursos entre União, estados e municípios.

Concordamos com Pedrosa quando ressalta a persistência dos vícios de origem do federalismo brasileiro e sua importância na identificação das causas das dificuldades de cooperação entre os entes federados, essencial à gestão do território (PEDROSA, B., *op. cit.*, p.125). Nesse sentido destacamos dois aspectos: a heterogeneidade econômica e social que sempre distinguiu os estados brasileiros e a imprevidência ou incapacidade dos estados-membros de manterem o equilíbrio de suas finanças, do que resulta uma dependência da União e barganhas políticas de toda ordem.

Além disso, o ordenamento territorial enquanto política regional nunca foi no Brasil uma prática explícita, uma dimensão preponderante, antes sim, coloca-se como

complementar às políticas macroeconômicas e setoriais, não obstante o reconhecimento da heterogeneidade dos espaços e dos desníveis econômicos (ARAÚJO, T., 1995, p.483). Por outro lado, a formação da federação, conforme se registrou no capítulo anterior, teve um traço de isolacionismo entre os estados, sempre considerando-se eles próprios como territórios políticos, configurando um traço institucional que naturalmente dificulta a cooperação nas relações intergovernamentais.

Em uma rápida revisão de como evoluíram as relações entre as esferas do poder, desta feita do ponto de vista das finanças, a primeira observação está relacionada com o pacto que permitiu a criação da república federalista, fundado na autonomia das províncias, seja em termos fiscais, seja em termos administrativos. Ainda assim, a União garantia o respaldo para os momentos de dificuldade, mormente dos estados fora do circuito cafeeiro de exportação, com baixa capacidade de arrecadação (LOPREATO, F. L.C., *op. cit.*) Até 1934, apenas a União e os estados detinham competência de tributação; a primeira sobre as importações e os últimos sobre as exportações e vendas interestaduais.

A Constituição de 1934 que estabeleceu o primeiro marco de centralização e aumento do poder da União e de sua capacidade regulatória, foi uma decorrência da crise na economia cafeeira e da Revolução de 1930. O aparelho central do Estado fortaleceu-se com organizações e instituições para intervir sobre os demais entes federados.

*“O conjunto dessas reformas permitiu a constituição de um aparelho estatal centralizado e com maior poder de interferência nas questões de ordem econômica de caráter nacional, em detrimento dos Estados, que perderam a capacidade de sustentar com recursos próprios a crise em que se envolveram os complexos regionais a partir de 1930 e tiveram que apelar à arbitragem federal”* (LOPREATO, F. L.C., *op. cit.*, p.21).

A tendência à centralização, no entanto, não chegou a alterar significativamente a base tributária, mesmo durante a ditadura Vargas, de tal maneira que, com algumas modificações, os estados mantiveram sua liberdade de tributação, e os municípios passaram a exercer capacidade tributária.

A Constituição de 1946, com o retorno do Poder Legislativo, estabeleceu, no entanto, novo arranjo de forças, no qual, foram instituídas as transferências do governo federal para estados e municípios, permitindo uma maior autonomia e disponibilidade financeira. Para garantir a aprovação no Congresso de leis e de um orçamento do seu interesse, a União fez dois tipos de alianças: com os estados que tinham capacidade produtiva, garantia a liberdade de tributação; com os periféricos, apoiava as oligarquias locais para assegurar-lhes a manutenção do poder em seus territórios. Segundo o que se salientou anteriormente, esse reforço à descentralização diminuiu a disponibilidade de recursos do Governo Kubitschek que, para garantir a execução do seu Plano de Metas sem alterar o pacto tributário com os estados e municípios, teve que apelar para práticas de endividamento. Claro está que um tal arranjo acabou por provocar, na década de 1950, uma escalada do déficit público e da dívida externa, abrindo caminho para o aumento dos índices inflacionários (LOPREATO, F. L.C., *op. cit.*).

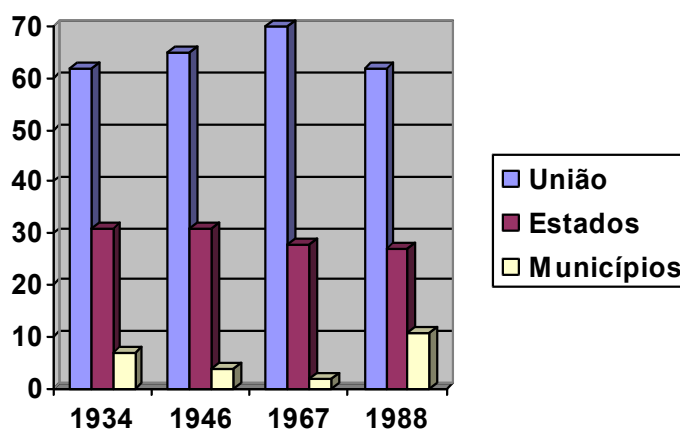
No movimento seguinte, o golpe militar que suspendeu os princípios federativos, do ponto de vista tributário promoveu a centralização dos recursos na esfera da União, limitando estados e municípios tanto em sua capacidade de tributar como na prerrogativa de estabelecer incentivos fiscais. Em compensação, foi ampliado o sistema de transferências federais, com a criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, no qual se embutiu a prioridade às unidades mais carentes (LAGEMANN, E., 1995).

Do ponto de vista da gestão territorial, a centralização dos poderes da União, inclusive interferindo nas formas, níveis e setores onde deveriam ser realizados os gastos das unidades subnacionais, fortaleceu as organizações e iniciativas sob a coordenação federal. Dentro da orientação geral voltada para o desenvolvimento e os objetivos geopolíticos de integração nacional, foram fortalecidas algumas organizações e criadas outras tantas. Além das superintendências e órgãos de alcance regional, os programas espaciais e setoriais focalizavam espaços e setores com objetivos e formas de atuação específicas, financiados por instituições de fomento sob o controle federal como o Banco

da Amazônia - BASA, o Banco do Nordeste - BNB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Não cabe nas dimensões e objetivos desta dissertação aprofundar as razões que culminaram no desequilíbrio das finanças públicas e no endividamento dos estados e da União, no final dos anos 1980. É certo que às razões de caráter político, juntaram-se influências externas de cunho econômico, que conduziram, inicialmente, à eleição indireta para a Presidência da República e, com a Constituinte de 1988, o retorno aos princípios da federação. As modificações na distribuição das receitas constante da nova Constituição, como era de se esperar, promoveram uma sensível descentralização dos recursos. O gráfico abaixo demonstra com clareza a trajetória da distribuição dos recursos de acordo com a vigência das diferentes Constituições. Ainda que se observe, como traço geral, a concentração dos recursos na esfera federal, é possível detectar as variações entre os períodos.

**A Trajetória da Descentralização**  
**Repartição média, em %, da Receita Tributária, por nível de governo, na vigência das Constituições Federais de 1934, 1946, 1967 e 1988**



**Fonte:** AFFONSO, R. B. A. (1999) e WAHRLICH, B.(1979).

No início dos anos 1990, com a perda da capacidade de financiamento por parte da União, assiste-se a mais um embate entre os entes federativos, no que se convencionou chamar de “guerra fiscal”, que, além de dificultar o prosseguimento de iniciativas de ação conjunta, minou as possibilidades de cooperação entre os entes federados, colocando-os como antagonistas na busca pelo desenvolvimento de seus próprios territórios.

Para Affonso, a crise da federação brasileira, hoje, pode ser percebida e sintetizada na observação de quatro aspectos:

- a) a persistência da disputa entre a União e os governos subnacionais tanto no que tange às competências sobre os gastos públicos, como no que diz respeito às receitas;
- b) a ampliação da disputa entre Estados e Municípios, consubstanciada na chamada “guerra fiscal” e na multiplicação de municípios sem base econômica e fiscal próprias;
- c) a dificuldade de promover uma redistribuição de competências; e,
- d) a crise fiscal dos Estados (AFFONSO, R., *op. cit.*).

Silva e Costa entendem que esse conflito federativo tem caráter vertical e horizontal, isto é, generalizado, sublinhando a desarticulação causada pelo enfraquecimento do poder federal como indutor e árbitro, posições estas que já constituíam parte do contexto federativo brasileiro, e o esvaziamento de organizações que funcionariam como fóruns de negociação para as diferentes esferas de governo (SILVA, P., COSTA, L., 1995, p.271-272).

Ainda que não tenha promovido nenhuma modificação no perfil de distribuição das receitas, a negociação das dívidas estaduais com a União e a Lei de Responsabilidade Fiscal, no final dos anos 1990, produziram efeitos nos gastos de estados e municípios e, conseqüentemente, reabriram as possibilidades de negociação e cooperação.

A Reforma Tributária que, hoje, é discutida no Congresso Nacional recoloca os problemas básicos da federação e explicita os conflitos entre as esferas do poder. Mais uma vez, colocam-se em campos opostos os interesses dos estados mais desenvolvidos e os dos menos desenvolvidos, na persistência da heterogeneidade da federação, fazendo crer que não existe pacto possível. E, na linha das compensações, é proposta a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional para os estados menos desenvolvidos, cujos recursos seriam entregues sem exigências ou restrições aos governos estaduais. Na base da reforma, como se vê, um novo ou velho pacto de poder vai estabelecer as posições dos atores e, a partir

delas, a forma como vão se comportar na gestão dos territórios, bem como as possibilidades de que envolva, em maior ou menor grau, formas e níveis de cooperação.

Na esfera subregional, os últimos anos consolidaram dois tipos de experiências de gestão que é importante analisar, não apenas na gênese, mas, também, no que representam como formas de gestão territorial cooperativa. Trata-se das regiões metropolitanas e dos consórcios municipais que consistirão no assunto a ser desenvolvido no item a seguir.

### **2.3 As experiências brasileiras recentes**

Um conceito deve preceder a abordagem das principais experiências de gestão territorial brasileira, no nível subregional: governança.

Ele decorre do papel preponderante das instituições na administração pública ou privada e de seu maior ou menor grau de eficiência. Segundo Melo, “*enquanto governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade*” (MELO, M., 1995, p.30) e inclui as questões relativas aos processos decisórios, à colaboração entre as instituições públicas e privadas, ao financiamento das ações, etc. Na medida em que envolve os processos de descentralização e busca de eficiência, a governança se manifesta nos arranjos institucionais e implica uma articulação entre os diversos atores que compartilham o espaço da gestão.

A governança está, portanto, intrinsecamente relacionada com a questão da cooperação conforme tratada no capítulo anterior e, anteriormente, neste mesmo capítulo. A governança eficiente não pode prescindir da cooperação intergovernamental – a do federalismo amadurecido – mas, também, da cooperação com a sociedade, por intermédio de suas instituições não-governamentais.<sup>17</sup>

Um outro aspecto a ser previamente colocado, diz respeito à razão porque foram escolhidas as duas instituições – regiões metropolitanas e consórcios municipais – para

---

<sup>17</sup> Queremos com esta expressão englobar organizações civis e todo o chamado terceiro setor, excluindo apenas as organizações diretamente derivadas dos entes federados.



enfocar a experiência brasileira com a gestão do território compartilhada entre entes federados. Duas razões presidiram nossa escolha: uma referida à escala e a outra ao tipo de relação intergovernamental envolvida.

No que tange à escala, não gostaríamos de nos limitar aos níveis generalizadamente utilizados – local, regional, nacional e global – para situar as experiências em foco. Souza (SOUZA, M., 2002) alerta para o risco, bastante plausível, de confundir o “local” com município, e, acrescentaríamos, o regional unicamente com as regiões geográficas.

O mesmo autor propõe uma abordagem mais “relacional” de subdivisão que nos parece útil na identificação de limites mais compatíveis com os territórios de gestão: 1) ao nível ou escala local, corresponderiam três subdivisões, o nível microlocal dos espaços do cotidiano, o nível mesolocal do município propriamente dito e o nível macrolocal correlaciona-se às áreas metropolitanas; 2) ao nível ou escala regional, sem subníveis, corresponderia a “*moldura mais imediata do nível local*”; 3) o nível ou escala nacional, igualmente único, é o do país; 4) o nível ou escala internacional comporta uma subdivisão da escala dos grupos de países e outra global, abrangendo o mundo inteiro (SOUZA, M. *op. cit.*, p.105 e segs.).

A proposta acima não esgota o assunto porque a própria dinâmica dos arranjos espaciais, situados em escalas intermediárias, coloca novos conceitos para qualificá-los, como e o caso da *cidade-região*, que retomaremos adiante. Ou seja, é possível haver uma gradação mesmo no âmbito das escalas/níveis mais detalhados, na medida em que se qualifique o espaço não apenas em função do seu tamanho físico, mas que a este atributo se juntem outros referentes à dinâmica dos seus relacionamentos produtivos internos e com o exterior.

Isso nos leva ao segundo ponto da razão da escolha das duas experiências, qual seja a questão das relações nelas envolvidas. Nas regiões metropolitanas, as relações entre esferas do poder são do tipo vertical, envolvendo diretamente um estado e vários municípios, e contando com a colaboração de organizações de caráter federal. Nos consórcios, a cooperação é entre os municípios, entes do mesmo nível e, portanto,

horizontal. Além disso, as duas instituições correspondem a momentos diferentes no que diz respeito a arranjos institucionais para gestão do território. Enquanto as regiões metropolitanas foram criadas no contexto dos anos 1970 e em pleno período autoritário, os consórcios municipais são fruto de exigências mais recentes decorrentes da competição produtiva. A colocação dos dois tipos, enfim, não está condicionada pelo êxito ou fracasso da experiência. Trata-se, tão-somente de confrontar formas de cooperação diversas, para as ter como referência nos capítulos seguintes.

Além disso, examinaremos as Regiões Metropolitanas e os Consórcios Municipais enquanto arranjos espaciais institucionalizados. Não nos interessa discutir a gestão de uma cidade específica, mas o modelo em geral; da mesma forma que não destacaremos vários grupos de municípios organizados em torno de uma finalidade qualquer, mas o caso dos municípios do ABC, cuja articulação formal já está consolidada.

Claro está que nas dimensões e propósitos da presente dissertação não se coloca o exame detalhado dessas experiências, de resto já feito por muitos estudiosos bem melhor qualificados. Nossa intenção é ressaltar alguns aspectos que possam ser úteis na discussão do novo modelo de arranjo espacial das “regiões integradas”.

O êxodo rural e o processo de urbanização acelerado da década de 1950 impuseram-se no Brasil como um problema para o poder público. As cidades cresceram e conurbaram-se, formando aglomerados que desafiavam a manutenção de administrações municipais autônomas. Nos anos 1960, algumas aglomerações já possuíam porte e problemas para a gestão por parte dos municípios que as integravam. Tanto é que a criação das Regiões Metropolitanas foi mencionada na Constituição de 1967 e confirmada na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Na verdade, a própria sociedade civil levantava a necessidade de criação de um órgão de administração que congregasse as municipalidades para a solução de problemas comuns (ROLNIK, R., SOMEKH, N. , 2003). Mas, quando apenas em 1973, a Lei Complementar nº 14 criou oito regiões metropolitanas, seus termos foram alvo de algumas

críticas.<sup>18</sup> Foram apontadas desde a falta de critérios claros para a instituição das regiões metropolitanas até a imprecisão do texto e concentração do poder decisório no nível estadual (PACHECO, S. 1995, p.195). A hierarquia da organização era formal: um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo com representação dos municípios, estes últimos sem poder decisório. Os serviços comuns considerados de interesse para as regiões metropolitanas eram: saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Além disso, o texto mencionou o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social que, no entanto, ficou restrito ao planejamento urbanístico (PACHECO, S., *op. cit.*, p.195). A gestão dos serviços comuns, mostrou-se ineficaz e a condução conjunta da administração foi prejudicada pela pequena participação dos municípios, concentrando-se as decisões na esfera estadual e nos órgãos setoriais do governo federal, que tratavam de habitação, saneamento, energia elétrica e recursos hídricos (ROLNIK, R., SOMEKH, N., *op. cit.*, p.98).

A região metropolitana, conforme estruturada, teve caráter centralizador – as funções antes cometidas a cada município, passam a ter referência num único espaço metropolitano – e de cunho nitidamente estadual. Para representar uma efetiva experiência de gestão descentralizada, as regiões metropolitanas teriam que constituir uma identidade, com a efetiva cooperação do estado e municípios envolvidos (BRASILEIRO, A., 1986, p.141). Rolnik e Somekh (*op. cit.*, p.96) vão além, quando lembram que as redes de infraestrutura estão, hoje, situadas em sua maior parte, nas esferas estadual e federal. Assim, é impossível pensar a gestão metropolitana sem cooperação dos entes federados.

De uma forma ou de outra, os autores aqui referidos concordam que as dificuldades de cooperação entre os diversos níveis do governo, situam-se entre os fatores que contribuíram decisivamente para o fracasso do modelo das regiões metropolitanas (MELLO, D., 1994, p.11). Pacheco observa, complementarmente, que além de não corresponder às expectativas a instituição desgastou-se ao longo dos anos autoritários (PACHECO, S. *op. cit.*). Quando a Constituição de 1988 colocou-a no âmbito estadual, ela

---

<sup>18</sup> Foram criadas as regiões metropolitanas de: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

não havia constituído bases sólidas e nem evoluído de acordo com as novas exigências econômicas dos grandes espaços urbanos. Assim é que, enquanto multiplicam-se normas e iniciativas visando os espaços urbanos em geral – Estatuto da Cidade, orçamento participativo –, a área metropolitana caiu em um vazio político-institucional (ROLNIK, R., SOMEKH, N., *op. cit.*).

É nesse momento de esvaziamento do modelo de regiões metropolitanas que outros modelos de gestão do território começam a ganhar corpo. Trata-se aqui de um deles: o consórcio municipal, exemplificado na Câmara do ABC paulista.

Cabe, inicialmente, referir às mudanças que se observaram nos sistemas urbanos, para situar o contexto no qual se desenvolveu o consórcio objeto da análise. Nesse sentido, a discussão empreendida por Harvey quanto à transformação da administração urbana no capitalismo tardio, ajuda a enriquecer o entendimento sobre os problemas de gestão do território urbano que o modelo dos consórcios se propõe a enfrentar (HARVEY, D., 1989).

Com base no exemplo de cidades dos EUA, Harvey identifica opções assumidas pelos governos locais configurando uma “*mudança de gestão urbana em direção ao empresariamento*” (HARVEY, D., *op. cit.*, p.50 e segs.), por força da necessidade de gerar recursos, num quadro de recessão generalizada. Para ele esse tipo de gestão que tenta “vender” a cidade, aumentar-lhe a competitividade artificialmente, etc. acaba por gerar uma competição entre cidades. Assim:

*“O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privado tendo como objetivo político e econômico imediato muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”* ((HARVEY, D., *op. cit.*, p.53).

É exatamente o que se pode observar em algumas metrópoles brasileiras e que reproduziu na escala metropolitana a guerra fiscal na busca por investimentos, observada

entre estados federados. Impossível negar, no entanto, a mudança do papel e do contexto das metrópoles no âmbito nacional e internacional, nos últimos 20 anos. O trabalho de Scott, Agnew, Soja e Storper focaliza a questão das cidades-regiões globais e sua função como nós espaciais da economia global e atores políticos na escala mundial. Os autores identificam 300 cidades nesse nível – mais de 1 milhão de habitantes – entre as quais se encontram várias cidades brasileiras (SCOTT, A. J. *et al.*, *op. cit.* :11).

Klink identifica no espaço do ABC uma cidade-região que, além da ligação global, tem um relacionamento interno, a governança. E assim as define:

*“...aquelas áreas metropolitanas com aproximadamente mais de um milhão de habitantes, cuja delimitação administrativa e institucional nem sempre coincide com sua identificação política e econômica, e que estão inseridas nos processos globais de transformação socioeconômica”*  
(KLINK, J., 2001 :7).

Dentre os pontos a considerar nesse conceito, ressalta o papel ativo do território – o território é ator. Além disso, há uma inserção política, econômica e social em um contexto global, que extrapola a dimensão onde está inserida. E, por fim, as cidades-regiões configuram instituições em processo de transformação socioeconômica (KLINK, J., *op. cit.*).

Enquanto a região metropolitana foi instituída por lei, a Câmara do Grande ABC, formada por 7 municípios da área Sudeste da região metropolitana de São Paulo, resultou de discussões entre as prefeituras, a partir de 1996. Não se tratava então apenas de uma tentativa de “empresariar” a área, para usar a expressão de Harvey, e assim erguê-la econômica e socialmente. A instituição nascida informalmente, tornou-se organização em 12.03.1997, mas não tem personalidade jurídica. Sustenta-se por meio de acordos firmados entre Poder Público, Empresas, Sindicatos e outras organizações da Sociedade Civil.

A partir dessa articulação, a ação do consórcio se desenvolve em três direções: desenvolvimento físico-territorial, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico,

este último por intermédio do Pólo Tecnológico. A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC congrega os atores associados e funciona como braço executivo do consórcio (KLINK, J., *op. cit.*). O modelo supõe uma cooperação que vai além da simples integração em Conselhos. Os acordos e a participação municipal aproximam-se do conceito de governança com o qual iniciamos a discussão do presente item. Há uma integração com os setores da sociedade civil e empresas que inaugura o compartilhamento da gestão (ROLNIK, R., SOMEKH, N., *op. cit.*).

Trata-se de uma experiência ainda em curso. Possivelmente seu grande trunfo foi a sua gênese democrática e a capacidade de seus atores de construir uma institucionalidade dinâmica, adaptável às relações sociais, políticas e econômicas desenvolvidas em seus limites e com outros espaços.

Rolnik e Somekh vêm a experiência do ABC como desafio para a reformulação dos modelos de gestão metropolitana até aqui implementados. E, examinando as lições tiradas dos êxitos e fracassos, recomendam a necessidade de “*ajustar as formas de gestão específicas a cada sistema urbano ou projeto a ser implementado*” (ROLNIK, R., SOMEKH, N., *op. cit.*, p.103).

### **CAPÍTULO III. A REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO-RIDE**

No primeiro capítulo da presente dissertação fizemos o resgate dos principais conceitos que conformam a problemática do nosso objeto de estudo, lançando mão em primeiro lugar de Ratzel e de sua visão de Estado e os limites internos de seu território. Neste ponto em que passamos a tratar da criação de um modelo de gestão na capital do país, buscamos no geógrafo alemão as primeiras referências às cidades que constituem centros políticos ou capitais.

Na verdade, Ratzel analisa os vários tipos e trajetórias de cidades que são o Estado em si, ou que abrigam o poder, sejam elas fortificadas, ou se disponham como aglomerados de casas em redor da sede do governo. Para ele, dada a relação de Estado com limites rígidos, essas cidades provocam fragmentação do espaço, isolando-se das demais (RATZEL, F., *op. cit.*). Do ponto de vista político, a importância da posição central para a sede do governo é enfatizada pelo geógrafo alemão. Além do aspecto da segurança, ele comenta esse tipo de localização em capitais como Madri, Paris, Bruxelas e Moscou, nas quais observa a possibilidade de o Estado aglutinar os elementos periféricos e melhor mediar os conflitos entre cidades (RATZEL, F., *op. cit.*, p.255 e 301).

Raffestin, por seu turno, discute a questão da centralidade de uma capital para além da posição cartográfica em relação ao território, entendendo que a capital é a expressão de uma representação política e, assim, seu nascimento, não é apenas um fato institucional, mas um fato sociopolítico. Tomando Brasília como exemplo, ele ressalta a orientação para o interior, representada pela nova capital e o que pode significar sua criação em relação às diferentes “centralidades” que coexistem no país. Brasília é uma centralidade política a coexistir com as centralidades cultural e econômica do Rio de Janeiro e São Paulo (RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.191-193).

Não obstante os focos específicos de sua abordagem, Raffestin generaliza que toda capital cria uma carga demográfica significativa e, mesmo em federações, centraliza

decisões, o que, necessariamente transforma e influencia o espaço à sua volta (RAFFESTIN, C., *op. cit.*, p.194).

Ainda que tratando a questão sob enfoques diferentes, os dois autores convergem para a visão da capital como um território de papel e influência específicos. É nessa direção que tencionamos conduzir a discussão no presente capítulo. Ele se inicia com o resgate da trajetória de formação do espaço da capital do país e seu transbordamento, analisando-se o crescimento vertiginoso e as diferentes intervenções oficiais ali procedidas. Em seguida se apresenta o modelo de instituição criada para gerir o espaço do Distrito Federal e seu entorno e, por fim é feita uma caracterização social e econômica da área.

### 3.1 As origens

Para resgatar a formação do espaço “Distrito Federal e Entorno” é necessário retroceder aos objetivos de interiorização do desenvolvimento do país, principalmente situados na vigência do Estado Novo quando da campanha “Marcha para o Oeste”.<sup>19</sup> Ainda que a idéia de transferência da capital do país para o centro do território fosse antiga, tendo sido definida a área da futura capital em 1877, por Varnhagen (VASCONCELOS, 1978), ela somente veio a ser efetivamente concretizada no âmbito da política desenvolvimentista e de integração territorial dos anos 1950.

Ou seja, quando definida inicialmente, a transferência da capital para o centro do país estava referida a uma questão da segurança, na linha do que preconizava Ratzel, acima comentado. Quando, porém, veio a ser concretizada, a transferência foi principalmente um ato de geopolítica, uma deliberada forma de integrar novos espaços econômicos – o Centro-Oeste – e constituir uma fronteira avançada de integração política da Amazônia.

Assim, o estudo que fundamentou a delimitação do que viria a ser o território do Distrito Federal considerava questões de clima, relevo, disponibilidade hídrica, etc, uma

---

<sup>19</sup> Em saudação ao povo, pronunciada em 31.12.37, o Presidente Vargas assim conclamou os brasileiros a participarem da nova cruzada: *"O verdadeiro sentido de brasilidade é a Marcha para o Oeste. No século XVIII, jorrou o caudal de ouro que transbordou na Europa e fez da América o continente das cobiças e tentativas aventurosas. E lá teremos de ir buscar: dos vales férteis e vastos o produto das culturas variadas e fartas; das estradas de terra, o metal com que forjar os instrumentos da nossa defesa e do nosso progresso industrial"* (Vargas apud LENHARO, 1986, p. 7 e 8).



vez que a localização de uma forma mais geral já estava definida em termos geopolíticos. O fato é que a construção de Brasília determinou uma realocação de pessoas e investimentos e uma intensificação e redirecionamento de fluxos que, interferiram fortemente na dinâmica espacial da região.

O próprio prazo estabelecido para a construção – cinco anos – implicou uma urgência que respondia pela impossibilidade de fazer planos e previsões, controlar externalidades da construção da cidade, estruturar e organizar o espaço em construção (*strictu e lato sensu*). Naquela época, tudo se voltava e concentrava em Brasília: os investimentos e a migração intensa de uma população oriunda do Nordeste, de Minas Gerais e de Goiás em busca da abundância de empregos gerados e disponíveis para mão-de-obra de baixa qualificação.

Inaugurada a cidade, a população de funcionários públicos, incentivados a nela residir por salários em dobro,<sup>20</sup> passou a constituir um mercado promissor reforçando a atração da cidade e contribuindo para que ali permanecesse a massa de trabalhadores da fase de intensa construção. Tal não estava previsto, conforme o esclarecedor depoimento de Lúcio Costa:

*“Houve uma inversão que todos conhecem, porque o plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes (...) a população a que nos referimos (os candangos) aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la (...). Daí a criação dos núcleos periféricos, para transferir as populações, dando terreno para que se instalassem de uma forma ou de outra. Como conseqüência, os núcleos transformam-se em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites, que tomaram o lugar das cidades-satélites que deveriam ocorrer. Assim, as cidades-satélites anteciparam-se à cidade inconclusa, cidade ainda arquipélago, como*

---

<sup>20</sup> Segundo Bicalho, *apud* Bursztyn e Araújo, “A inauguração da cidade e a conseqüente necessidade de transferência de funcionários da esfera federal não contavam com muita receptividade destes últimos que deixavam a vida confortável do Rio de Janeiro para o imprevisto da cidade recém-criada. Foi então estabelecida a ‘dobradinha’, ou seja, o recebimento do salário dobrado para os funcionários públicos civis ou militares transferidos” (BURSZTYN, M. ; ARAÚJO, C., 1997, p.107).

*estava – agora já mais adensada mais ainda não-concluída. A cidade ainda está oca. Entretanto, dois terços da população de Brasília mora nessa periferia, o que foi, naturalmente, desvirtuamento” (COSTA, 1974, p.26).*

O que para Lúcio Costa foi desvirtuamento, para Paviani foi cumprimento de ideário:

*“... volta-se ao estatuto original da capital que possuía, em seu bojo, o ideário de deslocar o povoamento para o Brasil Central, algo que mudasse a geografia do país. Isso acabou acontecendo. Falta dar os acabamentos à obra” (PAVIANI, 1999, p.219).*

Durante a primeira década de existência, quando a população do Distrito Federal quase quadruplicou, ultrapassando as previsões do plano inicial para o final do século, não se registraram preocupações oficiais quanto à velocidade do crescimento da cidade. Tanto é que, o programa da então Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco, formulado no início dos anos 1970, ainda que reconhecendo o avanço da corrente migratória determinada pela construção de Brasília, não fazia nenhuma previsão de ações na área de influência da cidade.

Na verdade, não apenas às migrações de populações dos estados vizinhos, atraídas pelos empregos gerados na nova capital respondem pelo crescimento de Brasília. É preciso lembrar que no rastro da construção da nova capital e no âmbito do “Plano de Metas” do governo Juscelino Kubitschek foram realizadas várias obras de infra-estrutura, como a ampliação da malha rodoviária, implantação de hidrelétricas, novos aeroportos. Assim, à própria condição de cidade-capital, que já lhe conferiria capacidade de atração, Brasília adicionou outros estímulos, na qualidade de centro estratégico do projeto desenvolvimentista do país à época.

Mas, em 1975, foi criado um programa federal para a Região Geoeconômica de Brasília, envolvendo uma área de 237.211km<sup>2</sup>, integrada pelo Distrito Federal, 80

municípios de Goiás e 13 de Minas Gerais. Segundo o censo de 1980, a população que aí residia somava 2.594.026 habitantes, dos quais cerca de 45% do Distrito Federal (IICA, 1998 b). O Programa da Região Geoeconômica de Brasília–PERGEB, criado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento–II PND, previa ações direcionadas à desconcentração, via geração de empregos e oportunidades, além de infra-estrutura nos municípios goianos e mineiros identificados como área de atração do Distrito Federal. À época, o Distrito Federal não possuía autonomia administrativa e a iniciativa dos programas era da União.

O crescimento populacional do Distrito Federal fica claro na Tabela 1, Anexo 2. Vale notar a progressiva criação de Regiões Administrativas para acolher e organizar a população, por desmembramento das mais antigas, o que justifica, por exemplo, a queda de população em algumas daquelas regiões. O Censo de 2000, para o Distrito Federal registrou população de 2.051.146 habitantes.

A dinâmica econômica do Centro-Oeste brasileiro, que conheceu nessa época seu definitivo impulso, contribuiu para o sucesso dos projetos agropecuários previstos no PERGEB, mas a geração de empregos e a formação de infra-estrutura social que aliviasse a pressão migratória sobre o Distrito Federal, não atingiram qualquer resultado.

Assim, em 1981, os Estados de Goiás e Minas Gerais e o Distrito Federal firmaram convênio para promover uma ação conjunta no espaço então denominado “Área do Distrito Federal e Entorno”, distinto daquele do PERGEB, porque integrado por 33 municípios, dos quais 25 faziam parte de Goiás e oito pertenciam a Minas Gerais.<sup>21</sup> A nova estratégia incluiu a criação, no âmbito do Governo do Distrito Federal, de uma Secretaria Especial de Articulação para o Desenvolvimento do Entorno, com vistas a equacionar os problemas das áreas adjacentes a Brasília e outra semelhante na estrutura do Estado de Goiás.

Tal iniciativa revelava-se inusitada. O entorno, necessariamente, envolvia municípios dos Estados de Goiás e Minas Gerais, próximos ao Distrito Federal, e

---

<sup>21</sup> Na verdade, sucessivos “entornos” foram sendo definidos em cada uma das iniciativas oficiais, no sentido de equacionar as questões decorrentes do crescimento populacional na região do Distrito Federal. A respeito, veja-se IICA, 1998 b, *op. cit.*

secretarias de governo não teriam respaldo institucional ou a necessária competência para promover articulação entre áreas de diferentes unidades da federação. Ainda assim, o protocolo de intenções assinado entre os estados e o Distrito Federal representava, a primeira iniciativa concreta de cooperação vertical entre os entes federados envolvidos, e o reconhecimento de que um espaço específico, único e interdependente, formara-se a partir de Brasília.

Ao convênio realizado na esfera estadual sucedeu a criação da Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília–AMAB, inicialmente integrada por 12 municípios dos Estados de Goiás e de Minas Gerais. Formavam-se assim dois âmbitos de cooperação institucional horizontal, distintos.

É também na década de 1980 que a área do Distrito Federal e Entorno começa a merecer o olhar mais atento dos estudiosos das áreas de geografia, urbanismo e planejamento. Paviani, em publicação da época, definia Brasília como metrópole terciária embora incompleta, mas já dotada de complexidade funcional, massa/volume populacional e inter-relação/integração espacial (PAVIANI, A., 1985). É a partir daí que Brasília é tratada como metrópole, cujo espaço engloba o território do Distrito Federal e adentra o estado de Goiás, um processo de formação entendido como *periferização planejada*, porque referida ao polinucleamento urbano de Brasília, este diretamente relacionado com as origens da cidade e a intensa atividade imobiliária que sempre a marcou (PAVIANI, A., 1988, p.66).

Quando se iniciaram os anos 1990, o Distrito Federal ganhou sua autonomia política e administrativa e a possibilidade de eleger governador e uma Câmara Distrital. Criaram-se assim, novos fóruns de discussão das questões relacionadas com a área da metrópole, que se aproximava dos 2 milhões de habitantes. Afloravam como urgentes os problemas de emprego para a população da periferia dependente da geração de postos de trabalho em Brasília. Mas as normas de ocupação do espaço urbano proibiam a instalação de indústrias, notadamente as poluidoras, como forma de preservar as funções administrativas da cidade. Sob tais contingenciamentos, a geração de empregos para a população ficava restrita às atividades do terciário e sujeitas, em grande parte, à demanda

governamental. Assim, basicamente voltada para suas funções administrativas, a cidade foi muito atingida pelas ações do governo federal no sentido do “enxugamento” da máquina administrativa e contenção de salários.

A concentração populacional, por outro lado, começou a pressionar os recursos naturais, principalmente os recursos hídricos, de uma área com reconhecidas limitações neste setor, tendo obrigado inclusive a construção de um lago para suportar o estabelecimento da nova capital. Estudos realizados no final do século passado chamam atenção para um colapso do abastecimento, se permanecerem inalteradas as fontes de oferta e o crescimento da demanda (IICA, 1998 a).

No que tange aos serviços urbanos, o Distrito Federal passou a concentrar o atendimento da população dos municípios do entorno para saúde e educação, sobrecarregando sua infra-estrutura social. A densidade demográfica crescente, particularmente naqueles municípios mais próximos dos limites do Distrito Federal, com uma população de baixo nível de renda e qualificação, começou a pressionar a “ilha” representada por Brasília, maior renda *per capita* do país. A questão da segurança da capital localizada no centro do país começava a preocupar as autoridades.<sup>22</sup>

Os problemas de caráter econômico, ambiental e social acima referidos constituíam um desafio para o Governo do Distrito Federal e, igualmente, para os governos dos estados de Goiás e de Minas Gerais. O espaço metropolitano representado pelo Distrito Federal e Entorno, não se enquadrava no embasamento legal para criação de regiões metropolitanas.<sup>23</sup> Com isso, ficava vedada à área do Distrito Federal e Entorno, a aplicação de instrumentos de gestão urbana, adequados à condição de espaço conurbado, tais como a unificação do salário-mínimo para todos os municípios da região e a padronização de serviços públicos comuns, aí incluídos os referentes a saneamento básico, planejamento integrado, uso do solo, transportes, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição, entre outros.

---

<sup>22</sup> “Segundo a ONU, em dez anos o entorno do Distrito Federal só não será mais violento que a cidade de Manila, a capital do medo, nas Filipinas” (PERILLO, M., 1999).

<sup>23</sup> Segundo o entendimento jurídico, as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e microrregiões devem estar contidas no território de um mesmo estado. Além disso, o Distrito Federal não é Estado nem Município, é unidade federada.

Multiplicaram-se, então, estudos e discussões envolvendo políticos, estudiosos e técnicos do governo sobre o problema da gestão do espaço relacionando inúmeras formas de identificar o Distrito Federal e seu entorno: Aglomerado Urbano, Área Metropolitana de Brasília, Região Metropolitana de Brasília (PAVIANI, A., 1998). O único consenso entre todos eles era a de que a capital necessitava de uma institucionalidade que se adequasse às suas condições e que, urgentemente, começasse a gerir de forma articulada o espaço do Distrito Federal e seu entorno.

### **3.2 O modelo institucional da RIDE e seu funcionamento**

Se a segurança não foi a justificativa maior para a criação de Brasília, certamente figurou entre os fatores de maior importância para justificar a proposição de um grupo de parlamentares do Distrito Federal e do Estado de Goiás no sentido de constituir um arranjo institucional inédito, congregando três unidades da federação, para gerir a Área do Distrito Federal e Entorno. Em 19 de fevereiro de 1998, foi sancionada a Lei Complementar nº 94 (Anexo 2), pela qual o Poder Executivo foi autorizado a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. A RIDE abrange uma área de, aproximadamente, 56.414 km<sup>2</sup> e compreende, além do próprio Distrito Federal, 22 municípios, dos quais 19 situados no Estado de Goiás e 3 no Estado de Minas Gerais. Os municípios goianos são Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa. Como municípios mineiros, Buritis, Cabeceira Grande e Unaí (Figura 1).

O artigo 1º da Lei complementar fornece a um só tempo a base legal e a referência institucional da RIDE:

*“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a criar, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e*

*Minas Gerais e do Distrito Federal, conforme previsto nos arts. 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE”.*<sup>24</sup>

Ao tempo em que invoca a cooperação prevista no art. 43, conforme comentado no capítulo anterior do presente trabalho, a Lei Complementar nº 94, de 1998, Anexo 3, se apóia nos dispositivos da Constituição referidos à elaboração e execução de programas e planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

A estrutura da RIDE se fundamenta na articulação realizada pela União, conforme preconiza o art. 43, por intermédio de um Conselho Administrativo – o COARIDE – a quem compete, entre outras atribuições, coordenar as ações dos entes federados no âmbito do território da RIDE. O Conselho tem a representação da União, dos estados de Goiás e de Minas Gerais, do Distrito Federal e dos municípios da região, segundo escolha dos prefeitos.

Há uma forte indicação nos textos legais no sentido do planejamento, da concepção de programas de desenvolvimento, como finalidade básica da instituição recém-criada. É um dos aspectos que a distingue das Regiões Metropolitanas, embora algumas semelhanças fiquem claras quando se comparam os instrumentos disponibilizados para o incentivo à geração de empregos e atividades produtivas.

À época da criação da RIDE – e até depois dela – várias opiniões referiam-se à área do Distrito Federal e seu entorno ou à própria instituição como a de uma região metropolitana (FERREIRA, I., 1998: 135) Entendemos, no entanto, que, não obstante as semelhanças acima apontadas, uma análise mais apurada do contexto da criação da RIDE, os termos de sua regulamentação e até mesmo a trajetória da ação do poder público na

---

<sup>24</sup> A lei de criação da RIDE é de caráter autorizativo. Uma vez que envolve a atribuição de competências a vários entes federados, inclusive à União, esse tipo de proposição é da iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, da CF). Uma vez que nasceu de proposta do Poder Legislativo, a sua sanção é dependente das negociações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo federal.





Região Centro-Oeste, demonstra que se trata de uma instituição bastante diversa daquela das regiões metropolitanas.

Nesse sentido, o modelo da RIDE, fortemente ancorado na ação de articulação da União, aproxima-se mais daquele das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Na verdade, a Região Centro-Oeste ressentiu-se da extinção do órgão que respondeu em grande parte pela articulação de ações visando o seu desenvolvimento nos anos 1970 e 1980. Tanto é que já se fala da criação de um “órgão de desenvolvimento” para o Centro-Oeste, secundando as ações de reativação da Sudene e Sudam. Aliás, foi a Sudeco quem primeiro identificou os problemas relacionados com o entorno do Distrito Federal e formulou o PERGEB, acima referido. Assim, há uma nítida preocupação com a formulação de planos e programas para o espaço da RIDE, na linha de ação daquelas autarquias.

Por outro lado, há na nova instituição uma inédita regulação voltada para a cooperação entre os entes federados a partir de convênios bi ou multilaterais sobre os setores considerados de interesse comum e, principalmente, um claro prestígio ao Conselho Administrativo, como responsável pela aprovação de quaisquer desses acordos. Além disso, a condição de instituição integrada pela União, estados e municípios, permite à RIDE apresentar propostas diretamente ao orçamento da União, como unidade autônoma e, suplementarmente, estar também contemplada nos orçamentos dos estados e municípios que a integram. Essa situação, pode conferir uma maior disponibilidade financeira à instituição.

Ao considerar a região como um conjunto, a instituição abre espaço para a unificação de tarifas, fretes e seguros, incentivos fiscais entre os entes federados integrantes, etc. Trata-se, por exemplo, de derrubar barreiras comerciais internas ou formular acordos para isenções específicas entre os estados e municípios, de acordo com prioridades estabelecidas pelo Conselho Administrativo. Esse tipo de recurso de gestão é particularmente complexo em espaços heterogêneos onde há uma tendência de prevalecer a posição do dominante, ou em estruturas produtivas semelhantes quando então afloram os interesses conflitantes.

As preocupações relacionadas com a busca de expansão das atividades produtivas na área e as especificidades já referidas, conferem mais uma particularidade ao arranjo institucional da RIDE: o envolvimento com o setor produtivo local, com as universidades e com a sociedade civil organizada. Essas organizações vêm sendo chamadas a participar na formulação dos programas e na proposição e execução de ações no âmbito da RIDE, uma vez que se pretende uma gestão democrática desse território. Exemplo desse tipo de envolvimento é o Projeto Entorno Empreendedor, patrocinado pela RIDE e contando com a participação do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Ainda assim, não se pode perder de vista a cultura política nacional. De um lado, a população é alienada eleitoralmente e refratária à participação política, além de manter com o poder público uma atitude de dependência paternalista que não favorece o desenvolvimento de instituições mais cooperativas. Da parte da classe política dirigente, por outro lado, ainda perduram práticas oligárquicas na relação com a população e a coisa pública, incompatíveis com o que conceituamos no capítulo anterior, como governança. Para usar o termo de Putnam, falta cultura cívica.

No caso da RIDE, a referência acima se coloca em virtude de haver nascido e se estruturado no ambiente de instituições públicas, e estar formalizada como instituição exclusivamente governamental, não obstante a crescente participação de outros segmentos da sociedade. Na verdade, ela reflete toda a formação federalista brasileira e mesmo as dificuldades de cooperação entre entes federados, mormente em espaços complexos como é o caso do Distrito Federal e Entorno, como se demonstrará no item a seguir.

### **3.3 A dinâmica espacial e as características da área da RIDE**

A primeira característica que ressalta no espaço da RIDE é seu caráter urbano e heterogêneo. Veja-se na Tabela 2, Anexo 2, como se comporta a distribuição populacional. O peso do Distrito Federal é evidente. Concentra quase 70% de toda a população, sendo destes, mais de 95% urbanos. No conjunto, a predominância é urbana, mas há pequenos municípios onde ainda se encontra um equilíbrio ou mesmo a maior parte dos habitantes se encontra na área rural.

A parcela mineira da RIDE apresenta um perfil mais equilibrado. É na densidade da população, no entanto, que se observam os maiores contrastes. Há áreas com menos de 5 habitantes por km<sup>2</sup>, enquanto outras – como em Valparaíso de Goiás – onde cerca de 1.500 pessoas dividem cada um dos 60 km<sup>2</sup> que constituem a área total do município.

A heterogeneidade da RIDE ainda é maior quando se consideram os aspectos sociais. O Índice de Desenvolvimento Humano-IDH é um indicador eficiente do conjunto das condições sociais de uma população. Enquanto o valor do indicador para o Distrito Federal, para 2000, é de 0,844, bastante superior à média do país, os municípios de Goiás e de Minas Gerais da área da RIDE apresentam, em geral, índices inferiores às médias de seus respectivos estados (Goiás, 0,776 e Minas Gerais, 0,773). A Tabela 3, Anexo 2, mostra ainda mais a evolução desses indicadores entre 1991 e 2000. A generalizada melhora dos índices não correspondeu uma maior homogeneidade. Tanto que, a distância de 0,103 do índice de Brasília para a média da RIDE em 1991, converteu-se em 0,111, em 2000.

Tais diferenças implicam a existência de dinâmicas diversas que Egler identificou como um **núcleo metropolitano** envolvido por um **anel periurbano** e um **cinturão rurbano** (MI.,2001, p. 37). O **núcleo metropolitano** corresponde ao Distrito Federal, ou seja, Brasília e suas cidades satélites. Longe de tratar-se de um espaço homogêneo, comporta núcleos de baixa renda, mas, ainda assim, esta é a área com melhores indicadores sociais, com 95% de população acima de 10 anos alfabetizada (Tabela 3, Anexo 2). Essencialmente urbana, esta área da RIDE, vem, no entanto, desenvolvendo um setor agropecuário de alta tecnologia, para atender ao exigente mercado de Brasília, de tal maneira que o valor da produção local já se coloca na segunda posição no conjunto da RIDE (Tabela 4, Anexo 2). O núcleo metropolitano tem sua base produtiva no setor do comércio e dos serviços no que tange ao número de estabelecimentos (Tabela 5, Anexo 2), mas, como seria de se esperar, concentra quase metade os empregos gerados na administração pública e, em seguida, no setor de serviços.

O **anel periurbano** engloba os municípios de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso, e constitui o

entorno mais próximo de transbordamento do Distrito Federal. É esta a área mais problemática do conjunto da RIDE.

As elevadas taxas de urbanização – média de aproximadamente 94% - caracterizam este entorno como um conjunto de cidades-dormitório, dependentes dos empregos e serviços gerados no Distrito Federal. Essa condição é confirmada pela baixa, e até mesmo inexistente, produção agropecuária (Tabela 4, Anexo 2) e pela absoluta concentração de estabelecimentos e empregos nos setores de comércio e serviços (Tabelas 5 e 6, Anexo 2). Os indicadores sociais do cinturão periurbano refletem a fragilidade da estrutura produtiva: aí estão registrados os maiores índices de violência, o saneamento é deficitário e as taxas de alfabetização, de uma maneira geral, situam-se bem abaixo daquelas do vizinho Distrito Federal.

O entorno mais distante é representado pelo que Egler denominou **cinturão rurbano**, o qual compreende os municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Alexânia, Buritis, Cabeceiras, Cabeceira Grande, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unai e Vila Boa. Ressalta neste conjunto as taxas de urbanização bem mais baixas, situadas, na média, em 64%.

Na rápida caracterização procedida, não há como não reconhecer que a RIDE é realmente a extensão do Distrito Federal. O arranjo institucional baseado na cooperação entre os estados e municípios, pode parecer quase inevitável, considerando o grau de dependência e imbricação atingido pelos entes federados nessa área. Considerando o que comentamos anteriormente sobre o tipo de tradição brasileira nesses relacionamentos combinado com o fato de se tratar da capital do país, onde está a maior parte do aparelho público federal, as expectativas são de dificuldades na construção da cooperação e governança.<sup>25</sup>

Há que se considerar, ainda, que a preponderância do Distrito Federal no conjunto da área provoca uma certa atitude de descomprometimento da parte dos estados envolvidos, mormente

---

<sup>25</sup> Em pesquisa realizada pela autora entre 20 e 23 de março de 2001, para o Programa de Desenvolvimento Regional Estratégico do Distrito Federal e Entorno-PRORIDE, junto aos prefeitos de Luziânia, Novo Gama, Unai e Pirenópolis, havia uma expectativa sobre o que o governo federal iria “fazer pelos municípios”, com a criação da RIDE. Os prefeitos de Unai e Luziânia estavam preocupados com a questão das barreiras internas; o de Pirenópolis com os incentivos e a prefeita do Novo Gama com as possibilidades da população local ter acesso aos serviços de saúde e educação do Distrito Federal. (MI, 2001)

quando se trata dos municípios do cinturão periurbano. Atitude inversa, por outro lado, ocorre quando se trata de estabelecer alianças de cooperação, em âmbito mais amplo, utilizando-se das aberturas legais oferecidas pela instituição da RIDE. Tal é verdade quando se consolidam, cada vez mais, as relações econômicas do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia, superpondo interesses e instituições nas escalas regionais e subregionais.

## **CAPÍTULO IV. AS PROPOSTAS DE REPRODUÇÃO DO MODELO**

No capítulo anterior procedeu-se a uma cuidadosa remissão de todas as circunstâncias que cercaram a criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-RIDE, a conformação do modelo e as características do espaço sub-regional objeto da instituição.

Três anos após a criação dessa região integrada, instituíram-se mais duas e, atualmente, o Congresso Nacional examina projetos de lei propondo outras sete instituições desse tipo em diversos pontos do território nacional. A difusão do modelo traz em seu bojo a questão da aplicabilidade a outros territórios de uma instituição criada para o espaço da capital do país, com todas as particularidades que essa condição encerra.

O presente capítulo se inicia com a apresentação das novas regiões integradas criadas e propostas após a RIDE, e uma comparação geral entre todas elas. Foge aos objetivos e dimensão desta dissertação o aprofundamento da análise de cada um dos espaços dessas novas regiões integradas, pelo que far-se-á tão-somente uma sumária confrontação de um conjunto de indicadores médios de cada uma delas, para se ter uma noção dos espaços que abrigariam essas novas instituições. Em seguida, destaca-se uma das regiões já criadas para aprofundar essa caracterização, de sorte a levantar as questões relacionadas com a expansão da instituição e que fecham o capítulo.

Uma observação de caráter geral se faz necessária quanto à denominação das novas regiões integradas. Dado o ineditismo do modelo e sua única utilização na área do Distrito Federal e Entorno adotou-se a sigla RIDE, referente a essa área, para designar o tipo de instituição que ela inaugurou. É compreensível esse uso, porque o termo “região integrada de desenvolvimento” sugere a sigla RIDE. Mas as novas instituições sob o mesmo modelo, não apresentam uniformidade no nome, conforme se poderá constatar quando de sua apresentação. Assim, de nossa parte, por uma questão de método, usaremos o termo “região integrada/regiões integradas” nas referências ao conjunto delas e ao modelo de instituição

de uma forma geral, especificando com a denominação própria as referências particulares de cada uma.

#### **4.1 As novas regiões integradas de desenvolvimento**

No dia 19 de setembro de 2001, o Presidente da República sancionou as Leis Complementares nº 112 e 113, criando, respectivamente, a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Em tudo semelhantes à Lei Complementar nº 94, de 1998 que criou a RIDE, essas novas regiões integradas tiveram vetado o dispositivo que tratava explicitamente da unificação de fretes e tarifas, linhas de crédito especiais e incentivos fiscais. Em particular, a região do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, acrescentava como prioritários, além da geração de empregos e a infraestrutura os projetos relativos à irrigação, recursos hídricos, turismo, reforma agrária, meio ambiente e sistema de transporte. Tratava-se assim, do mesmo modelo da RIDE replicado para dois outros espaços, envolvendo um conjunto de municípios, pertencentes a mais de um estado da federação.

Pesquisa realizada no início da atual legislatura revelou que mais sete proposições tramitam no Congresso Nacional, dispondo sobre a criação de regiões integradas em vários outros pontos do território nacional, mantendo-se, em todas elas as características da RIDE e a condição de envolver mais de um estado da federação. São elas:

a) Região Integrada de Desenvolvimento Manaus-Boa Vista (Projeto de Lei Complementar nº 003, de 1999);

b) Região Administrativa Integrada do Desenvolvimento da Foz do Velho Chico (Projeto de Lei Complementar nº 175, de 2000);

c) Região Integrada de Desenvolvimento do Amazonas e de Roraima – RIARR (Projeto de Lei Complementar nº 239, de 2001);

d) Região Integrada de Desenvolvimento do Amapá e Pará – RIAPA (Projeto de Lei Complementar nº 253, de 2001);

- e) Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba (Projeto de Lei Complementar n° 264, de 2001);
- f) Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento da Mata Alagoana e Pernambucana (Projeto de Lei Complementar n° 265, de 2001); e,
- g) Região Administrativa Integrada de Mato Grosso / Rondônia (Projeto de Lei Complementar n° 0040, de 2003).<sup>26</sup>

A pesquisa das justificativas para a criação de tantas “regiões integradas” revelou que o modelo, desde que criado no complexo espaço do Distrito Federal e seu Entorno, foi tomado como “fórmula” para espaços sub-regionais com carências e cujas unidades integrantes, em alguma medida, são interdependentes.

A distribuição espacial de todas as regiões integradas no país está na Figura 2. Ressalta, em primeiro lugar, a disparidade entre a magnitude das áreas das regiões que envolvem os estados do Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Mato Grosso e Rondônia, das demais, e que se relaciona com o tamanho dos municípios da Amazônia e Centro-Oeste. Afora isso, as regiões integradas estão localizadas em áreas que, de uma maneira geral, integram os espaços com menores índices de desenvolvimento do país. Essa última observação é confirmada pelos dados da Tabela 7, Anexo 2, e que sintetiza em um conjunto de indicadores as características gerais de todas essas “regiões integradas”. Para efeito de comparação foi igualmente incluída a RIDE.

Observa-se, também, a variedade de critérios – ou a ausência deles – para fixação das áreas que constituirão as regiões integradas. Entendemos que, a par de casos para os quais não existe justificativa possível, a heterogeneidade pode estar referida a uma ausência de regulação para a constituição desse gênero de instituição. Afinal, o modelo da RIDE é um híbrido de várias instituições e as demais apenas lhe copiaram os traços básicos.

Distorções à parte, o quadro inclui regiões mais e menos urbanizadas, sendo as maiores taxas (entre 87% e 94%) referidas àquelas regiões que incluem capitais de estados.

<sup>26</sup> Uma proposição destinada a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Alto Vale do Ribeira – PRODAVAR, tramita em conjunto com a do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba. Outro projeto, para criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Médio Vale do Paraíba do Sul – Mercovale, foi arquivado.



É o caso das regiões do Amapá e Pará – RIAPA; do Amazonas e de Roraima – RIARR e de Manaus-Boa Vista e da Grande Teresina. As demais que não incluem capitais de estados são áreas de menor expressão urbana, e seus índices variam, de maneira geral, entre 57% e 72% da população total.

Nos indicadores sociais, fica clara a inferioridade nordestina. Dentre elas, com a única exceção de Teresina, todas as regiões têm média de alfabetizados com mais de 10 anos de idade abaixo de 70%, o que implica uma parcela de, no mínimo, cerca de 1/3 da PEA. O IDH confirma esse quadro, registrando para aquelas áreas índices entre 0,481 e 0,571, em 1991, e 0,588 e 0,664, em 2000. Registre-se, no entanto, que os valores do IDHM das “regiões integradas” estão todos eles abaixo da média nacional. Os indicadores referentes ao saneamento são heterogêneos a ponto de não ser possível estabelecer um padrão ou grupos de regiões segundo um dado perfil.

As regiões integradas envolvendo estados do Norte, conforme mencionado acima, têm seus índices influenciados pelos dados das capitais e os indicadores sanitários são bastante díspares. Cabe destaque para as regiões do Vale do Ribeira /Guaraqueçaba e Mato Grosso/Rondônia. Apesar de a primeira estar em área reconhecidamente pobre, tem os melhores índices de alfabetização de todo o conjunto, semelhante aos da segunda, uma área de colonização recente, cuja taxa de urbanização é a maior entre as regiões que não incluem capitais de estados.

Em outras palavras, as “regiões integradas” não estão sendo propostas para um dado e único tipo de espaço, considerando, por exemplo, que ele seja necessariamente urbano, que corresponda à área de influência de capitais que adentram estados limítrofes. Se é possível estabelecer um ponto em comum entre as dez regiões é a que elas cobrem espaços sub-regionais, exatamente a escala na qual Pacheco identifica um vazio político administrativo (PACHECO, S. R. *op. cit.*, p.192) e têm algum tipo de integração, provavelmente de caráter produtivo – que justifica a busca por uma gestão conjunta. Assim, de forma a enriquecer a discussão e trazer mais elementos à reflexão das condições de difusão do modelo das “regiões integradas”, vamos detalhar o caso da Região

Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, considerando tratar-se de uma área de características bastante diversas daquelas da RIDE, a fim de estabelecer alguns parâmetros sobre a adequação do modelo a outro tipo de espaço.



#### 4.2 A região integrada do Pólo Petrolina-PE/Juazeiro-BA

Cumprir, em primeiro lugar, resgatar um pouco da história da região de Petrolina-PE e Juazeiro-BA. Desde que, em 1936, a lei nº 175 definiu o “Polígono das Secas” para delimitar o espaço que, em virtude de suas condições climáticas adversas deveria receber uma atenção especial do Estado, a região de Petrolina-Juazeiro está inscrita com destaque na região semi-árida do Nordeste. A Constituição de 1946, conforme referido anteriormente, citou nominalmente a região do São Francisco, chamando atenção para o seu potencial agrícola e para a necessidade de investimentos públicos na área.

A partir das décadas de 1970 e 1980 a região, parte das chamadas Áreas de Manchas Férteis (CARVALHO, O. 1988, p.85), tem sido alvo de inúmeras projetos de irrigação, estando presente em todos os programas de incentivos oficiais direcionados ao desenvolvimento nordestino. A região foi beneficiada com recursos do então Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, administrado pela Sudene, faz parte do Programa dos Pólos de Desenvolvimento Integrado do Banco do Nordeste, entre outros, e recebe por parte da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA um consistente apoio na área de ciência e tecnologia, sediando inclusive centros de pesquisa agropecuária (CARVALHO, O., EGLER, C. A. G., 2003, p.131 e segs.).

Nota-se, portanto, que a área hoje institucionalizada como “região integrada” sempre teve uma certa unidade produtiva, derivada das condições especiais que a individualizavam no âmbito da grande região Nordeste. Tanto é que, no programa dos Pólos de Desenvolvimento Integrado do Banco do Nordeste, a região figura com os mesmos limites da “região integrada”, ou seja, com os mesmos municípios que formam um dos pólos de irrigação, de onde herdou a sua denominação.<sup>27</sup> No que tange às relações sociais, no entanto, Juazeiro, na Bahia, e Petrolina, em Pernambuco, divididas apenas pelo rio São Francisco, eram separadas por oligarquias, proprietárias de largas faixas de terra onde desenvolviam projetos de irrigação.

---

<sup>27</sup> O Programa dos Pólos de Desenvolvimento e o de Petrolina e Juazeiro, em particular, está disponível em <http://www.bnb.gov.br/ProjPolos/conteudo/polos.asp>. Acesso em 27.09.2003.

Em uma região de tradições fortes e onde o regionalismo é caracterizado como veículo para barganhas e disputa por mais poder, as duas cidades eram rivais, competindo junto às esferas federal e estadual por mais recursos, mais assistência, mais incentivos. Tanto é que, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, até recentemente, possuía Juazeiro como sede de uma de suas superintendências regionais (6ª SR) e Petrolina como sede de outra (3ª SR) (SENADO FEDERAL, 1995, p.105). Ou seja, as relações sociais eram marcadas pelo distanciamento ao invés da cooperação, uma atitude em tudo semelhante àquela que Putnam chama de interesse próprio “míope”, em contraposição àquele definido no contexto das necessidades públicas gerais (PUTNAM, R. *op. cit.*, p.102).

“*A rivalidade serviu às duas cidades, mas hoje é folclore*”, assim se referiu Clementino Coêlho sobre as relações de poder, hoje, na região.<sup>28</sup> Ainda que persista alguma disputa, é igualmente verdade que as famílias sempre fizeram parte das inúmeras iniciativas que há tempos congregam, em âmbitos mais extensos, os produtores, ONG’s, prefeitos e outros setores da sociedade na bacia do São Francisco.

Entidades como o Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - CEEIVASF, o Instituto Manuel Novaes para o Desenvolvimento da Bacia do São Francisco, a Comissão Interestadual Parlamentar de Estudos para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio São Francisco, entre outras, sugerem uma tradição de congregação de esforços, uma identificação política do espaço sanfranciscano (CODEVASF, 2001). Da mesma maneira, é razoável pensar que a chegada na área de empresários de outras regiões, o desenvolvimento da fruticultura irrigada e com ela a modernização da produção e a modificação no âmbito das relações comerciais, entre outros fatores, contribuíram para solapar as disputas locais.

Segundo Coêlho, a proposição da região integrada foi inicialmente relacionada com a tentativa de unir as áreas urbanas de Petrolina e Juazeiro, no que seria uma “região metropolitana”, de sorte a flexibilizar a gestão das duas cidades, a partir dos

---

<sup>28</sup> No dia 12 de setembro de 2003, o Dr. Clementino de Souza Coêlho, Diretor da Área de Engenharia da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF, concedeu entrevista à autora, no escritório da Companhia, em Brasília. Deputado Federal até a última legislatura, o Dr. Clementino foi o autor intelectual da criação da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro /BA. Várias de suas declarações serão aqui transcritas.

instrumentos utilizados nessa instituição. A impossibilidade de realização dessa idéia era evidente, seja pelo fato de as cidades pertencerem a estados diferentes, seja porque o espaço não possuía as dimensões e características funcionais de uma área metropolitana. Daí, o modelo recém-implantado na área do Distrito Federal e Entorno surgiu como solução natural e os contornos da nova região repetem a composição de municípios já presente em outras iniciativas.

Realmente, a nova região integrada foge às características de território fortemente urbanizado presentes na RIDE. A Figura 3 dá a visão geral do nível de urbanização. A Tabela 8, Anexo 2, mostra que a população total da área quase dobrou nos últimos vinte anos, mas a taxa de urbanização passou de 52% para 68%, demonstrando que a relação rural-urbano, embora alterada, mantém ainda pesos mais ou menos equivalentes e bem distantes daquelas de regiões metropolitanas e capitais de estados. Juazeiro e Petrolina são os maiores centros urbanos, destacando-se que entre 1980 e 1991, o incremento da população urbana de Juazeiro foi significativo. Sobradinho é um caso especial de município que foi criado e vive em função da hidrelétrica de mesmo nome. O nível de alfabetização ainda é baixo, também neste particular distinguindo-se Petrolina e Juazeiro com percentuais em torno de 80, acima dos demais municípios (Tabela 9, Anexo 2).

Ainda que, para os padrões nordestinos, a região seja promissora e tenha produção diversificada e de boa qualidade, inclusive exportada para o exterior, ela fica abaixo da metade dos valores da produção agropecuária da RIDE, a rigor uma área sem expressão no conjunto do setor. É bem verdade que a área total da região integrada de Petrolina e Juazeiro é bem menor, mas ainda assim, há uma sensível diferença.

A estrutura produtiva (Tabelas 10, 11 e 12, Anexo 2) expressa a vocação agrícola da região integrada e, mais ainda, o destaque do setor terciário, mercê do crescimento do comércio, principalmente nas duas cidades maiores. Além da uva e da manga, cujo destino maior é a exportação, a região conta com outras 45 culturas irrigadas, destacando-se a banana, o coco, a goiaba e as cítricas. Nesse sentido, é possível notar que Petrolina e Juazeiro, ainda que respondam juntas pela maior parte da produção agrícola da região, possuem relativamente poucos estabelecimentos e empregos nesse setor. Provavelmente a explicação está relacionada não apenas com a

concentração fundiária, dado que a região possui grandes projetos de irrigação, mas também pela produtividade já alcançada com os avanços tecnológicos. Por outro lado, o emprego na indústria de transformação em Juazeiro quase se equipara ao da agropecuária, corroborando as informações do Banco do Nordeste no sentido de que a região já conta com 239 estabelecimentos industriais/agroindustriais.<sup>29</sup>

A estrutura produtiva mostra, ainda, a dominância de Juazeiro e Petrolina no conjunto da região. É nelas que se concentra a infra-estrutura de bancos, porto e aeroporto. São elas que polarizam a comercialização dos produtos de mais de 100.000 ha irrigados e é nelas que se expandem, no rastro da fruticultura, oportunidades de produção e revenda de máquinas, equipamentos e implementos, insumos, *packing houses*, caixas de papelão e caixas plásticas, agroindústrias de sucos, frutas e doces, empresas de transportes e *trading companies*.

O Dr. Clementino Coêlho relaciona entre os fatores que contribuíram para a criação da região integrada a posição da área como pólo produtivo, a tradição em programas do poder público envolvendo atores locais. Nesse sentido, diferentemente do caso da RIDE, foram as prefeituras dos municípios que se envolveram mais de perto nas negociações para a criação da instituição, ficando os governos estaduais um tanto à margem. O destaque maior, no entanto, é dado à viabilização da Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Reivindicação antiga da região, a universidade, conforme queriam os prefeitos, com cursos em Petrolina e Juazeiro estava inviabilizada pela legislação atual que não permite a uma mesma instituição universitária, ainda que de cunho federal, tendo sede em um estado, promover cursos em outro. A proposta dos prefeitos e empresários da região era criar uma universidade voltada para os estudos da fruticultura, a exemplo da de Viçosa, em Minas Gerais, especializada em pecuária e perfeitamente integrada à economia da região.

---

<sup>29</sup> <http://www.bnb.gov.br/ProjPolos/conteudo/polos.asp>, *op. cit.*





Com a instituição da Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina-PE e Juazeiro-BA viabilizou-se a criação da universidade, já aprovada e em fase de estruturação; ela terá sede em Petrolina e um campus em Juazeiro. O Conselho Administrativo da região integrada já está em funcionamento e aprovou a criação de um Programa de Turismo, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR, envolvendo todo o conjunto de municípios. Há uma expectativa que o orçamento federal de 2004 contemple projetos específicos da região integrada.

### **4.3 O sentido da reprodução das regiões integradas de desenvolvimento**

Quando foi concebida e proposta, a RIDE destinava-se, muito especificamente, a resolver o problema de um espaço de características metropolitanas, localizado na capital do país e envolvendo, além do Distrito Federal, porções de dois estados. As questões de segurança, a estrutura produtiva particularmente concentrada no emprego público ou girando em torno das funções da administração federal, eram as duas vertentes principais que justificavam a criação de uma instituição especial, a RIDE.

Assim, a proposição de regiões integradas para Teresina e para o pólo de Petrolina e Juazeiro enfrentou resistências. No primeiro caso, era evidente que se destinava claramente a viabilizar a inclusão do município de Timon, pertencente ao estado do Maranhão, na área de influência da capital do Piauí. O caso de Petrolina/Juazeiro, por outro lado, configurava uma situação diversa.

Conforme se demonstrou no item anterior deste capítulo, o espaço da Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina-PE e Juazeiro-BA é inteiramente diferente do da RIDE, seja no que tange à estrutura produtiva, ao estágio e tipo de orientação do seu crescimento, seja quanto ao âmbito das relações sociais e atores envolvidos. O próprio foco de interesse das duas regiões é bem diverso, seja na escala, seja na trajetória a seguir. A RIDE abriga o centro do poder político nacional e se consolida como pólo de informação e conhecimento, aproveitando a existência em sua área de instituições de ensino superior de reconhecida competência, a concentração da demanda dos órgãos do governo federal e a posição no âmbito do Centro-Oeste. A região integrada de Petrolina e Juazeiro quer melhor instrumentalizar suas vantagens

competitivas na fruticultura irrigada e afirmar sua liderança no âmbito da bacia do rio São Francisco.

Essas diferenças disfarçam as semelhanças de propósitos, que se revelam quando vistas de forma agregada e sob a ótica institucional. Ambas as áreas lidam com questões de âmbitos e competências diversos, mercê de sua posição envolvendo mais de um estado federado e, portanto, necessitavam da cooperação e compartilhamento dos diversos atores para sua gestão. O modelo das regiões integradas se mostrou útil e adequado em ambos os casos, viabilizando, ainda mais, o acesso a recursos federais, mediante propostas diretas ao orçamento da União para maximizar e diversificar as alternativas de financiamento das ações públicas nessas regiões.

Tais conclusões, no entanto, não encerram as interrogações sobre a razão da proliferação de propostas de criação de regiões integradas. É possível que tais propostas estejam relacionadas com o esvaziamento dos órgãos de desenvolvimento regional – Superintendências – no âmbito dos quais eram desenvolvidas ações que atingiam áreas menos desenvolvidas e que, em alguma medida, garantiam um fluxo complementar de recursos. Em uma conjuntura de endividamento generalizado de estados e municípios, a alternativa da região integrada pode ter significado uma solução, para alguns representantes de estados. Clementino Coêlho concorda com esse ponto de vista, tanto que assinala uma absoluta falta de critérios na delimitação dos espaços de várias das propostas em tramitação as quais, diferentemente das regiões integradas já estabelecidas, não constituiriam regiões com identidade prévia, que a instituição apenas viria a confirmar. Neste sentido, cita o caso das proposições para criação de regiões integradas em áreas de grande extensão envolvendo as capitais do Amazonas e do Pará, com as de Roraima e Amapá, respectivamente.

A par disso, não se exclui uma outra perspectiva, relacionada com a real existência de áreas limítrofes de estados, decorrentes da integração do território nacional e dos movimentos migratórios entre as unidades federativas e que configuram espaços na escala sub-regional, com carências específicas e passíveis de adaptar-se a um modelo de gestão como o das regiões integradas.

Ainda assim, existem outros aspectos a considerar na difusão do modelo e eles estão relacionados com a iniciativa das proposições e o conseqüente posicionamento da União em face dos projetos de lei sugeridos pelo Poder Legislativo. Conforme salientado anteriormente, o caráter autorizativo das leis que criam “regiões integradas” implica o assentimento da União bem como o seu envolvimento na gestão desses espaços. Por outro lado, o governo federal, na ausência de regulamentação do art. 43 não podia ter expectativa de ir além da RIDE nesse tipo de instituição.

Tanto é que as duas outras regiões integradas criadas tiveram os seus Conselhos Administrativos vinculados à Secretaria de Políticas Regionais do Ministério da Integração Regional, junto aos demais órgãos colegiados ali colocados. Com tantas propostas e pressões para criação de outras regiões integradas, Clementino Coêlho fala que o governo federal estaria pensando em criar uma instituição “guarda-chuva”, um Programa Nacional das RIDES, para acolher e coordenar todas as iniciativas do gênero.

Na verdade, a criação de outras regiões integradas desvinculou o modelo da sua origem, conferiu-lhe condição de instituição oficial de gestão do território no âmbito sub-regional para espaços que abrangem porções de mais de um estado federado e, ao fazê-lo, antecipou a aplicação do disposto no art. 43 da Constituição Federal, impondo a abertura de uma discussão mais ampla sobre o ordenamento e a gestão do território nacional, bem como as instituições adequadas às escalas próprias.

## **CAPÍTULO V. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIMITES E ALCANCES DAS REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO**

Quando escolhemos como tema da presente dissertação de mestrado a nova institucionalidade representada pelas regiões integradas de desenvolvimento, tínhamos claro que estaríamos lidando com um arranjo original, porém, igualmente envolvido, influenciado e, em alguma medida, embasado em conceitos e instituições que remetem à formação do Estado, do território e das relações sociais.

Assim, foi necessário resgatar os conceitos e visões clássicas da Geografia Política para compreender a formação do Estado brasileiro e a sua indiscutível importância na construção dos limites internos do território e das instituições que, ao longo do tempo, conformaram organizações e determinaram as relações de poder no âmbito nacional, regional e local.

Nesse sentido, a instituição da República Federativa do Brasil é contraditória: ao mesmo tempo em que fortalece a unidade do conjunto territorial, confirma e realça os limites internos na medida que fundamenta o pacto do poder na liberdade de atuação dos entes federados. O problema é que a desigualdade social e econômica dos estados comprometeu a construção de um Estado Federativo baseado no compartilhamento do poder e no equilíbrio de forças, que constitui a um tempo o maior valor e o grande desafio desse sistema de governo.

A heterogeneidade que marcou e segue enredando as relações no seio do federalismo brasileiro, vem respondendo pela criação de instituições que, de um lado, reforçam essas desigualdades, e, de outro, tentam homogeneizar os espaços internos, refletindo sempre interesses e alianças de poder. Das primeiras, resultam as relações de dependência e de centralização, consubstanciadas no paternalismo da União e nos pactos com as oligarquias regionais. Das últimas, procedem as iniciativas que buscam uma redistribuição de riquezas e um tratamento específico para as áreas menos favorecidas.

Um tal conjunto de elementos justifica as sucessivas “crises da federação” cuja face mais exposta é a da distribuição dos recursos públicos entre os entes federados e que, na verdade, supõe e reflete as relações sociais espacializadas dos territórios estaduais e municipais. Nesse ambiente de permanente confronto, a ação federal se coloca tal qual o Leviatã, para negociar a harmonia entre desiguais, ao mesmo tempo que reforça sua hegemonia e as alianças que garantem sua manutenção no poder.

Portanto, na desigualdade e na tradição de isolacionismo das entidades federadas residem os principais obstáculos à cooperação e os elementos que respondem pela crescente complexidade, que marca a gestão dos territórios no Brasil. Daí, a colcha de retalhos que se tornou a Constituição Federal em vigor, sobrecarregada e corrigida com emendas, mas ainda incapaz de esclarecer e operacionalizar os dispositivos que prevêm a articulação dos entes federados, como é o caso do artigo 43.

Considere-se, ainda, as transformações no contexto econômico e social do país e do mundo, as modificações ocorridas nos modos de produção e nas relações dos atores sociais com os territórios produtivos. Há, simultaneamente, uma integração dos espaços que privilegia o global e um estreitamento das relações entre a produção e o território, na direção da escala local.

As instituições, particularmente as brasileiras, que conformam as regras de convivência e articulação entre os atores sociais tendo em vista a satisfação das necessidades e objetivos de desenvolvimento, não dão conta dessas novas exigências. Mais ainda, elas não possuem referências adequadas para enfrentar e administrar os problemas decorrentes da evolução dos novos arranjos espaciais, que estão sendo construídos em face às transformações do capitalismo e à integração dos espaços no território nacional. Afinal, o Brasil não tem, até hoje, uma tradição de políticas de ordenação territorial, de tal maneira que as iniciativas de organização do espaço são, via de regra, confundidas, e resultam na criação de órgãos públicos

para promover o desenvolvimento em regiões mais carentes – como as superintendências – ou lidar com espaços complexos, como as regiões metropolitanas.

Nesse contexto, a criação das regiões integradas de desenvolvimento, pelo fato de constituírem um arranjo institucional inédito dos três níveis de governo, para assumirem o desafio de compartilhar a gestão do território, pode refletir um amadurecimento das instituições e uma abertura para a cooperação dos entes federais sob novas bases.

É claro que a nova instituição apresenta limitações. A partir das reflexões e informações dos capítulos anteriores, podemos assim sintetizá-las:

→ assim como as regiões metropolitanas, as regiões integradas nasceram de uma decisão governamental, formalizada por lei e voltada para os problemas de gestão do espaço complexo resultante do crescimento urbano da região de Brasília. Essa origem exclusivamente oficial pode distanciá-las da sociedade e dos atores que são indispensáveis à própria realização dos objetivos a que se propõem e pode, igualmente, conduzir à repetição das mesmas formas de gestão baseadas na coordenação federal;

→ de acordo com os atores envolvidos nas negociações para sua criação, as regiões integradas podem tão-somente consubstanciar a reedição dos velhos pactos de oligarquias, voltados exclusivamente para as áreas menos desenvolvidas do país e tendo em vista o maior aporte de recursos públicos, sem que disto resulte uma transformação efetiva das relações no espaço produtivo;

→ o modelo de cooperação previsto nas regiões integradas não faz parte da cultura da administração pública brasileira, de sorte que ainda há um desconhecimento das regras de compromissos e alianças estratégicas a serem firmados, para a sua consolidação. Além disso, a tendência à centralização e supremacia da União sobre os demais entes federados, pode resultar apenas no aprofundamento das relações paternalistas. A ausência de uma

normatização geral para a criação das regiões integradas pode permitir a proliferação dessas institucionalidades e, conseqüentemente, o seu desgaste;

→ a multiplicidade de entidades existente nos níveis de governo com atribuições superpostas dificulta as negociações e a coordenação das ações;

→ o foco da geração de empregos e do aumento da atividade produtiva, constante dos objetivos de todas as regiões integradas, é entendido como decorrente das ações e dos recursos públicos. Em outras palavras, o caráter embrionário e inédito do modelo ainda não permitiu que se desvencilhasse das velhas máximas da governabilidade eficaz, para incorporar as tendências da governança, bem mais compatíveis com a cooperação ampla de atores públicos e privados.

A par dessas limitações a instituição das regiões integradas pode significar uma efetiva mudança de referência na gestão do território em escala sub-regional. Os elementos seguintes sugerem esta expectativa:

→ o esgotamento dos padrões atuais da ação governamental predispõem positivamente para mudanças que suponham cooperação entre os níveis de governo e ofereçam abertura à participação dos demais setores da sociedade. Nas regiões integradas pode ocorrer uma quebra das alianças regionais tradicionais e um reforço do poder local, mercê da escala de tratamento dos problemas;

→ a flexibilidade do modelo graças à possibilidade de estruturação de cada região segundo um diploma legal particular, regulamentado de forma igualmente própria e podendo considerar as especificidades do espaço, mas com as vantagens inerentes de se tratar de lei federal complementar, menos sujeita às ingerências e conflitos paroquiais;

→ a facilidade de articulação entre atores sociais e maior identidade do espaço pode constituir uma vantagem competitiva do ponto de vista das atividades produtivas. Além disso,

a abertura para parcerias entre público e privado fortalece os princípios da cidadania e permite corrigir os vícios ainda persistentes nessa relação.

As regiões integradas, sem dúvida, vieram ocupar um espaço sub-regional específico – o das áreas limítrofes dos estados. Mercê de sua reprodução não é mais um caso particular de área metropolitana, mas, também, não é um modelo sem características próprias, adaptável a quaisquer escalas e situações. A criação de uma região integrada como instituição é posterior à identificação de seus limites. Ou seja, o espaço já possui uma certa identidade territorial, como se demonstrou na área do Distrito Federal e Entorno, no caso da área de Petrolina-PE e Juazeiro-BA e no caso da área de influência da capital do Piauí.

Embora a região integrada possa expandir suas fronteiras e estabelecer novos limites, o que se quer pontuar é que não caberia a qualquer conjunto aleatório de municípios limítrofes de dois ou mais estados identificar-se com a instituição. Por outro lado, não deveria ser, necessária e exclusivamente, a condição de carência e subdesenvolvimento que justificasse a criação, ainda que, até o momento, tenha sido este o argumento básico que sustentou as proposições.

Desta maneira, a generalização da região integrada como instituição, na linha do Programa Nacional de RIDES, pode descaracterizá-la e realçar algumas das suas limitações acima apontadas. A encruzilhada em que se encontra essa instituição, no sentido de sua consolidação, é fruto de sua originalidade e, também, dos pequenos tempo e espaços de seu funcionamento. Ainda assim, seu maior valor consiste em ter explicitado a existência de espaços – territoriais e institucionais – que necessitam da cooperação de entes federados para uma governança eficaz e, a partir daí, poder contribuir para o aperfeiçoamento das instituições de gestão do território nacional.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R.B. A. (1999). A Federação na Encruzilhada. In: *Quem és tu, Federação?* São Paulo : Rumos – Os Caminhos do Brasil em Debate, v. 1, n. 2, mar./abr. p. 29-38.

Agência Folha/FolhaOnline. Entenda a guerra fiscal travada pelos estados. São Paulo : FolhaOnline, 1º out. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53949.shtml> . Acesso em: 1º out. 2003

ARAÚJO, T. B. (1995). Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo : FUNDAP, p. 473-493.

BANCO DO NORDESTE. Pólos de Desenvolvimento Integrado. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/ProjPolos/conteudo/petrolinaJuazeiro.asp>. Acesso set. 2003.

BECKER, B. K. (1988) Carajás: gestão do território e territorialidade na Amazônia. Espaço e Debates v. 25, p.77-89.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994). O novo debate regional. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.) *As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras : Celta, p. 3-15.

BONAVIDES, P. (1971). O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. Revista de Direito Administrativo, n. 104, abr/jun, Rio de Janeiro : FGV, p. 1-29.

BOTHE, M. (1995). Federalismo – Um conceito em transformação histórica. In: *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo : Traduções Konrad Adnauer Stifung, n. 7, p. 3-14.

BRASILEIRO, A. M. (1974). O Federalismo Cooperativo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, UFMG. Belo Horizonte: n. 39, p. 83-128.

\_\_\_\_\_(1986). Fatores de Transição – o momento político brasileiro. In BRASILEIRO, A. M. (Org.). *Alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador – dimensão nacional*. Convênio IBAM/CONDER. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, p. 126-154.

BURSZTYN, M.; ARAÚJO, C. H. F. (1997). Da utopia à exclusão: vivendo nas ruas de Brasília. Rio de Janeiro : Garamond/ Brasília; Codeplan.

BURSZTYN, M. (Ed.). (2000). No meio da rua. Nômades, Excluídos e Viradores. Rio de Janeiro: Garamond.

CARVALHO, O. (1988). A Economia Política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro : Editora Campus.

CARVALHO, O., EGLER, C. A. G. (2003). Alternativas de Desenvolvimento para o Nordeste Semi-Árido. Fortaleza : Banco do Nordeste do Brasil.

CODEVASF. (2001). Almanaque Vale do São Francisco. 1º edição. Brasília : CODEVASF.

COELHO, J. (1987). A Questão Regional e a Constituinte. Recife : SUDENE. (mimeo).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988). Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Nova-consti/Main.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Nova-consti/Main.htm). Acessos abr. a out. 2003.

COSTA, L. (1974). Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília. In: *I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília*. Brasília : Senado Federal, Comissão do DF.

EVANGELISTA, H. A. (1998). A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro segundo uma perspectiva de análise geográfica. Rio de Janeiro. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (mimeo).

FARAH, M. F. S. (2003). Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo : Editora UNESP; ANPUR, p. 81-94.

FARRET, R. L. (1985). O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (org.) *Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão*. São Paulo : Projeto/CNPq; p. 17-25.

FERREIRA, I. C. B. (1985). O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: *Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão*. São Paulo : Projeto/CNPq; p. 43-56.

\_\_\_\_\_(1998). Gestão do Território e Novas Territorialidades. In: PAVIANI, A. *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, p. 135-143.

FERREIRA, I. C. B. , PENNA, N. A. (1996). Brasília: novos rumos para a periferia. In: PAVIANI, Aldo (org.) *Brasília, moradia e exclusão*. Brasília; Editora Universidade de Brasília. p. 189-212.

FIORI, J. L. (1995). O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo : FUNDAP, p. 19 – 38.

Forum of Federations. Disponível em: <http://www.forumfed.org/default.asp?lang=en>. Acessos fev. a set. 2003.

FURTADO, C. (1999). A Federação por fazer. In: *Quem és tu, Federação*. São Paulo: Rumos – Os Caminhos do Brasil em Debate, v. 1, n° 2, mar./abr. p.39 - 41.

GIL, J. A. (2001). Instituciones económicas: Contornos de la tríada básica. In: BARQUERO, A. V.; MADDOERY, O. (orgs.) *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Rosario : Homo Sapiens Ediciones, p. 130-155.

GRAMSCI, A. (1966). La questione meridionale. Roma : Editori Riuniti. (Trad. port. A questão meridional. São Paulo : Paz e Terra, 1987).

GUSMÃO, P. P. (1994). Avaliação do Sistema Municipal de Governo e de Experiências Exitosas de Municipalização. In: *PROJETO ARIDAS. GT VI - Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão*. Versão Preliminar, setembro. mimeo.

HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformations in urban Governance in the late capitalism. London : Geografiska Annaler (Tradução de Luís Octávio da Silva e Micaela Krumholz).

IBGE – População/Censo Demográfico 2000/Resultados do Universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso jul.-set 2003.

IICA (1998 a). Revisão das Estratégias de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Brasília : Secretaria Especial de Políticas Regionais - SEPRE.

\_\_\_\_\_ (1998 b). Marco de referência para o plano estratégico de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-PLANRIDE. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Regionais - SEPRE.

KLINK, J. J. (2001). A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A.

LAGEMANN, E. (1995). O Federalismo Fiscal Brasileiro em questão. In: AFFONSO, R. B. A. ; SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo : FUNDAP. p. 329-353.

LENHARO, A. (1986). Colonização e trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste; os anos 30. 2ª ed. Campinas : Universidade Estadual de Campinas–Unicamp.

LOBO, M. T. (1986). Organização do Poder Público e Regiões Metropolitanas. In BRASILEIRO, A. M. (org.). *Alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador – dimensão nacional*. Convênio IBAM/CONDER. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, p. 25-49.

MARTIN, A. R. (1992). *Fronteiras e Nações*. São Paulo: Editora Contexto.

MELO, M. A. B. C. (1995). Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (org.). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora Civilização Brasileira, p. 23-48.

MELLO, D. L. (1994). Descentralização e Governo Metropolitano. Rio de Janeiro : Revista de Administração Municipal v. 41 (210); jan./mar.; p.8-22.

MI - Ministério da Integração Nacional (2001). Programa de Desenvolvimento Regional Estratégico do Distrito Federal e Entorno-PRORIDE. Rio de Janeiro (mimeo).

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press, 15<sup>o</sup> edição, 2002.

PACHECO, S. R. (1995). Gestão Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (orgs.) *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora Civilização Brasileira. p. 191-218.

PAVIANI, A. (1988). *Brasília: a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização*. Brasília : Editora Universidade de Brasília.

PAVIANI, A. (org.) (1985). *Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão*. São Paulo : Projeto/CNPq.

\_\_\_\_\_ (1987). *Urbanização e Metropolização. A gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília : Editora Universidade de Brasília/Codeplan.

\_\_\_\_\_ (1996). *Brasília, moradia e exclusão*. Brasília : Editora Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_ (1998). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília : Editora Universidade de Brasília.

PEDROSA, B. (1981). Perspectivas do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 52, Belo Horizonte: UFMG, p. 105-128.

PEPPE, A. M. *et al* (1997). Reflexões sobre a Federação Brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 31, n. 4, jul-ago, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, p. 157-182.

PERILLO, M. (1999). Entorno do DF uma bomba a desarmar. *Folha de São Paulo, Caderno Opinião. Tendências e Debates*. São Paulo : 08 fev., 1999, p. 1-3.

PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1998). *Desenvolvimento humano no Brasil e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: PNUD/IPEA/FJP/IBGE.

\_\_\_\_\_ (2003). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.undp.org.br/default1.asp?par=1> Acessos em set. 2003.

PRESCOTT, J. R. V. (1987). *Political Frontiers and Boundaries*. London : Allen & Unwin.

PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 3º edição, 2002.

RAFFESTIN, Claude (1980). *Pour une géographie du pouvoir*, Paris : Litec. (Trad. port. Por uma geografia do poder. São Paulo; Ática, 1993).

RATZEL, Friedrich (1988). *Géographie politique*. Paris : Economica.

REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/redesist> Acessos em jun. – set. 2003

ROLNIK, R. ; SOMEKH, N. (2003). Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A. ; GALVÃO, A.C. (orgs) *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo : Editora UNESP: ANPUR; p. 95-104.

SANTANA, J. F. (1987). *Questão Regional e Constituinte – Caso do Nordeste*. Recife : SUDENE (mimeo).

SANTOS, M. (1979). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro : Livraria Francisco Alves.

SCOTT, A. J. *et al* (2001). *Global City-Regions*. In: SCOTT, A. J. (org) *Global city-regions: trends, theory, policy*. New York : Oxford University Press. p. 11-30.

SENADO FEDERAL (1991). *Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo*. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

SENADO FEDERAL (1995). *Comissão Especial para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Relatório Final*. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico.

SILVA, P. L. B. ; COSTA, L. C. (1995). Descentralização e Crise da Federação. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo : FUNDAP. p. 261-283.

SOUZA, M. L. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. ; GOMES, P. C. C. ; CORRÊA, R. L. (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro : 2º edição, Bertrand Brasil, 2000, p. 77-116.

\_\_\_\_ (2002). *Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (1987a). Presença do Nordeste no Anteprojeto de Constituição. Comissão de Assessoramento aos Trabalhos Constitucionais. Portaria DRH nº 093/87. Recife (mimeo).

\_\_\_\_ (1987b). A SUDENE e a Constituinte – Contribuições Setoriais. Comissão de Assessoramento aos Trabalhos Constitucionais. Portaria DRH nº 093/87. Recife (mimeo).

\_\_\_\_ (1987c). O Projeto de Constituição – Reflexão sobre temas de interesse do Nordeste. Comissão de Assessoramento aos Trabalhos Constitucionais. Portaria DRH nº 093/87. Recife (mimeo).

\_\_\_\_ (1987d). O Nordeste debate o Anteprojeto da Constituição – Bernardo Cabral na SUDENE. Comissão de Assessoramento aos Trabalhos Constitucionais. Portaria DRH nº 093/87. Recife (mimeo).

\_\_\_\_ (1990) Esboços de Regulamentação do art. 43 da Constituição Federal – Contribuições da SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL. Recife (mimeo).

\_\_\_\_ (1993) A Revisão Constitucional e a Questão Regional Brasileira. Recife (mimeo).

TELES, G. (2002). Garantia de Desenvolvimento Sustentável. *Correio Brasiliense*, Brasília, 28 jun. 2002. Projeto Especial Entorno. Disponível em : <http://www.correioweb.com.br/hotsites/entorno/?materia=137> Acesso em 28 jun. 2002.

VASCONCELOS, A. (1978). *A mudança da capital, Brasília*. Brasília : Edição do Autor.

WAHRLICH, B.(1979). Organização governamental e administrativa, voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 13 n. 2, abr/jun p. 7-36.

WESTPHAL, J.W. (1995). Federalism in the United States: nation centered power. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo : FUNDAP. p 47– 56.

## **ANEXO 1**

**Quadro Comparativo das Competências Governamentais Relativas à Gestão do Território,  
segundo as Constituições Federais de 1934, 1946, 1967 e 1988**

<b>Constituição de 1988</b>	<b>Constituição de 1967</b>	<b>Constituição de 1946</b>	<b>Constituição de 1934</b>
<b>Competências Gerais</b>	<b>Competências Gerais</b>	<b>Competências Gerais</b>	<b>Competências Gerais</b>
<b>Da União</b>	<b>Da União</b>	<b>Da União</b>	<b>Da União</b>
<p>→ política externa e segurança do território;</p> <p>→ planos nacionais e regionais de desenvolvimento e de ordenação do território;</p> <p>→ exploração (direta ou indireta) dos serviços de telecomunicação, radiodifusão, energia elétrica, postal, navegação aérea, transportes interestadual e internacional, portos;</p> <p>→ serviços de estatística, geografia, geologia, cartografia no âmbito nacional;</p> <p>→ defesa de calamidades;</p> <p>→ gerenciamento de recursos hídricos;</p> <p>→ diretrizes para o desenvolvimento urbano.</p>	<p>→ política externa e segurança do território;</p> <p>→ defesa contra secas, endemias rurais e inundações;</p> <p>→ planos regionais de desenvolvimento;</p> <p>→ planos nacionais de educação, saúde e viação;</p> <p>→ exploração (direta ou indireta) dos serviços de telecomunicação, radiodifusão, energia elétrica, navegação aérea, transportes interestadual e internacional, portos;</p> <p>→ celebrar convênios com os estados, para execução, por funcionários estaduais, de decisões, leis e serviços federais;</p> <p>→ isenções de impostos federais, estaduais e municipais;</p> <p>→ desapropriações.</p>	<p>→ política externa e segurança do território;</p> <p>→ exploração (direta ou indireta) dos serviços de telégrafos, radiocomunicação, radiodifusão, energia elétrica, telefonia interestadual e internacional, navegação aérea, transportes interestadual e internacional, portos;</p> <p>→ defesa contra secas, endemias rurais e inundações;</p> <p>→ plano de aproveitamento econômico da bacia do Rio São Francisco;</p> <p>→ prestar socorro aos estados nas calamidades públicas.</p>	<p>→ política externa e segurança do território;</p> <p>→ defesa contra as secas nos estados do Norte;</p> <p>→ resolver limites do território nacional;</p> <p>→ explorar ou dar concessão para os serviços de telégrafo, radiodifusão, navegação aérea, transportes interestadual e internacional, portos;</p> <p>→ serviço de correios;</p> <p>→ prestar, quando solicitada, socorro aos estados em caso de calamidade.</p>



<b>Constituição de 1988</b>	<b>Constituição de 1967</b>	<b>Constituição de 1946</b>	<b>Constituição de 1934</b>
<b>Competências Gerais</b>	<b>Competências Gerais</b>	<b>Competências Gerais</b>	<b>Competências Gerais</b>
<b>Dos Estados</b>	<b>Dos Estados</b>	<b>Dos Estados</b>	<b>Dos Estados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ as não vedadas pela Constituição;</li> <li>→ serviços de gás canalizado;</li> <li>→ instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ as não atribuídas à União e aos municípios;</li> <li>→ observar os princípios da representatividade e autonomia municipal;</li> <li>→ celebrar convênios com a União e os municípios, para a execução por funcionários federais ou municipais de suas decisões, leis e serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ todos os poderes implícita ou explicitamente não vedados pela Constituição;</li> <li>→ prover as necessidades do governo e sua administração;</li> <li>→ criação de órgão de assistência técnica aos municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ decretar a Constituição e leis estaduais;</li> <li>→ prover as necessidades do governo e sua administração;</li> <li>→ exercer os poderes e direitos que não forem implícita ou explicitamente negados pela Constituição.</li> </ul>
<b>Dos Municípios</b>	<b>Dos Municípios</b>	<b>Dos Municípios</b>	<b>Dos Municípios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ criar, organizar e suprimir distritos;</li> <li>→ organizar e prestar, direta ou indiretamente, serviços de interesse local;</li> <li>→ promover o ordenamento territorial;</li> <li>→ proteger o patrimônio local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ organização dos serviços públicos locais;</li> <li>→ celebrar convênios para fazer obras e prestar serviços públicos de interesse comum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ organização dos serviços públicos locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ organização dos serviços de sua competência.</li> </ul>
<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>	<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>	<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>	<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ preservar o meio ambiente, a flora e a fauna;</li> <li>→ fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ mediante convênio, delegar uns aos outros as atribuições da administração tributária;</li> <li>→ incentivos à exploração do solo e do subsolo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ cobrar contribuições de melhoria, taxas e outras rendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ promover a colonização;</li> <li>→ fiscalizar a aplicação das leis sociais.</li> </ul>

<b>Constituição de 1988</b>	<b>Constituição de 1967</b>	<b>Constituição de 1946</b>	<b>Constituição de 1934</b>
<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>	<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>	<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>	<b>Competências Comuns da União, estados e municípios</b>
<p>→ combater a pobreza;  → melhorar condições sanitárias e habitacionais;  → acompanhar, registrar e fiscalizar concessões de recursos hídricos e minerais.</p>			
<b>Administração Pública</b>	<b>Administração Pública</b>	<b>Administração Pública</b>	<b>Administração Pública</b>
<p>→ lei complementar definirá normas para cooperação entre a União, estados e municípios;  → a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, para promover o desenvolvimento e diminuição das desigualdades;  → a União entregará parte da arrecadação para aplicar em programas de financiamento das regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste;  → os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.</p>	<p>→ a União pode estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, para a realização de serviços de interesse comum.</p>	<p>→ na execução do plano de defesa contra a seca a União e os estados compreendidos na área despenderão quantia nunca inferior a 3% das suas rendas tributárias;  → na execução do plano de valorização da Amazônia a União aplicará 3% da sua renda tributária, por pelo menos 20 anos consecutivos;  → os estados, os territórios e municípios da Amazônia reservarão 3% de suas rendas tributárias para execução do plano de valorização da região.</p>	<p>→ a União e os estados podem celebrar convênios para melhor coordenação e desenvolvimento de seus respectivos serviços, uniformizar leis, regras ou práticas;  → os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se para se anexar ou formar outros estados;  → na defesa contra as secas, a União e os estados e municípios da área despenderão quantia nunca inferior a 4% de suas receitas tributárias.</p>

**ANEXO 2**

**Tabela 1**  
**População do Distrito Federal por Regiões Administrativas - 1960, 1970, 1980, 1991 e 1998**

<b>Região Administrativa</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>1998*</b>
Brasília	68.665	140.982	252.963	213.757	213.669
Gama	-	72.405	139.016	136.207	128.354
Taguatinga	26.111	107.347	192.938	228.249	235.676
Brazlândia	-	9.592	22.504	41.119	50.364
Sobradinho	8.478	39.458	69.094	81.521	106.753
Planaltina	2.917	18.508	47.364	90.185	122.920
Paranoá	-		13.137	39.066	49.743
Núcleo Bandeirante	21.033	11.268	32.285	27.888	33.067
Ceilândia	-	84.205	286.955	364.289	361.930
Guará	-	24.864	85.116	97.374	108.413
Cruzeiro	-	6.685	35.363	51.230	59.118
Samambaia	-	-	-	127.431	163.946
Santa Maria	-	-	-	14.833	92.578
São Sebastião	-	-	-	17.399	46.692
Recanto da Emas	-	-	-	2.239	54.542
Lago Sul	-	-	-	29.865	30.553
Riacho Fundo	-	-	-	5.675	22.558
Lago Norte	-	-	-	18.642	27.667
Candangolândia	-	-	-	14.125	14.595
<b>Distrito Federal</b>	<b>141.742</b>	<b>546.015</b>	<b>1.176.935</b>	<b>1.601.094</b>	<b>1.923.139</b>

(\*) estimativa Codeplan

**FONTES:** BURSZTYN, M., ARAÚJO, C. H. F. (1997); IICA (1998 b); GDF-Codeplan - [www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br).

**Tabela 2**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**  
**Distribuição da População e Taxa de Urbanização -2000**

<b>Município</b>	<b>Área</b>	<b>Pop. Total</b>	<b>% Ride</b>	<b>Pop.Rural</b>	<b>Pop.Urbana</b>	<b>% Pop.Urb</b>	<b>(hab/km2)</b>
Brasília (Distrito Federal)	5.801,87	2.051.146	69,34	89.647	1.961.499	95,63	353,5
Abadiânia	1.044,16	11.452	0,39	4.246	7.206	62,92	11,0
Água Fria de Goiás	2.029,43	4.469	0,15	2.866	1.603	35,87	2,2
Águas Lindas de Goiás	191,20	105.746	3,57	163	105.583	99,85	553,1
Alexânia	847,89	20.047	0,68	4.112	15.935	79,49	23,6
Cabeceiras	1.113,48	6.758	0,23	1.854	4.904	72,57	6,1
Cidade Ocidental	388,48	40.377	1,36	5.912	34.465	85,36	103,9
Cocalzinho de Goiás	1.787,99	14.626	0,49	8.626	6.000	41,02	8,2
Corumbá de Goiás	1.062,47	9.679	0,33	4.082	5.597	57,83	9,1
Cristalina	6.167,89	34.116	1,15	6.547	27.569	80,81	5,5
Formosa	5.807,18	78.651	2,66	9.366	69.285	88,09	13,5
Luziânia	3.961,59	141.082	4,77	10.917	130.165	92,26	35,6
Mimoso de Goiás	1.386,92	2.801	0,09	1.615	1.186	42,34	2,0
Novo Gama	191,67	74.380	2,51	1.354	73.026	98,18	388,1
Padre Bernardo	3.137,83	21.514	0,73	8.242	13.272	61,69	6,9
Pirenópolis	2.181,85	21.245	0,72	8.770	12.475	58,72	9,7
Planaltina	2.538,67	73.718	2,49	3.591	70.127	95,13	29,0
Santo Antônio do Descoberto	938,36	51.897	1,75	3.499	48.398	93,26	55,3
Valparaíso de Goiás	60,15	94.856	3,21	0	94.856	100,00	1.576,9
Vila Boa	1.060,19	3.287	0,11	585	2.702	82,20	3,1
Buritis	5.219,72	20.396	0,69	6.528	13.868	67,99	3,9
Cabeceira Grande	1.031,62	5920	0,20	1.341	4.579	77,35	5,7
Unai	8.463,18	70.033	2,37	14.484	55.549	79,32	8,3
Total da Ride	56.413,78	2.958.196		198.347	2.759.849	93,30	52,4

**FONTE:** IBGE, Censo Demográfico 2000

**Tabela 3**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**  
**População Alfabetizada - 2000**

Municípios	IDHM 1991	IDHM 2000	Pop de 10 anos e mais		
			Total	Alfabetiza dos	% Alfabetiza dos
Distrito Federal	0,799	0,844	1.658.742	1.571.906	94,76
Abadiânia	0,652	0,723	9.106	7.662	84,14
Água Fria de Goiás	0,600	0,695	3.542	2.845	80,32
Águas Lindas de Goiás	0,634	0,717	75.255	66.305	88,11
Alexânia	0,622	0,696	15.756	13.287	84,33
Cabeceiras	0,635	0,695	5.295	4.458	84,19
Cidade Ocidental	0,756	0,795	31.102	29.191	93,86
Cocalzinho de Goiás	0,614	0,704	11.507	9.470	82,30
Corumbá de Goiás	0,654	0,716	7.820	6.410	81,97
Cristalina	0,688	0,761	26.290	23.028	87,59
Formosa	0,698	0,750	61.595	54.199	87,99
Luziânia	0,678	0,756	106.351	94.832	89,17
Mimoso de Goiás	0,600	0,664	2.243	1.690	75,35
Novo Gama	0,662	0,742	55.122	49.064	89,01
Padre Bernardo	0,622	0,705	16.401	13.543	82,57
Pirenópolis	0,638	0,713	17.138	14.469	84,43
Planaltina	0,644	0,723	54.321	46.490	85,58
Santo Antônio do Descoberto	0,661	0,709	38.444	32.954	85,72
Valparaíso de Goiás	0,739	0,795	72.471	67.453	93,08
Vila Boa	0,585	0,674	2.459	1.899	77,23
Buritis	0,624	0,733	15.801	12.963	82,04
Cabeceira Grande	0,641	0,730	4.628	3.774	81,5
Unai	0,681	0,812	56.391	49.967	88,61
Total/Média da RIDE	0,658	0,733	2.343.152	2.174.085	92,76

**FONTE:** IBGE, Censo 2000 e <http://www.undp.org.br/>

**Tabela 4**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**  
**Valor da Produção Agropecuária - 1995-1996**

Municípios	Valor da produção ( em 1000 reais)				
	Total	Vegetal		Animal	
		Total	% do Valor da Produção	Total	% do Valor da Produção
Distrito Federal	135.344	72.177	53,33	63.167	46,67
Abadiânia	6.332	2.451	38,71	3.881	61,29
Água Fria de Goiás	7.154	5.111	71,44	2.043	28,56
Águas Lindas de Goiás					
Alexânia	11.905	2.579	21,66	9.326	78,34
Cabeceiras	6.149	3.696	60,11	2.452	39,88
Cidade Ocidental	2.448	619	25,29	1.829	74,71
Cocalzinho de Goiás	8.693	4.737	54,49	3.956	45,51
Corumbá de Goiás	3.883	985	25,37	2.898	74,63
Cristalina	41.091	34.909	84,96	6.182	15,04
Formosa	14.723	6.127	41,62	8.595	58,38
Luziânia	19.901	10.707	53,80	9.194	46,20
Mimoso de Goiás	3.003	634	21,11	2.368	78,85
Novo Gama					
Padre Bernardo	11.407	3.225	28,27	8.182	71,73
Pirenópolis	23.005	12.810	55,68	10.196	44,32
Planaltina	4.278	3.552	83,03	726	16,97
Santo Antônio do Descoberto	4.042	1.428	35,33	2.614	64,67
Valparaíso de Goiás					
Vila Boa	2.211	635	28,72	1.577	71,33
Buritis	20.805	14.350	68,97	6.454	31,02
Unai (*)	146.648	96.529	65,82	50.119	34,18
Total RIDE	473.022	277.261	58,61	195.759	41,38

(\*) Inclui Cabeceira Grande, cuja criação, por desmembramento de Unai, ocorreu em 95.

**FONTE:** IBGE, Censo Agropecuário de 1995-96

**Tabela 5**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**  
**Estrutura Produtiva - % de estabelecimentos por Setores Econômicos – 2000**

<b>Municípios</b>	<b>Extrativa Mineral</b>	<b>Indústria Transform.</b>	<b>Serviços</b>	<b>Comércio</b>	<b>Administ. Pública</b>	<b>Construção Civil</b>	<b>Agropec.</b>
Distrito Federal	0,1	4,55	48,2	40,29	0,54	3,99	2,22
Abadiânia	0,72	14,39	17,99	10,79	0,72	0,72	54,68
Água Fria de Goiás	2	8	2	14	4	2	68
Águas Lindas de Goiás	0	5,35	24,06	66,84	0	1,6	2,14
Alexânia	0,51	11,68	16,94	23,35	1,02	3,05	43,65
Cabeceiras	4	4	12	20	2	0	58
Cidade Ocidental	0	8,72	24,42	51,74	1,16	0,58	13,37
Cocalzinho de Goiás	7,5	2,5	22,5	13,75	2,5	0	51,25
Corumbá de Goiás	2,15	1,08	24,73	18,28	1,08	0	52,69
Cristalina	0,18	3,68	15,94	29,77	0,35	1,58	48,51
Formosa	0,95	6,34	21,67	44,29	0,21	1,48	25,05
Luziânia	1,58	8,73	26,28	41,69	0,28	2,51	18,94
Mimoso de Goiás	0	0	0	4	4	4	88
Novo Gama	0	10,46	22,23	62,09	0,65	2,61	1,96
Padre Bernardo	1,71	9,4	8,55	27,35	1,71	0	51,28
Pirenópolis	4,21	7,37	18,24	24,21	0,7	0,35	44,91
Planaltina	0,75	7,92	18,87	52,45	0,75	1,51	17,74
Santo Antônio do Descoberto	0	6,08	24,31	51,38	2,21	0,55	15,47
Valparaíso de Goiás	0	8,81	31,72	56,17	0,44	2,2	0,66
Vila Boa	4,55	0	4,55	27,27	4,55	0	59,09
Buritís	0,35	2,09	13,59	27,18	0,35	0,35	56,1
Cabeceira Grande	3,13	12,5	6,26	9,38	6,25	0	62,5
Unai	0,4	5,8	19,33	34,94	0,26	3,16	36,19

**FONTE:** RAIS 2000/ Rede Sist (<http://www.ie.ufrj.br/redesist/>)



**Tabela 6**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**  
**Estrutura Produtiva - % de empregos por Setores Econômicos – 2000**

Municípios	Extrativa Mineral	Indústria Transform.	Serviços	Comércio	Administ. Pública	Construção Civil	Agropec.
Distrito Federal	0,05	2,33	34,57	10,34	48,81	3,32	0,5
Abadiânia	2,26	11,67	41,63	10,86	22,44	0,18	10,95
Água Fria de Goiás	0,3	1,52	0,91	5,18	40,85	1,83	49,39
Águas Lindas de Goiás	0	5,93	52,93	40,08	0	0,71	0,35
Alexânia	3,06	11,37	10,32	15	30,66	7,55	22,06
Cabeceiras	1,54	3,85	2,12	3,08	30,83	0	58,57
Cidade Ocidental	0	9,79	30,12	20,57	36,09	0	3,44
Cocalzinho de Goiás	18,36	0,98	16,8	3,32	43,95	0	16,6
Corumbá de Goiás	2,9	2,32	14,7	8,7	52,8	0	18,57
Cristalina	0,17	3,31	9,6	19,41	22,89	1,75	42,88
Formosa	2,16	7,08	26,99	30,1	21,03	0,89	11,75
Luziânia	0,84	20,47	24,15	20,19	24,96	2,86	6,52
Mimoso de Goiás	0	0	0	0	49,62	0	50,38
Novo Gama	0	9,67	19,35	20,06	47,83	2,73	0,36
Padre Bernardo	0,56	10,79	6,07	9,55	50,45	0	22,58
Pirenópolis	16,72	9,07	19,45	12,33	29,43	0,13	12,91
Planaltina	1,81	7,94	19,67	24,72	39,17	1,64	5,05
Santo Antônio do Descoberto	0	3,35	29,84	17,12	47,69	0,11	1,9
Valparaíso de Goiás	0	5,26	36,45	25,55	31,65	1,04	0,05
Vila Boa	3,33	0	0	2,5	67,08	0	27,08
Buritiz	0,09	3,24	13,5	14,22	28,88	0,09	38,97
Cabeceira Grande	0,89	3,57	2,23	2,23	72,77	0	18,3
Unai	0,52	12,78	21,71	26,93	9,65	4,49	23,91

**FONTE:** RAIS 2000/ Rede Sist (<http://www.ie.ufrj.br/redesist/>)

**Tabela 7**  
**Regiões Integradas – Indicadores Básicos**

<b>Regiões Integradas</b>	<b>Área (km2)</b>	<b>População Total</b>	<b>% Pop. Urbana</b>	<b>% alfabetiz. com mais 10 anos</b>	<b>IDHM 1991</b>	<b>IDHM 2000</b>	<b>% domicílios abast. água</b>	<b>% dom. com coleta lixo</b>	<b>% dom com banh/sanit.</b>
<b>Regiões Criadas</b>									
RIDE	56.413,74	2.958.196	93,3	85,38	0,658	0,733	78,58	8,43	15,16
Teresina	10.849,92	565.877	86,9	73,82	0,534	0,621	81,85	15,33	10,84
Petrolina-Juazeiro	33.947,78	1.008.198	67,7	67,38	0,571	0,664	78,72	20,81	4,36
<b>Regiões Propostas</b>									
Mata Alagoana e Pernambucana	11.293,72	991.579	62,6	63,31	0,481	0,588	56,4	36,44	27,33
Amazonas -Roraima	271.663,28	1.764.289	94,7	84,23	0,643	0,703	75,4	15,97	14,55
Manaus-Boa Vista	159.849,27	1.947.569	90,2	82,3	0,636	0,690	72,46	19,07	14,01
Amapá-Pará	209.089,33	1.984.447	88,9	69,77	0,591	0,677	64,94	18,29	26,93
Foz do Velho Chico	2.865,57	207.173	57,5	66,95	0,513	0,607	74,67	23,82	8,61
Vale do Ribeira-Guaraqueçaba	19.254,54	531.919	68,8	92,45	0,680	0,743	69,04	6,06	28,54
Mato Grosso-Rondônia	229.122,89	376.551	72,8	83,69	0,664	0,744	51,21	16,72	46,17

**FONTE:** IBGE, Censo 2000, PNUD (1998)

**Tabela 8**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA**  
**Evolução da População Total e Urbana – 1980, 1991, 2000**

Município	1980			1991			2000		
	População Total	População Urbana	% População Urbana	População Total	População Urbana	% População Urbana	População Total	População Urbana	% População Urbana
Lagoa Grande(*)							19.137	8.651	45,21
Orocó	7.087	2.245	31,68	10.769	3.435	31,90	10.825	3.573	33,01
Petrolina	104.297	74.814	71,73	175.506	125.359	71,43	218.538	166.279	76,09
Santa Maria da Boa Vista	23.876	4.779	20,02	42.027	10.185	24,23	36.914	14.004	37,94
Casa Nova	39.321	10.975	27,91	46.754	18.410	39,38	55.730	27.266	48,93
Curaça	20.638	4.595	22,26	25.035	7.751	30,96	28.841	10.775	37,36
Juazeiro	118.175	64.198	54,32	128.691	102.207	79,42	174.567	133.278	76,35
Sobradinho(*)				21.211	19.488	91,88	21.325	19.610	91,96
<b>Total Região</b>	313.394	161.606	51,57	449.993	286.835	63,74	565.877	383.436	67,76

(\*) Lagoa Grande foi criado em 1995, por desmembramento de Santa Maria da Boa Vista; Sobradinho foi criado em 1989, por desmembramento de Juazeiro.

**FONTE:** IBGE, Censos 1980, 1991 e 2000

**Tabela 9**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA**  
**População Alfabetizada – 2000**

Municípios	População com 10 anos e mais		
	População Total	Alfabetizada	% Alfabetizados
Lagoa Grande	14.253	9.752	68,42
Orocó	8.088	5.408	66,86
Petrolina	169.871	141.158	83,10
Santa Maria da Boa Vista	27.498	19.533	71,03
Casa Nova	43.122	30.183	69,99
Curaçá	22.257	15.665	70,38
Juazeiro	136.016	109.835	80,75
Sobradinho	16.898	13.516	79,99
<b>Total Região</b>	<b>438.003</b>	<b>345.050</b>	<b>78,78</b>

FONTE: IBGE, Censo 2000

**Tabela 10**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina-PE e Juazeiro-BA**  
**Valor da Produção Agropecuária - 1995-1996**

Municípios	Valor da Produção (mil reais)						
	Total	Vegetal			Animal		
		Total	% do valor total da produção	Lavoura	Total	% do valor total da produção	De grande porte
Lagoa Grande							
Orocó	4.880	4.379	89,73	4.342	501	10,27	408
Petrolina	71.011	65.606	92,39	64.485	5406	7,61	3.534
Santa Maria da Boa Vista	31.730	29.707	93,62	25.309	2023	6,38	802
Casa Nova	15.128	11.863	78,42	11.171	3266	21,59	1.118

**Tabela 11**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina-PE e Juazeiro-BA**  
**Estrutura Produtiva - % de estabelecimentos por Setores Econômicos - 2000**

<b>Municípios</b>	<b>Extrativa Mineral</b>	<b>Indústria de Transform.</b>	<b>Serviços</b>	<b>Comércio</b>	<b>Administ. Pública</b>	<b>Construção Civil</b>	<b>Agropec.</b>
Lagoa Grande	0	5,08	6,78	62,71	1,69	1,69	22,03
Orocó	0	0	30,77	46,15	15,38	7,69	0
Petrolina	0,13	6,9	25,72	43,28	0,26	4,45	19,26
Santa Maria da Boa Vista	0	2,05	10,96	36,3	1,37	0,68	48,63
Casa Nova	0,89	2,65	14,16	36,28	1,77	2,65	41,59
Curaçá	8,57	2,86	20	37,14	0	8,57	22,86
Juazeiro	0,22	7,16	27,09	48,88	0,45	11,04	5,15
Sobradinho	0	3,77	33,97	50,94	1,89	1,89	7,55

**FONTE:** RAIS 2000/ Rede Sist (<http://www.ie.ufrj.br/redesist/>)

**Tabela 12**  
**Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina-PE e Juazeiro-BA**  
**Estrutura Produtiva - % de empregos por Setores Econômicos – 2000**

<b>Municípios</b>	<b>Extrativa Mineral</b>	<b>Indústria de Transform.</b>	<b>Serviços</b>	<b>Comércio</b>	<b>Administ. Pública</b>	<b>Construção Civil</b>	<b>Agropec.</b>
Lagoa Grande	0	1,63	0,38	9,7	34,97	0,1	53,22
Orocó	0	0	1,64	2,19	95,08	1,09	0
Petrolina	0,13	8,67	26	20,49	15,16	5,75	23,8
Santa Maria da Boa Vista	0	1,43	4,25	8,29	37,25	0	48,78
Casa Nova	0,32	0,26	3,26	5,11	22,47	0	68,58
Curaçá	0,14	0,14	31,5	5,91	0	0,69	61,62
Juazeiro	0,05	18,23	28,81	17,1	13,28	3,31	19,23
Sobradinho	0	0,46	22,45	71,36	1,03	3,55	1,15

**FONTE:** RAIS 2000/ Rede Sist (<http://www.ie.ufrj.br/redesist/>)

**ANEXO 3**

## LEI COMPLEMENTAR Nº 94, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998

*Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.*

## O P R E S I D E N T E D A R E P Ú B L I C A

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a criar, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e Minas Gerais e do Distrito Federal, conforme previsto nos arts. 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE.

§ 1º A Região Administrativa de que trata este artigo é constituída pelo Distrito Federal, pelos Municípios de 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 e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no Estado de Minas Gerais.

§ 2º Os Municípios que vierem a ser constituídos a partir de desmembramento de território de Município citado no § 1º deste artigo passarão a compor, automaticamente, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

Art. 2º É o Poder Executivo autorizado a criar um Conselho Administrativo para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

Parágrafo único. As atribuições e a composição do Conselho de que trata este artigo serão definidas em regulamento, dele participando representantes dos Estados e Municípios abrangidos pela RIDE.

Art. 3º Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infra-estrutura e de geração de empregos.



Art. 4º É o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.

Parágrafo único. O Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, ouvidos os órgãos competentes, estabelecerá, mediante convênio, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos, abrangidos tanto os federais e aqueles de responsabilidade de entes federais, como aqueles de responsabilidade dos entes federados referidos no art. 1º, especialmente em relação a:

I - tarifas, fretes e seguros, ouvido o Ministério da Fazenda;

II - linhas de crédito especiais para atividades prioritárias;

III - isenções e incentivos fiscais, em caráter temporário, de fomento a atividades produtivas em programas de geração de empregos e fixação de mão-de-obra.

Art. 5º Os programas e projetos prioritários para a região, com especial ênfase para os relativos à infra-estrutura básica e geração de empregos, serão financiados com recursos:

I - de natureza orçamentária, que lhe forem destinados pela União, na forma da lei;

II - de natureza orçamentária que lhe forem destinados pelo Distrito Federal, pelos Estados de Goiás e de Minas Gerais, e pelos Municípios abrangidos pela Região Integrada de que trata esta Lei Complementar;

III - de operações de crédito externas e internas.

Art. 6º A União poderá firmar convênios com o Distrito Federal, os Estados de Goiás e de Minas Gerais, e os Municípios referidos no § 1º do art. 1º, com a finalidade de atender o disposto nesta Lei Complementar.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 19 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Iris Rezende