UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO,
CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

A ARTICULAÇÃO E A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OS ENCONTROS E DESENCONTROS NA RIDE/DF

Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida

Goiânia – GO
Abril/2018

sistema de bibliotecas ufg

PRPG
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

UFG

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **[X] Dissertação** **[ ] Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida

Título do trabalho: A articulação e a coordenação de políticas públicas de desenvolvimento regional: os encontros e desencontros na RIDE/DF.

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [ ] NÃO[1]

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Ana Flávia de Almeida
Assinatura do(a) autor(a)[2]

Ciente e de acordo:

Assinatura do(a) orientador(a)[2]

Data: 30 / 09 / 2019

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

[2] A assinatura deve ser escaneada.

Versão atualizada em setembro de 2017.

Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida

A ARTICULAÇÃO E A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OS ENCONTROS E DESENCONTROS NA RIDE/DF

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração

Orientador: Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira

Goiânia – GO

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Cordeiro Souza de Almeida, Ana Flávia
A articulação e a coordenação de políticas públicas de desenvolvimento regional: Os encontros e desencontros na RIDE/DF. / Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida. - 2018.
CXXIX, 130 f.

Orientador: Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2018.
Bibliografia. Apêndice.
Inclui siglas, abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. política pública. 2. desenvolvimento regional. 3. RIDE/DF. I. da Rocha Soares Ferreira, Vicente , orient. II. Título.

CDU 005

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal de Goiás - UFG
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

UFG

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Aos 20 dias do mês de abril de 2018, no horário de 16 horas e 20 minutos às 17 horas e 50 minutos, foi realizada, em sessão pública, na sala 2110 da FACE a defesa de dissertação *A articulação e a coordenação de políticas públicas de desenvolvimento regional: os encontros e desencontros na RIDE/DF*, de autoria da discente Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGADM da Universidade Federal de Goiás.

A Comissão Examinadora, constituída pelo Professor Vicente da Rocha Soares Ferreira, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Orientador), pela Professora Daniela Rosim, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Examinadora) e pelo Professor João Mendes da Rocha Neto, do Ministério do Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva (Membro Externo) emitiu o seguinte parecer:

Resultado Final:

☒ Aprovada

☐ Reprovada

Recomendações:

_____
_____
_____.

Eu, Vicente da Rocha Soares Ferreira, orientador da discente, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

_____
Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (Orientador/Presidente/PPGADM/UFG)

_____
Profa. Dra. Daniela Rosim (Examinadora/ Membro Interno/PPGADM/UFG)

_____
Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto (Examinador/Membro Externo)

AGRADECIMENTOS

À Deus, por sempre me conduzir aos caminhos mais apropriados, por acalmar minha alma e por colocar pessoas tão especiais em minha vida.

Ao Vicente Ferreira, que de modo sempre paciente e amigo, me orientou até aqui e apostou na construção deste estudo, além das inúmeras oportunidades de aprendizado que me concedeu. Só poderia aqui expressar os meus sinceros agradecimentos e enfatizar a admiração e o respeito que tenho por este docente.

Ao meu querido e admirado pai, que com todo amor, cumplicidade e amizade, me incetivou, apoiou e confiou em minhas escolhas.

Ao meu amado Edson, com quem tenho a alegria e a gratidão de compartilhar sempre momentos especiais e foi, certamente, a pessoa com quem mais dividi os momentos de dúvidas, ansiedades e dificuldades até aqui. Obrigada, pela parceria, paciência, amor e carinho.

Aos meus sogros Edson e Rosângela pelo apoio incondicional e por cada gesto de carinho. São exemplos de generosidade e pessoas as quais tenho a honra de conviver.

Ao grande amigo Bruno Batista, pelas tantas vezes que dividimos conhecimentos, materiais de estudo e aflições. Obrigada pelas muitas conversas que nos motivava a continuar na escrita e na análise do trabalho.

Aos amigos Gabriel e Gabi, pelo companheirismo e gestos de amizade e apoio ao longo do curso.

Às minhas primas Fernanda e Letícia, pelo afeto e gestos de irmandade que fazem toda a diferença no seguir do caminho.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuiram não só com este trabalho, mas com toda a caminhada até aqui: amigos, familiares e colaboradores do PPGADM. Ainda que não tenha citado todos os nomes (pois foram muitos os que me apoiaram), saibam que sou verdadeiramente grata!

RESUMO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem como principal foco o combate às assimetrias existentes no território brasileiro. Com este intuito e também com o de promover ações integradoras para promoção do desenvolvimento regional a PNDR, apresenta em seu texto a possibilidade de criação de regiões definidas como prioritárias para direcionarem a atuação dos governos e das superintendências de desenvolvimento existentes no Brasil. Com isso em de 4 de Maio de 2011, por meio do Decreto Nº 7.469, foi criada a "Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF)", que delimita a participação do Distrito Federal, dos Estados de Goiás e Minas Gerais e 21 municípios, sendo 19 goianos e 2 mineiros. A RIDE/DF tem por fim, principal, buscar ações de integração para que objetivos comuns sejam alcançados em áreas compartilhadas e promover o desenvolvimento dos municípios vizinhos à capital federal, Brasília. Nesse sentido, este estudo teve por objetivo analisar como as políticas públicas de desenvolvimento regional geradas no âmbito da RIDE/DF dão condições para o desenvolvimento regional. Adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso, com coleta de dados a partir de entrevistas semi-estruturadas, documentação da política e dados censitários. Para a análise dos dados, foi realizada análise de conteúdo com o apoio do software NVivo na investigação dos resultados e orientação na pesquisa. Com base na fundamentação teórica, foram criadas categorias de análise para caracterizar o estudo. Foi pesquisado o processo de elaboração da política pública da RIDE/DF (formulação, implementação e avaliação) e verificou-se que as ações no âmbito da RIDE/DF ocorrem de modo disjunto, com ausência de planejamento integrado, alta pulverização de gastos, suprimento de demandas pontuais, pouca (ou nenhuma) articulação em nível local e com concentração de recursos em determinados municípios. Concluiu-se que a desarticulação interfere negativamente nos processos de desenvolvimento regional na RIDE/DF, pois os municípios continuam a apresentar altas assimetrias quando comparados uns com os outros e esta desigualdade aumenta quando comparada ao Distrito Federal.

Palavras-chave: política pública, desenvolvimento regional, RIDE/DF

ABSTRACT

The National Policy for Regional Development (PNDR) has as its main focus the combat against asymmetries in the Brazilian territory. In this way and also to promote integrated actions to regional development, the PNDR brings the possibility to create priority regions to head the government actions. Through the Decree nº 7.469/2011, the Integrated Development Region of the Federal District and Surroundings (RIDE/DF) was created and delimited the participation of the Federal District, the states of Goiás and Minas Gerais. The RIDE/DF has as a main goal the seek for integration actions to achieve common objectives in shared areas and promote the development of the municipalities around the national capital, Brasilia. Thus, this study sought to analyze how the public policies in the scope of the RIDE/DF brought the conditions for the regional development. In this case, as a research strategy, was adopted the data collection from semi-structured interviews, policy documentation and census data. The content analysis was performed with NVivo software, in the results investigation and research orientation. Based on the theoretical basis, categories of analysis were created to characterize the study. The process of elaborating the RIDE/DF (formulation, implementation and evaluation) was investigated and verified that the actions in the scope of the public policy occurred with non-integrated planning, high expenditure in specific demands, poor articulation at the local level and concentration of resources in some municipalities. It was concluded that the disarticulation interferes negatively in the regional development processes on the context of the RIDE/DF, as the municipalities continue with high asymmetries when compared with each other and the Federal District.

Keywords: public policy, regional development, RIDE/DF

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Modelo descritivo/operacional para formulação de políticas públicas 25
Figura 2 - Um modelo do processo de implementação de políticas 29
Figura 3. Os sete tipos de análise políticas públicas.....34
Figura 4. Contexto da RIDE/DF.....51
Figura 5. A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.....54
Figura 6 - Os níveis de análise.....54
Figura 7 - Análise do Processo de Elaboração de Políticas Públicas 55
Figura 8. Desenvolvimento da análise de conteúdo 62
Figura 9. Os passos da utilização do Nvivo.....64
Figura 10. A composição do COARIDE 72
Figura 11. Os elementos de análise no nível institucional da política.....78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Definições de políticas públicas 20
Tabela 2 Modelos explicativos para análise de políticas públicas 22
Tabela 3 Modelos de implementação e seu potencial para resolver problemas 28
Tabela 4 As etapas das políticas de desenvolvimento no Brasil. 37
Tabela 5 Municípios da RIDE/DF organizados por faixas populacionais 56
Tabela 6 Detalhamento de entrevistas com órgãos representantes do poder público e da sociedade civil 58
Tabela 7 Fontes secundárias de pesquisa.....61
Tabela 8 Categorias analíticas a partir de objetivos de pesquisa.....62
Tabela 9 Critérios de qualidade da pesquisa.....65
Tabela 10 População residente do Brasil, Distrito Federal e Entorno.....66
Tabela 11 Evolução da população no Entorno de Brasília.....68
Tabela 12 Classificação do IDH-M dos municípios do Entorno de Brasília, 1991.....68
Tabela 13 Os programas para a RIDE/DF no PPA e a Execução do Orçamento.....81
Tabela 14 Os entes e os objetos dos convênios firmados pela SUDECO e Ministério da Integração Nacional com os governos locais. 83
Tabela 15 - Recursos previstos para os espaços prioritários da PNDR (R$ milhões).....86
Tabela 16 Tipologia de renda a partir da renda média domiciliar per capita, 2010 93
Tabela 17 Classificação de situação de desenvolvimento a partir das tipologias de IDHm e PNDR 94
Tabela 18 Classificação sub-regional segundo a PNDR dos municípios da Ride-DF. 95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGDR	Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
AMAB	Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília
AGM	Associação Goiana de Municípios
COARIDE	Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
CONDEL	Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste
DF	Distrito Federal
DIPGF	Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração
MS	Ministério da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PLC	Projeto de Lei Complementar
PPA	Plano Plurianual
RIDE/DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPRE	Secretaria Especial de Políticas Regionais

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Ges
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SED	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UFs	Unidades da Federação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 19

2.1. Políticas públicas: principais abordagens 19

2.2. O processo de elaboração: formulação, implementação e avaliação das políticas públicas 23

2.3. Uma metodologia para análise da elaboração de políticas públicas 33

2.4. A análise da política e o contexto: as políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil 35

2.4.1. O federalismo brasileiro e as políticas públicas 42

2.4.2. As dificuldades de integração das políticas públicas de desenvolvimento regional: um impasse do federalismo brasileiro 44

2.5. A formação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF 48

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS 51

3.1. O problema e as perguntas de pesquisa 52

3.2. Delineamento de pesquisa 52

3.3. Delimitação do caso, o nível e o modelo da análise 53

3.4. Coleta de dados 56

3.4.1. Entrevistas 56

3.4.2. Levantamento de dados censitários 60

3.4.3. Documentação 60

3.5. Análise dos dados 61

3.5.1. Apresentação de Outro Termo Relevante 63

3.6. A utilização de *software* de apoio 63

3.8. Técnicas de validade e confiabilidade da pesquisa 64

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES 65

4.1. O processo de formulação de políticas públicas: o histórico da RIDE/DF 66
4.1.1. Características da formulação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno 69
4.2. As ações institucionais implementadas para promoção do desenvolvimento regional na RIDE/DF.....79
4.3. A implementação das ações na RIDE/DF: as características operacionais e seus entraves.....87
4.3.1. Recursos e Incentivos.....87
4.3.2. Relação intergovernamental e integração de ações.....90
4.3.3. O contexto da política, as característica das agências de implementação e o entusiasmo dos implementadores.....93
4.3.4. A interação com a sociedade civil e as dificuldades de implementação 100
4.4. A avaliação de resultados da RIDE/DF, a existência de ações e a persistência do problema 103
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 107
REFERÊNCIAS 111
Apêndice A – Roteiro de entrevistas – Poder público Federal.....118
Apêndice B – Roteiro de entrevistas – Poder público municipal/estadual.....119
Apêndice C – Roteiro de entrevistas – sociedade civil organizada.....120
Apêndice D – Nota de Entrevista 121
Apêndice E – Declaração de aptidão ao campo.....122
Apêndice F – Ofício de solicitação de entrevista 123
Apêndice G – Os programas e as ações da RIDE/DF no PPA (2004-2007) 124
Apêndice H – A Execução do orçamento previsto no PPA (2004-2007).....126
Apêndice I – Os programas e as ações da RIDE/DF no PPA (2008 – 2011) 127
Apêndice J - A Execução do orçamento previsto no PPA (2008-2011).....128
Apêndice L - Os programas e as ações da RIDE/DF no PPA (2012 – 2015).....129
Apêndice M - A Execução do orçamento previsto no PPA (2012-2015).....130

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas direcionam as ações da administração pública por meio de métodos e normas que promovem a cooperação entre administração pública, sociedade, Estado e agentes sociais. Para Dye (2013) a definição de política pública é tudo que o governo faz ou deixa de fazer. Na visão de Souza (2006) as políticas públicas são as ações do governo, diretas ou por meio de delegação, que produzem efeitos na sociedade e na economia. Ou ainda, de acordo com Höfling (2001), trata-se de ações, direcionadas para setores específicos da sociedade, por meio de programas ou projetos, em que o Estado é o principal responsável e propulsor.

Embora com apreciações distintas quanto à conceituação de políticas públicas, parece haver um consenso entre os autores quanto à importância do Estado, a tomada de decisões e o planejamento de ações: eles afirmam que as iniciativas no contexto político e administrativo devem se dar de modo articulado e integrado para que sejam alcançados os objetivos definidos em uma dada política (Frey, 2000; Souza, 2003).

Dentre os inúmeros tipos de políticas públicas, destacam-se aqui as políticas de desenvolvimento regional, cujo principal foco é a busca por incremento de ações que estimulem uma maior igualdade inter-regional e/ou amenizem assimetrias em termos sociais e econômicos existentes em determinados espaços geográficos.

As políticas públicas de desenvolvimento regional se caracterizam, sobretudo, por serem intersetoriais, sistêmicas e multidisciplinares, já que relacionam aspectos sociais, culturais, ecológicos, econômicos e espaciais (Neto & Borges, 2014; Xavier, Wittmann, Inácio, & Kern, 2013).

Os estudos que abordam o tema do desenvolvimento regional, embora já existissem em décadas anteriores nos Estados Unidos e países da América Latina e Europa, vêm alcançando espaços importantes de discussões desde os anos 1990, devido à criação da estratégia europeia que visava fortalecer programas de descentralização econômica regional, por meio do reconhecimento das potencialidades endógenas. A partir daí, a compreensão acerca do desenvolvimento regional passou a ser atrelada não apenas ao crescimento econômico de um dado território, mas também a fatores sociais, políticos, culturais e ambientais que influenciam a qualidade de vida de uma região (Xavier, Inácio, Wittmann, & Kern, 2013).

Em um estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, foi feito um apanhado da conjuntura da regionalização na América Latina que constatou um

quadro desapontador: sistemas regionais funcionam apenas como caráter administrativo. Embora países como o Chile, a Nicarágua, o Peru e a República Dominicana, no início dos anos 1990, já tivessem sistemas regionais estabelecidos, as questões das desigualdades regionais foram deixadas em segundo plano. No Brasil, a dificuldade apontada encontra-se, principalmente, na integração de políticas nacionais (PNUD, 1997).

Desde os anos de 1930, ainda que de maneira muito incipiente, o Brasil se preocupou com os *gaps* e as desigualdades regionais. As décadas de 1950, 1960 e 1970 as políticas regionais se mantiveram presentes em agendas do governo, sofrendo um enfraquecimento em 1980 e, na década subsequente, perderam ainda mais a força e o espaço nas arenas políticas, tornando-se assim uma questão secundária para o Estado Brasileiro (Amparo, 2014).

Ainda que presente nos debates acadêmicos, as políticas de desenvolvimento regional só voltaram a compor as agendas no início dos anos 2000. Em 22 de fevereiro de 2007 a política regional foi criada pelo Decreto n° 6.047/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A PNDR colocou em evidência a questão regional de modo mais amplo, ao inserir na discussão os municípios, os territórios, as micro, meso e macrorregiões existentes no Brasil. Tal medida favorece à compreensão acerca das assimetrias existentes no interior do território nacional, proporcionando um direcionamento para a formulação de políticas públicas (Brasil, 2012).

Contudo, a PNDR ainda não conseguiu amenizar determinados problemas que são decisivos para que uma política de desenvolvimento regional seja efetiva. Dentre os impasses e disfunções que têm se perpetuado no Brasil, destaca-se: a precária ou inexistente articulação entre os governos; a ausência de estratégias mais densas e coordenadas para a implementação de políticas públicas; a fraqueza de instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional; a pouca participação da sociedade civil; a inexistência de compromissos multilaterais entre as esferas de governo; e, por fim, a escassez de monitoramento e avaliação das ações (Amparo, 2014; Cargnin, 2014; Coelho, 2017).

O não alcance pela PNDR aos pontos mencionados culminou na necessidade de ampliação do debate para que uma nova política fosse pensada: a PNDR II, ainda em processo de tramitação no legislativo.

Apesar de o desenvolvimento regional ser, por definição, um processo endógeno, percebe-se, no Brasil, que as políticas públicas, no geral, não dão meios para que as regiões conduzam o seu próprio processo. Há uma centralização de poder e de recursos, além de não

apresentarem instrumentos que promovam a participação de agentes locais tanto na formulação quanto na implementação. E muito embora, exista no Brasil uma estrutura federativa descentralizada, os estados e nos municípios não conseguem cumprir adequadamente seu papel nesse processo de descentralização, que deveria ser a operacionalização das políticas de sua competência, delegada pela Constituição, e daquelas compartilhadas pelo governo central (Arretche, 2004; Dallabrida & Agostini, 2009; Silva, 2013).

Ainda que a literatura oriente para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional que atuem na recuperação de territórios economicamente enfraquecidos de modo intersetorial, no Brasil, na prática, muitas das políticas são formuladas de modo setorizado e centralizado.

Na teoria, as políticas de desenvolvimento regional desejam ações integradoras, capazes de proporcionar maior visibilidade e um campo de peso nos debates da agenda dos governos. No Brasil, isso não tem sido muito comum, principalmente nos últimos anos. Em muitos casos, as políticas setoriais apresentam predominância e influência institucional sobre aquelas de promoção do desenvolvimento regional. Isso ocorre porque as escolhas das prioridades nas agendas de governo se dão de acordo com as negociações políticas internas, cujo funcionamento se dá pela barganha (grupos mais fortes conseguem aprovar um maior número de ações de seu interesse) ou ainda, de acordo com a repercussão que os resultados da política vão ter perante o público atendido ou em face da mídia e de outros atores sociais com capacidade para mobilizar recursos para seus interesses (Neto & Borges, 2014).

Diante da necessidade de ações integradoras para promoção do desenvolvimento regional, tanto a PNDR I, quanto a PNDR II (ainda em tramitação), apresentam em seu texto a defesa à criação de Regiões definidas como prioritárias para direcionarem a atuação dos governos e das superintendências de desenvolvimento existentes no Brasil. Com isso em 4 de Maio de 2011, por meio do Decreto 7.469/2011, regulamentou-se a "Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF)", em que delimitou-se a participação do Distrito Federal e municípios de Goiás e de Minas Gerais.

A RIDE/DF tem por fim principal, buscar ações de integração para que objetivos comuns sejam alcançados em áreas compartilhadas e promover o desenvolvimento dos municípios vizinhos à capital federal, Brasília. Nesse sentido, o presente trabalho buscou analisar a PNDR em um contexto específico para que se pudesse compreender como se dão os processos de políticas de desenvolvimento regional em um recorte prioritário.

A RIDE/DF é uma região que necessita de gestão compartilhada entre as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e que como Região-Programa de promoção do desenvolvimento regional, apresenta por natureza um caráter intersetorial, necessitando assim de forte interação e articulação institucional. Desta maneira, ao propor uma análise deste cenário, este estudo pode corroborar com as discussões sobre as relações articuladas ou desarticuladas que existem entre as esferas de governo.

Ademais, tal análise pode contribuir com a sociedade, com os gestores, pesquisadores e formuladores de políticas públicas, à medida que aponta resultados que exploram as características, as potencialidades e dificuldades locais referentes à implementação de programas regionais de desenvolvimento na RIDE/DF. Isto porque parece que inexistem estudos que se preocupem com as principais barreiras do processo de implementação de programas, desta natureza, que necessitam de ações articuladas entre vários atores sociais, incluindo as várias esferas de governo.

Assim, este estudo apresenta as seguintes questões: como ocorre a operacionalização de ações na RIDE/DF (juntas ou disjuntas?); Como a (des) articulação política interfere no desenvolvimento regional da RIDE/DF?

O objetivo geral da pesquisa é analisar como as políticas públicas de desenvolvimento regional, geradas no âmbito da RIDE/DF, dão condições para o desenvolvimento regional, como está previsto no Decreto 7.469, de 4 de Maio de 2011.

Os objetivos específicos constituem-se em: i) analisar o processo de formulação da RIDE/DF, como região integrada e como política pública; ii) identificar as principais políticas públicas cujo foco central seja a RIDE/DF; iii) descrever como ocorre a implementação dessas políticas no contexto da RIDE/DF); iv) identificar as eventuais dificuldades existentes na implementação de políticas; e v) avaliar os resultados da RIDE/DF.

A construção do estudo necessitou de aporte teórico proveniente de diferentes áreas do conhecimento, o que possibilitou uma melhor leitura e compreensão do tema e do objeto de pesquisa. Além disso, foram feitas pesquisas documentais junto aos órgãos oficiais dos governos Federal e Estadual, e também repartição do Poder Legislativo Federal. Em sequência foi realizado levantamento de dados em campo com representantes das organizações da sociedade civil e das esferas federal, estadual e municipal de governo, a fim de identificar os principais elementos, características e as eventuais dificuldades na implementação de programas governamentais relacionadas à RIDE/DF.

Este texto está organizado com a seguinte estrutura, além desta Introdução: fundamentação teórica, método, resultados e discussões e a conclusão. Na fundamentação teórica são apresentados os principais conceitos de políticas públicas e temas relacionados, tais como análise de política, formulação, implementação e avaliação. Em seguida, discorre-se sobre temas relacionados às políticas públicas e ao desenvolvimento regional - o federalismo, o planejamento, a descentralização e a integração de políticas. Por fim, é discutido o tema do desenvolvimento regional e o contexto de formação da RIDE/DF. Nos aspectos metodológicos, são detalhados os procedimentos que direcionaram esta pesquisa. Na seção de resultados e discussões, são apontadas as informações coletadas em campo e a partir de fontes secundárias, além de uma discussão à luz da teoria de políticas públicas, que inclui a teoria de implementação. E finalmente, as considerações finais do estudo com os principais destaques da pesquisa, limitações e sugestões de trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção está dividida em sete tópicos e apresenta a fundamentação teórica deste estudo. Primeiramente são apresentadas as principais abordagens teóricas sobre políticas públicas. A seguir, são discutidos o processo de elaboração de políticas públicas, a metodologia de análise das mesmas e o debate sobre as políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Nos tópicos subsequentes, foram abordados os impactos do federalismo no contexto das políticas públicas e as dificuldades de integração de ações na realidade nacional, assim como uma leitura da política da RIDE/DF.

2.1. Políticas públicas: principais abordagens

A palavra “política” apresenta algumas dimensões do ponto de vista conceitual e que merece destaque para que se possa compreender melhor o objeto desta proposta de estudo. Ela assume três significados correlatos: *polity, politics,e policy*. A *polity* descreve a maneira com que um determinado governo, grupo ou sociedade se organiza e está relacionada às instituições políticas. As *politics* são o conjunto de regras, normas ou procedimentos de uma instituição que se exprimem nas relações de poder. E *policy (public)*, representa o conjunto de propósitos relativos a um conteúdo concreto, trata-se de uma “configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das decisões políticas” (Frey, 2000, p.27).

Ao expor as diferenciações entre os sentidos da palavra política, pontua-se a existência de um “entrelaçamento” entre elas em que um pode influenciar o outro. Por isso a importância

das distinções entre os termos, já que o intuito aqui é direcionar a discussão para o objeto de análise desta pesquisa que são as políticas públicas *(public policy*).

As políticas públicas podem ser entendidas como projetos, programas ou ações que visam atender áreas específicas da sociedade cujas atribuições são de responsabilidade do Estado (Höfling, 2001). Entende-se também que elas são ações do governo, diretas ou por meio de delegação, que produzem efeitos na sociedade e na economia (Souza, 2003). Ou ainda, de acordo com Kato, Zimmermann, & Wesz Junior (2012, p. 23), "as ações ou propostas promovidas, principalmente, mas não exclusivamente, pelos governos com o objetivo de arbitrar problemas e contradições constituintes da sociedade contemporânea".

A fim de sintetizar o debate conceitual sobre as políticas públicas, a Tabela 1 sistematiza alguns dos principais conceitos vistos na literatura. O objetivo aqui é evidenciar os diferentes conceitos de autores que foram utilizados como referências na construção deste estudo.

Tabela 1
Definições de políticas públicas

Autor	Definição
(Laswell, 1936/1958),	"[...]decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz". Citado por Souza (2003)
(Pressman, Wildavsky, & Leiter, 1975)	A política é utilizada tanto para descrever o processo decisório, quanto aos resultados da interação planejador, político e técnico que foram gerados à partir do processo de tomada de decisão.
(Villanueva, 1993)	São ações e curso de ações, deliberadamente escolhidos pelo governo, sozinho ou com interação social.
(Höfling, 2001 p. 31)	"É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade".
(Hill & Hupe, 2002)	É a escolha deliberada de uma ação ou inação feita pelas instituições estatais e não estatais com decisões que produzem, ou não, mudanças.
(Secchi, 2010)	"[...]é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação[...]; possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público [...]".
(Dye, 2013)	"o que os governos escolhem fazer ou não fazer" e vai desde a gestão

	de conflitos e recursos monetários, até criação de ações que ajustam comportamentos, estruturam burocracias ou compartilham interesses com a sociedade.
(Howlett, Ramesh, & Perl, 2013)	Política pública se dá por meio dos *policy-making* que procuram combinar "objetivos políticos (*policy goals*) com os meios políticos (*policy means*), a fim de promover soluções para problemas sociais.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Dentre as diversas abordagens existentes para se explicar as políticas públicas destaca-se o ciclo de políticas. Autores defendem que até se chegar ao estágio onde se visualiza uma política em prática, foram necessárias etapas que precederam tal momento. Trata-se de um processo que se caracteriza por apresentar uma estrutura composta por etapas interligadas e correlacionadas (Dye, 2013; Howlett et al., 2013; Secchi, 2010; C. Souza, 2006b).

Embora autores como Dye (2013), Howlett, Ramesh, & Perl (2013) e Secchi (2010), estejam em desacordo quanto às fases/etapas existentes no processo, eles apontam para convergências quanto à existência de cinco principais etapas: definição de agenda, formulação da política, tomada de decisão da política, implementação e avaliação de políticas as quais serão explicadas a seguir.

Na fase da agenda política são definidas as prioridades com foco nos problemas a serem solucionados, trata-se do momento em que as questões emergem no debate político. A segunda etapa, identificação de alternativas ou formulação da política, aborda a construção de possíveis soluções por meio de um processo deliberativo, formal ou informal, para enfrentar o problema que foi levantado na fase anterior. Este é o estágio em que os governos exprimem os seus objetivos em formato de programas, planos, projetos e ações que gerarão resultados ou modificações na sociedade, caso sejam implementadas (Dye, 2013; Ham & Hill, 1993; Howlett et al., 2013; Secchi, 2010; C. Souza, 2006a).

A seleção das opções, ou a tomada de decisões é o momento em que se foca nos participantes/atores cujos interesses são avaliados para que se possa selecionar a melhor alternativa para se elaborar a política. Posteriormente, a implementação que é a etapa cujo planejamento e alternativa selecionada serão convertidos em ações práticas, emergindo os resultados concretos da política pública (Dye, 2013; Howlett et al., 2013; Secchi, 2010; C. Souza, 2006a).

A última etapa é a avaliação, que pode ocorrer *ex ante* (antes da implementação), *ex post* (após a implementação) ou *in itinere* (durante a implementação), trata-se da fase em que a política é examinada e averiguada identificando quais foram os resultados encontrados, com base no problema levantado (Dye, 2013; Howlett et al., 2013; Secchi, 2010; C. Souza, 2006a).

Existem também modelos explicativos utilizados na análise das ações e das políticas públicas elaboradas pelos governos, como mostra a Tabela 2 a seguir.

Tabela 2
Modelos explicativos para análise de políticas públicas

Modelo	Descrição
Tipologias de políticas	Ocorre a partir da caracterização das políticas sob quatro tipologias: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas (Lowi, 1972).
Modelo *garbage can* ou "lata de lixo"	Este modelo faz uma analogia propondo que as alternativas com soluções aos vários problemas estão espalhadas em uma "lata de lixo", logo há excesso de problemas em vista às soluções (Cohen, March, & Olsen, 1972).
Incrementalismo	Partem do pressuposto de que as políticas não surgem do zero, elas surgem de situações ou ordenamentos pré-existentes. Logo, as ações dos *policymakers*, são incrementais (Lindblom, Muddling, & Lindblom, 1979; Pressman et al., 1975).
Modelo do "Equilíbrio interrompido"	"Procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala" (Baumgartner & Jones, 1993, p. 97).
Modelos influenciados pelo "novo gerencialismo público"	As novas discussões acerca das políticas voltam-se à eficiência. Desta maneira, a eficiência tornou-se o foco central da política pública, junto a questões como credibilidade de transferência de poder para instituições com "independência" política (Souza, 2003).

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Outra vertente de análise de políticas públicas se volta para o processo de elaboração, cuja preocupação são os diferentes estágios que envolvem o desenvolvimento de uma política. Desta forma, os analistas procuram descrever o conteúdo, a formação e o desenvolvimento de uma determinada política. Neste caso, a ideia é "(...) determinar como uma política surgiu, como foi implementada e quais foram os resultados (...)" não se atendo, necessariamente, a etapas da política mencionadas acima (ciclo de políticas públicas) (Ham & Hill, 1993, p. 24)

Seguindo a linha de análise proposta por Ham & Hill (1993) apresentada no parágrafo anterior, Dagnino & Costa (2016) apresentaram em seu livro "Gestão Estratégica Pública" um modelo para analisar as políticas públicas. Trata-se de uma metodologia que proporciona uma compreensão mais aprofundada dos ambientes de governo e da elaboração de políticas públicas. Para o autor, e seguindo a mesma linha de Ham e Hill (1993), esta última se dá em um formato de processo o qual apresenta três elementos centrais: formular, implementar e também avaliar.

O modelo de análise proposto por Dagnino & Costa (2016) é utilizado neste estudo como mecanismos para distinguir o que o governo, em seus vários níveis, planeja, o que de

fato executa, e como executa. Tal sugestão de análise será apresentada no tópico 2.3 deste trabalho. Mas, antes de adentrar no modelo de análise, será apresentada uma sintética discussão acerca do processo de elaboração de políticas públicas.

2.2. O processo de elaboração: formulação, implementação e avaliação das políticas públicas

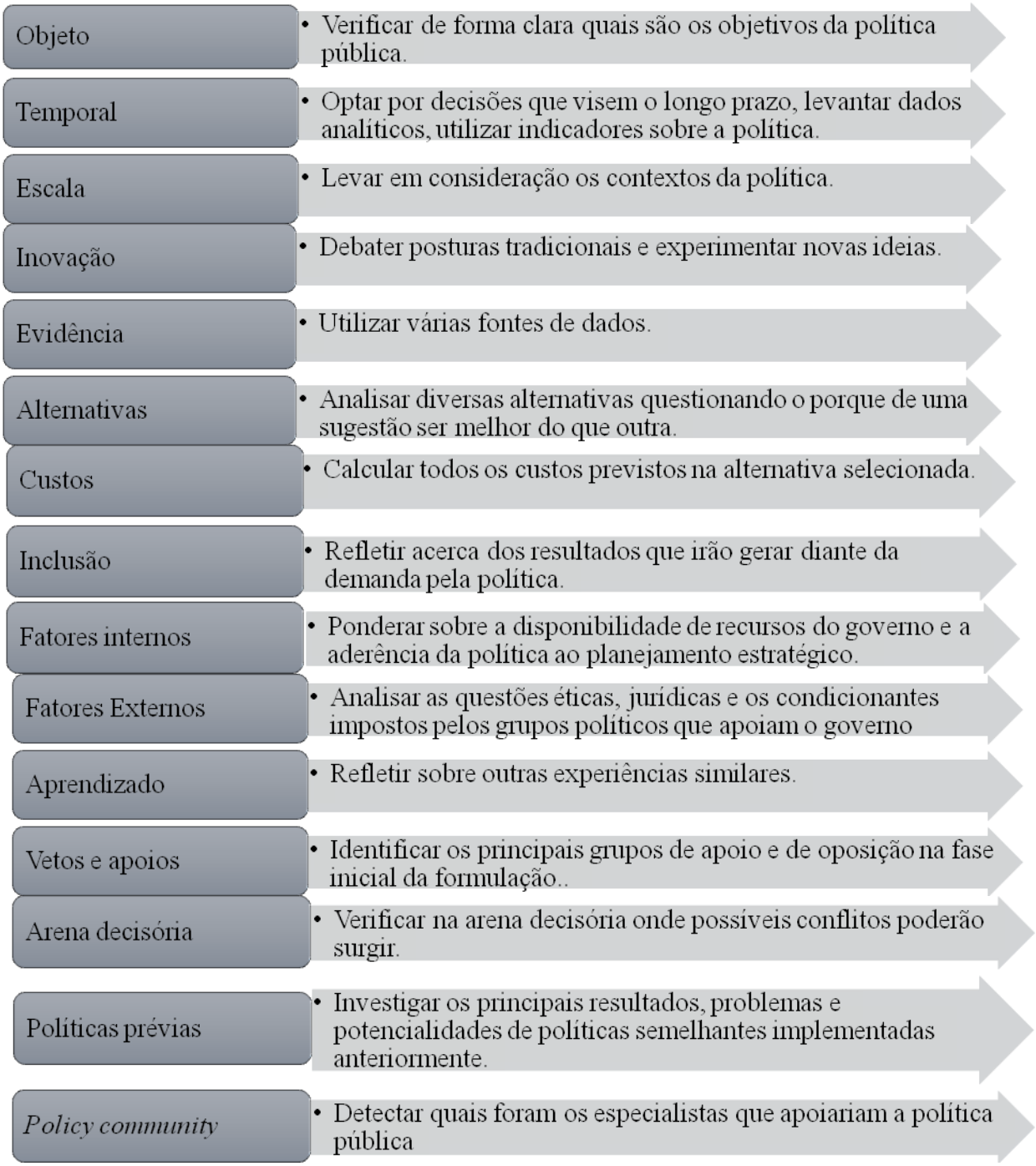
O processo de elaboração de políticas públicas é composto por três etapas as quais se relacionam e se complementam – formulação, implementação e avaliação. Para análise desse processo da elaboração de políticas, Dagnino & Costa (2001) sugerem que o pesquisador deve procurar conhecer os objetos, realidades, episódios, atores, organizações, relações e instituições envolvidas, pois tais elementos compreendem o marco analítico-conceitual para apreender acerca da realidade de uma política.

Na etapa de formulação de políticas públicas a preocupação volta-se, primeiramente, para a identificação do problema a ser resolvido. Uma vez identificado, tal problema ou demanda passará por um amplo debate para se definir se o mesmo entrará ou não em uma agenda governamental. Caso entre, serão estabelecidos quais os planos de ação para resolução de determinado fenômeno (Souza, 2006b). A formulação no contexto de tomada de decisões pode ser

> democrático e participativo ou autoritário e de gabinete; de baixo para cima ou de cima para baixo; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada, propositadamente, incompleta para "ver se cola" e como é que fica "na prática" (Dagnino & Costa, 2001, p. 231).

Para Brancaleon, Yamanaka, Castro, Cuoghi, & Paschoalotto (2015) a etapa de formulação é composta pela definição da agenda (momento em que se elegem as prioridades de governo e definem o problema a ser sanado), a formulação (em que se levanta as alternativas políticas cabíveis para solucionar problemas) e a tomada de decisão (seleção da melhor alternativa ou ação para colocar em curso o conjunto de iniciativas, incluindo a de manter o *status quo*).

Dentro do contexto de política pública, muitos modelos têm sido propostos para explicar como os governos formulam as suas políticas e quais as consequências delas na vida em sociedade. Souza (2006b) apresenta um modelo descritivo/operacional para formulação de políticas públicas que pode servir de guia para a análise da formulação das políticas, como mostra a Figura 1 abaixo.


Objeto
• Verificar de forma clara quais são os objetivos da política pública.
Temporal
• Optar por decisões que visem o longo prazo, levantar dados analíticos, utilizar indicadores sobre a política.
Escala
• Levar em consideração os contextos da política.
Inovação
• Debater posturas tradicionais e experimentar novas ideias.
Evidência
• Utilizar várias fontes de dados.
Alternativas
• Analisar diversas alternativas questionando o porque de uma sugestão ser melhor do que outra.
Custos
• Calcular todos os custos previstos na alternativa selecionada.
Inclusão
• Refletir acerca dos resultados que irão gerar diante da demanda pela política.
Fatores internos
• Ponderar sobre a disponibilidade de recursos do governo e a aderência da política ao planejamento estratégico.
Fatores Externos
• Analisar as questões éticas, jurídicas e os condicionantes impostos pelos grupos políticos que apoiam o governo
Aprendizado
• Refletir sobre outras experiências similares.
Vetos e apoios
• Identificar os principais grupos de apoio e de oposição na fase inicial da formulação..
Arena decisória
• Verificar na arena decisória onde possíveis conflitos poderão surgir.
Políticas prévias
• Investigar os principais resultados, problemas e potencialidades de políticas semelhantes implementadas anteriormente.
Policy community
• Detectar quais foram os especialistas que apoiariam a política pública

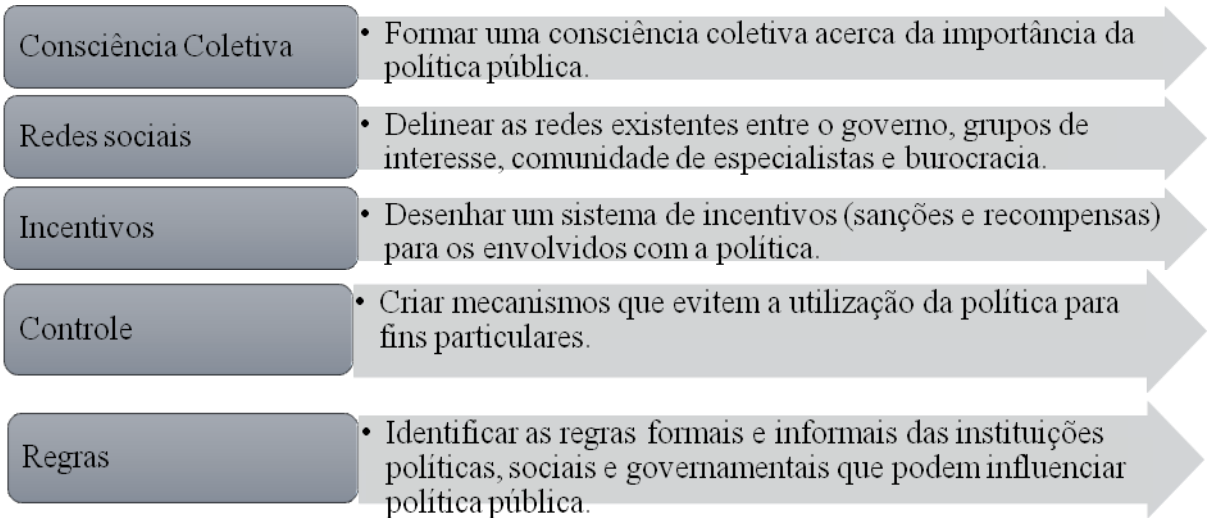


Figura 1. Modelo descritivo/operacional para formulação de políticas públicas
Fonte: Souza (2003)

Os elementos os quais estão indicados na Figura 1 devem ser analisados, também, antes de se iniciar o processo de elaboração. A autora descreve cada um desses elementos sugerindo um *modus operandi* para que se possa dar o passo para a formulação das políticas (Souza, 2003).

Uma vez formuladas as políticas passam para a etapa de implementação a qual deverá contar com o suporte de órgãos de governo, de organizações da sociedade civil, estruturas já existentes ou especialmente criadas, por burocratas (Dagnino & Costa, 2001).

Sabendo-se que a implementação é uma maneira de continuar a política que foi formulada dentro de um determinado contexto, o que ocorre depois disto é uma transferência de responsabilidades para as burocracias, departamentos e agências que a colocarão em prática. Porém, tal transferência não necessariamente definirá questões práticas das políticas, pois, a mesma ocorre, em alguns casos, no âmbito da execução e operacionalização das tarefas (Dye, 2013).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas na década de 1970 ganharam um novo formato com a realização de pesquisas empíricas, por meio de estudos de casos, que apresentavam resultados negativos acerca dos governos e de como eles implementavam seus programas (Sabatier & Mazmanian, 1979). Um dos estudos de mais destaque foi publicado por Pressman e Wildavsky em 1973 o qual abordou os *implementation gaps*. O trabalho apontou que os programas federais nos Estados Unidos não estavam sendo desempenhados da maneira em que se havia pensado no ato da formulação. Além da desconfiguração das ações no ato da implementação, foi percebido que eles não estavam alcançando bons resultados devido à forma com que as ações estavam sendo executadas. Detectaram a

existência de dissensos provocando um hiato entre aquilo que foi planejado e o que foi executado, transformando a implementação em um "elo perdido" (Pressman et al., 1975).

A partir daí, percebeu-se que a implementação de políticas públicas não tratava apenas de uma disfunção de caráter técnico, mas de um conjunto de fatos e componentes que, por algum motivo, não obtiveram sucesso (Hill & Hupe, 2002; Howlett et al., 2013; Secchi, 2010). Assim, houve uma ampliação dos estudos na década de 1980, a partir de pesquisas comparativas em que procurou-se explicar as diferenças na implementação, as variáveis que influenciavam o processo e as diferentes estruturas. A princípio com métodos mais simples e em seguida, já na década de 1990, com métodos científicos mais rigorosos (Sabatier & Mazmanian, 1979).

Na realidade brasileira questiona-se sobre as "leis que não pegam, programas que não vingam ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação" (Secchi, 2010, p. 45).

Para tentar superar alguns dos desafios, pesquisadores têm proposto modelos de análise: os modelos *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima); modelo de resolução de problemas; e o modelo de Van Meter e Van Horn que são apresentados e discutidos a seguir.

A política implementada de cima para baixo (*top-down),* separa a política (*politics*) da administração, de modo que os implementadores não participem do processo de tomada de decisões. Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas devem ser constituídas no topo, para que posteriormente haja uma transferência de responsabilidade da implementação para os agentes que colocarão as ações em prática, acreditando que ao se definir os objetivos das políticas públicas na legislação, a etapa de implementação das ações acontecerá de maneira contínua e fluida e caso haja algum hiato, este será considerado uma "falha de percurso" (Ham & Hill, 1993; Sabatier & Mazmanian, 1979).

A perspectiva *top-down* tem foco nos elementos que irão controlar os agentes implementadores da política para o alcance de objetivos em um cenário em que seria possível assegurar que as ações implementadas seriam fieis àquelas propostas no desenho da política.

A forma com que o problema é tratado, a capacidade de estruturar a implementação e a capacidade de gerir as variáveis que interferem no ato da implementação são fatores determinantes para o sucesso da implementação no modelo *top-down* (Matland, 1995). Orienta-se que sejam definidos os objetivos de forma clara, com diminuição do número de atores envolvidos, limitando a extensão da mudança necessária e transferindo a

responsabilidade da implementação para agências que tenham afinidade com os objetivos da política. Ainda assim, podem existir incertezas no ato da implementação, como por exemplo, a incompatibilidade entre as diretrizes dos programas e a resposta local à política (Berman, 1993)

As peculiaridades apresentadas no modelo *top-down* acarretaram em críticas quanto ao seu formato de implementação. Existem três pontos cruciais no modelo *top-down* e que são altamente passíveis de crítica pelos estudiosos da área: ele não considera o conteúdo das ações executadas anteriores à formulação de políticas (o que acarreta em perdas de conexões importantes); enxerga a implementação como algo técnico e administrativo, não levando em conta as questões políticas que permeiam o processo; e a alta relevância que se dá aos formuladores de topo – os "arquitetos" da política – considerando que os implementadores locais podem ser um empecilho para o sucesso da implementação (Howlett et al., 2013; Matland, 1995).

Em contrapartida, o modelo de implementação de baixo para cima (*bottom-up*) dá aos agentes, ou burocratas, uma maior liberdade para desenharem a implementação e apresenta uma maior participação tanto na identificação do problema quanto no levantamento de soluções (Howlett et al., 2013; Secchi, 2010).

Normalmente, existe uma reorganização institucional no nível local, pois muitas vezes uma política nacional pode não ser implementada automaticamente, e então surge a necessidade de adaptação mútua entre a política e os membros das organizações relacionadas ao processo de implementação (Berman, 1993).

Tanto a abordagem *top-down* quanto a *bottom-up* funcionam como ferramentas de direcionamento de pesquisa e análise – um dá atenção inicial "aos documentos que formalizam os detalhes da política pública [...] para então verificar em campo as falhas de implementação, já o outro, primeiramente, observa empiricamente como a política pública vem sendo aplicada na prática para verificar como a política pública deveria ser, entender os porquês das desconexões [...]" (Secchi, 2010, pp. 48).

As diferenças existentes entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* se dão, também, no contexto institucional, enquanto o primeiro pensa em políticas que vão desde o nível federal até o nível municipal, o outro funciona como uma espécie de fomentador de serviço local em que se propõe um melhor entendimento da dinâmica e do sistema local antes de se iniciar a implementação (Berman, 1993).

No modelo de implementação baseado no potencial de resolução de problemas acredita-se que uma maneira de atores políticos elevarem sua capacidade de lidar com determinados dilemas e demandas é aumentar seu *know-how* analítico para monitoramento e antecipação de acontecimentos.

A Tabela 3 apresentada por Howlett et al. (2013) descreve os tipos de situações para determinados problemas. A primeira que se destaca aqui são os ambientes de poucas condicionantes (baixas restrições) que podem fazer com que a implementação ocorra de modo pleno, como no exemplo "construção de rodovia", que gera melhorias na mobilidade urbana e contempla um número elevado de pessoas e, por tanto, não apresenta grandes restrições quanto a sua execução. Uma outra situação extrema ocorre quando existem problemas que apresentam um tratamento tão difícil e restrições tão altas, que o resultado acaba sendo uma implementação simbólica, por exemplo a "eliminação da pobreza".

Existe ainda outras duas situações: situação de baixa restrição com instrumentos experimentais (programas de alfabetização infantil); e o cenário de alta restrição, com frequência de contestação, cujos implementadores estão sempre necessitando da busca por recursos diversos, como é o caso da implementação de serviços de saúde.

O que Howlett et al. (2013) argumenta é que é possível desenvolver um desenho político mais efetivo, ainda que o cenário não favoreça uma dada política. Como os recursos são limitados, sugere-se então a formação de instituições especializadas e setores de implementação para que se possam atender as questões com altos níveis de dificuldade. Assim, quanto maiores os graus de dificuldade na resolução de problemas, mais bem capacitados devem ser os agentes envolvidos. Além disso, o modelo de implementação com foco nos graus de dificuldade para resolução de problemas, diz respeito não só às pessoas e atividades que colocarão em prática com as políticas criadas, mas também à criação de órgãos ou a responsabilização de novas funções para departamentos já existentes, para que consigam sanar as demandas.

Tabela 3
Modelos de implementação e seu potencial para resolver problemas

		Natureza do problema	
		Consistente	Incosistente
Restrições	Baixa	Implementação plena (construção de rodovia)	Implementação experimental (habilidade de leitura das crianças)
	Alta	Implementação contestada (serviços de saúde)	Implementação simbólica (eliminação da pobreza)

Fonte: Howlett et al. (2013).

Por fim, o modelo de análise da implementação das políticas que foi proposto pelos pesquisadores americanos Donald Van Meter e Carl Van Horn (1975), que consiste em uma análise do processo de implementação guiado pela Teoria da Organização, por estudos sobre o impacto das políticas públicas e do impacto das decisões judiciais e as relações intergovernamentais. Neste modelo são sugeridas seis variáveis que, para eles, são determinantes no resultado da implementação, como descrito Figura 2. Tais variáveis são, de acordo com os autores, centrais na relação entre a política e o desempenho da mesma. Eles propõem não só a relação de interdependência entre as variáveis como também sugerem a construção de indicadores para medir desempenho, quando se trata de casos com objetivos mensuráveis.

As seis variáveis identificadas por Van Meter e Van Horn para análise da implementação são:

- ✓ padrões de políticas e objetivos, já que esses padrões serão a base para avaliar o desempenho;
- ✓ os recursos e incentivos disponíveis;
- ✓ qualidade das relações Interorganizacionais;
- ✓ características das agências de implementação;
- ✓ o ambiente econômico, social e político; e
- ✓ ânimo/entusiasmo dos implementadores - relaciona-se a três elementos: compreensão da política; resposta à política (aceitação, rejeição ou neutralidade); e a intensidade dessa resposta.

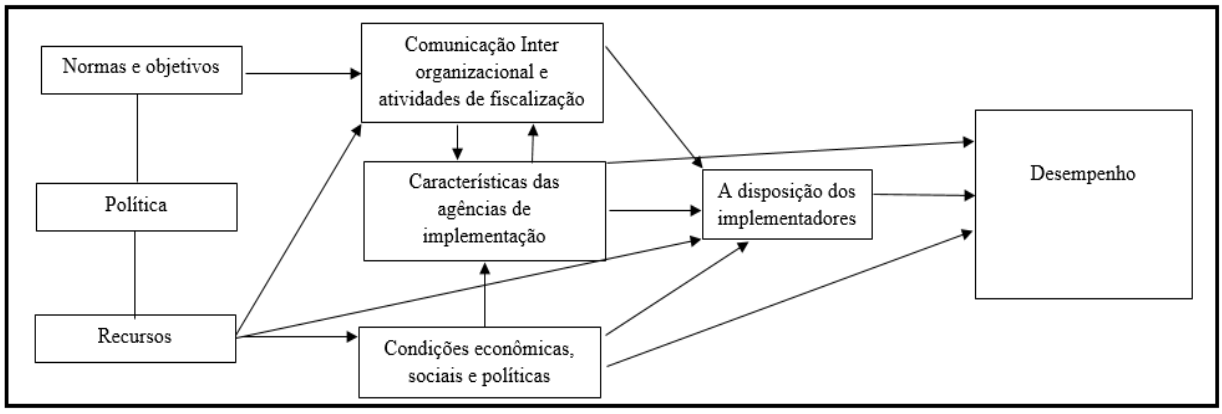


Figura 2 - Um modelo do processo de implementação de políticas
Fonte: Meter & Horn (1975).

Cada um dos modelos descritos acima atende a um determinado contexto de estudo acerca da implementação de políticas públicas, com isso, para atender aos objetivos de análise deste trabalho procurou-se verificar qual enfoque é o mais adequado para a política aqui em questão.

Para aporte teórico na análise dos resultados sobre implementação neste trabalho, considerou-se o modelo de Van Meter e Van Horn, pois eles apresentam proposições que convergem com a natureza da política examinada: a possibilidade de se identificar as metas e os objetivos de uma política para que se possa julgá-los, sem necessariamente mensurá-los; a ideia de que as "costuras" entre as variáveis apontadas pelos autores são fundamentais para o desempenho satisfatório de uma política; e o pressuposto de que a entrega de serviços públicos é diretamente influenciada pela maneira com que os padrões, os agentes, as instituições e os objetivos se comunicam com os implementadores,

Desta maneira, as seis variáveis propostas por Van Meter e Van Horn, mencionadas acima, são utilizadas como elementos de análise no âmbito da categoria analítica (como descrito na seção de método deste estudo).

Além disso, avalia-se aqui programas governamentais bem ou mal adaptados às condições locais ou que se destoaram, no ato da implementação, da proposta originalmente idealizada.

Embora pareça que o processo de implementação de políticas públicas seja um processamento de decisões com um caráter procedimental, está muito longe disso. O desempenho, financiamento ou andamento de um programa ou projeto nem sempre é contínuo, pois exige acordos e ajustes que envolvem disputa de interesses, cultura, tradição local e formação de grupos sociais que interferem no processo de implementação (Hill & Hupe, 2002; Howlett *et al*., 2013).

No trabalho escrito por Pressman & Wildavsky (1975), a implementação apresenta relação estreita com a política em si, de modo que devem ser explicitados na legislação e em documentos oficiais os objetivos e meios de alcançá-los. Devem-se ter preocupações quanto às ligações existentes entre organizações e departamentos de nível local, pois os mesmos são fundamentais para uma implementação bem-sucedida (Hill & Hupe, 2002).

A importância de se estudar a implementação de políticas públicas está "[...] na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase [...]", que podem ser programas que

não deram sequência ou projetos com soluções descaracterizadas no ato da implementação (Secchi, 2010, p. 50).

Finalmente, após ou concomitantemente a implementação, ocorre a avaliação das políticas, momento em que os efeitos das ações são analisados, mensurados e explorados. Aqui, nesta etapa, se verifica os resultados esperados e os não esperados. Compara-se aquilo que foi planejado com que, de fato, foi executado. Para Dagnino & Costa (2001, p.232) “o grau de racionalidade da fase de formulação e o estilo de Implementação é o que define como irá ocorrer a avaliação”.

A Avaliação é o momento em que se indicarão os possíveis caminhos de mudança e as ações a serem executadas em um segundo momento da política. Pois, após a implementação e a avaliação dos resultados encontrados é que surgirão novas ideias e propostas a serem efetuadas, a fim de promover uma melhoria constante do processo.

> A avaliação tem recebido grande atenção do governo brasileiro nos últimos anos. Impulsionada pelos organismos financeiros multilaterais e também pela literatura do "novo gerencialismo público", propostas voltadas para a avaliação começam a ganhar força nas estruturas dos governos (Souza, 2003, p. 22).

Além disso, destaca-se que a avaliação é um importante instrumento de aprendizagem, pois ao formar um julgamento onde o objeto a ser avaliado é colocado em um debate - mais / menos; muito/pouco; perto/longe; bom/ mau; adequada/inadequada; alcançado/não alcançado - é possível calcular o fosso entre realidade e o horizonte proposto nos textos das políticas, apontando assim, as lacunas e os motivos da mesma existir (Neirotti, 2012). De modo geral, a avaliação se centraliza nas repercussões da política pública, isto é, nas ações, programas, projetos, legislações que surgiram a partir da gênese de uma dada política.

Outro ponto a ser destacado na avaliação é a definição de critérios, que são de extrema relevância para a afirmação de que uma política deve ou não ser executada, suspensa ou reformulada. Esses critérios, embora não sejam tipificados, eles devem indicar em que uma determinada política está contribuindo na qualidade de vida da sociedade a que atende (Chechelaine, Silveira, Moraes, & Simões, 2013).

Sabe-se que a avaliação pode ocorrer por meio de duas variáveis metodológicas: por processos ou por resultados. O primeiro consiste em medir a eficácia de uma determinada política, analisando se a implementação foi feita em conformidade com as diretrizes, metas e objetivos propostos dos programas, projetos ou ações, *a priori* definidos. A relevância desse formato de análise está no fato de se identificar se o produto da política alcançará ou

alcançou os objetivos almejados. Ou ainda, prever possíveis falhas ou discordâncias que são passíveis de acontecer no ato da formulação (Souza, 2003)

Já a análise feita por meio da variável resultado é mais audaciosa, pois está relacionada "aos efeitos da legislação/plano/programa/projeto sobre seu público-alvo, estabelecendo, também, uma relação de causalidade entre a política... e as alterações nas condições econômicas e sociais" (Souza, 2003, p. 23).

Embora este trabalho se aproprie do tipo de avaliação processual, não foram descartados dados que apresentaram uma relação de causalidade entre a política e algumas mudanças econômicas e sociais geradas (ou não) no processo de implementação.

A associação existente entre o aprendizado e a avaliação determina o surgimento do processo do *feedback*, em que ocorre a troca de informações relevantes acerca do monitoramento e controle das políticas. Porém, o fato de existir uma avaliação de processos não assegura aos atores e às organizações envolvidos que haverá uma melhoria da gestão pública ou da qualidade das políticas, pois depende da forma com que as informações serão utilizadas (e se, de fato, serão) (Chechelaine et al., 2013).

Diante disto, a aplicação das informações e resultados gerados com a avaliação, se constituem em um grande desafio para os *policymaker*s, ainda que a prioridade dela seja gerar informação. Pressman et al. (1975) apontam os principais elementos que ocasionam fossos de implementação, que podem ser identificados na avaliação, e estão descritos a seguir:

- ✓ Má formulação de objetivos - pode acarretar em diferentes formas de compreensão acerca da política;
- ✓ Excesso de pessoas ou organizações envolvidos – podem ocasionar em falhas na coordenação e comunicação;
- ✓ Diferentes motivações – a dispersão de interesses desvirtua a implementação;
- ✓ Limitação de controle ocasionado por excessos de autonomia de pessoas e organizações.

Por fim, no que tange à avaliação, ela pode ser utilizada por aqueles envolvidos em programas de vários níveis governamentais, representantes direto ou indireto do governo, interessados em aprimoramentos de programas, representantes do legislativo ou pesquisadores interessados em aprofundamentos de conhecimentos acerca da temática. Assim, os laudos de avaliação podem tanto ser úteis para estímulo à discussão pública sobre

as possíveis alternativas que o Estado possui para um determinado fenômeno, como também para divulgação de informações acerca de uma política pública (Trevisan & Bellen, 2008).

2.3. Uma metodologia para análise da elaboração de políticas públicas

Embora vários conceitos de políticas públicas tenham sido apresentados no tópico anterior, pode-se iniciar esta seção exprimindo a definição da "Análise de Políticas Públicas": reunião de informações, com diferentes origens no âmbito das ciências, que geram conhecimentos os quais serão utilizados na resolução e análise de problemas concretos em políticas públicas (Bardach, 2001).

O conceito de análise de políticas públicas utilizada como fundamento para a formação desta pesquisa foi aquele utilizado por Dagnino & Costa (2001) que afirmam:

> A análise de políticas públicas engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas, de uma maneira ou de outra, com o exame das causas e das consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Políticas tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policymakers*) e com o objetivo de auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade (Dagnino & Costa, 2001, p. 190).

Para que a análise da elaboração de políticas públicas consiga captar com profundidade informações sobre os agentes e instituições envolvidos em todo o processo, Dagnino & Costa (2001) sugerem uma metodologia para a análise a qual direciona os estudos de políticas públicas para o aprofundamento do processo de elaboração que consiste em três etapas: formulação, implementação e avaliação.

Quanto à tipologia da análise de políticas públicas Ham & Hill (1993) apresentam duas classificações: descritiva e prescritiva. A análise descritiva se caracteriza por apresentar o intuito de gerar conhecimentos acerca da elaboração de políticas públicas, por meio de pesquisas que apresentem particularidades tanto da política quanto do processo. Já a análise prescritiva visa, principalmente, o apoio aos *policymakers,* por meio de determinações e sugestões.

Há também a possibilidade de a análise de políticas públicas ser, ao mesmo tempo, descritiva e prescritiva, pois a ideia é não só expandir e aprofundar o conhecimento acerca de uma determinada política, mas também melhorar a qualidade com que ela é gerada. Pois, o foco central de uma política é identificar um problema ao mesmo tempo em que encontra possíveis soluções (Dye, 2013; Pressman et al., 1975). Portanto, trata-se de uma análise de

política (acúmulo de informações que geram conhecimentos) somada à análise para a política (sugestões de soluções de problemas).

Uma proposta sugerida por Dagnino & Costa (2001), cuja abordagem está fundamentada por Gordon, Lewis e Young (1977), contempla tanto a abordagem descritiva, quanto a prescritiva e apresenta sete formas de se analisar uma política, como mostra a Figura 3:

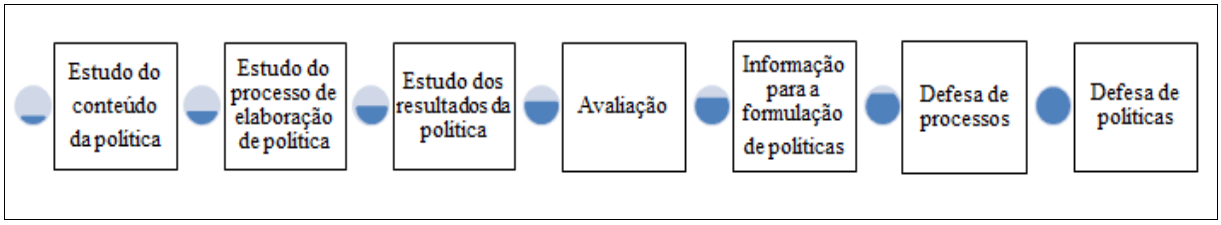


Figura 3. Os sete tipos de análise políticas públicas.
Fonte: Adaptado de Ham & Hill (1993), citado em Hogwood e Gunn (1981)

O estudo do conteúdo visa explicar a formação e o desenvolvimento das ações relacionadas à política. O estudo do processo das políticas explica como foi criada, implementada e quais os resultados encontrados, além de identificar quais as influências existiram em todo o processo. O estudo do resultado das políticas procura explanar como e porque determinados gastos ou serviços acontecem. O estudo de avaliação foca no impacto gerado com a implementação da política sobre o público atendido. A informação para elaboração de políticas é a organização das informações geradas por estudos acadêmicos ou pelo poder público que serão úteis tanto na elaboração de políticas, quanto no processo de tomada de decisão. A defesa de processos é o aperfeiçoamento da sistemática de governo e das políticas. A defesa de políticas é a ratificação das convicções e dos protocolos presentes no processo de políticas Dagnino & Costa (2001).

Além das tipologias de análise mencionadas, Dagnino & Costa (2001) fazem também uma reflexão acerca dos níveis em que uma política deve ser estudada de modo satisfatório. Tais níveis podem ser considerados, quando for o caso, como categorias analíticas: i) funcionamento da estrutura administrativa; ii) processo de decisão; iii) relações entre Estado e sociedade.

Para execução desta pesquisa optou-se por analisar a política pública objeto deste estudo (RIDE/DF) por meio do estudo do processo de análise de políticas, considerando a sugestão metodológica proposta por Dagnino & Costa (2001) em que propõe a observação do processo de elaboração composto pelas fases de formulação, implementação e avaliação.

2.4. A análise da política e o contexto: as políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil

Levando em consideração que as políticas públicas provocam repercussões na sociedade e na economia, é relevante então explanar aqui sobre o contexto das políticas de desenvolvimento regional brasileiro (e temas correlatos), até se chegar à descrição da política analisada neste trabalho (A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno).

Antes de entrar na questão contextual, cabe aqui uma breve descrição do desenvolvimento regional: trata-se de uma classificação de desenvolvimento que considera o equilíbrio na utilização dos recursos e dinâmica em determinado território – é uma maneira de administrar os recursos de modo igualitário levando em conta os diferentes agentes sociais para a identificação e resolução de problemas locais, além da atenuação de desequilíbrios espaciais. As políticas públicas de desenvolvimento regional são aquelas que têm como foco minimizar tais desigualdades em um determinado território (Xavier, Wittmann, et al., 2013).

> O processo de desenvolvimento é mobilizado por organizações que trabalham juntas ou por interorganizações cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade. As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, integradas (Fischer, p. 42, 2013).

No Brasil, o modelo de política de desenvolvimento regional adotado ao longo das últimas décadas se deu por meio de diversos incentivos à competição espacial entre os setores da economia. A justificativa para isso é que o ambiente competitivo é seletivo e, além disso, determina os espaços e as áreas sobre as quais se irá atuar, já que tais dinâmicas objetivam o crescimento de um determinado espaço (Araújo, 1999).

Foi justamente esse processo de escolhas dos locais mais “adequados” para se produzir que, em alguns casos, intensificou as assimetrias regionais e subordinação de determinados territórios em relação a outros. Na medida em que as áreas vão se especializando, mais atraem capital e mais elas se organizam para atender as demandas de produção a que são expostas (Araújo, 1999; Boisier, 1996).

Mas, fazendo uma retrospectiva temporal sobre a concepção de políticas públicas e de atuação governamental, voltadas para frações de territórios no Brasil, sabe-se que existiam dois pontos centrais: forte heterogeneidade geográfica, econômica, social e cultural no território nacional; e identidades regionais criadas a partir de diferentes processos históricos.

Com base nisso, determinadas decisões políticas no Brasil, passaram a demandar atenção e cuidados mais voltados para as realidades mais diferenciadas (Silva, 2016).

Trata-se então de uma possível intervenção que minimizasse as desigualdades existentes no território brasileiro já que “se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de microrregiões no interior do país” (Guimarães Neto, 2010, p.49).

Até a década de 1950, os planos de desenvolvimento nacional eram elaborados e pensados com uma preocupação para investimentos setoriais e, em grande parte, se concentravam na região Sudeste. No cenário político, destacavam-se as temáticas do intervencionismo estatal, planejamento econômico e práticas do corporativismo. Não existia, até então, programas específicos que atendessem às demandas regionais (Resende, Moreira, Alves, & Neto, 2015).

Somente em 1959, no governo do então Presidente da República Juscelino Kubitschek, é que ocorreu a primeira iniciativa voltada para a reestruturação do espaço econômico regional: a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A SUDENE surgiu em meio a necessidade de se amenizar assimetrias existentes entre o Nordeste e as demais regiões do país e para gerir projetos de desenvolvimento na região (Silva, 2016).

Mesmo com as modificações que a SUDENE sofreu em seu desenho institucional, após Golpe Militar em 1964, ela continuou sua atuação focada no planejamento e na gestão de projetos de desenvolvimento. A partir daí, e mediante a expansão de investimentos em infraestrutura, foram desenvolvidas a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1967 (Alves, et.al, 2014).

Até meados de 1970, o Brasil vivenciou um crescimento econômico robusto ao mesmo tempo em que ocorria a modernização da estrutura produtiva. Porém, após esse período, surgiram dificuldades fiscais e financeiras que culminaram em uma crise do modelo desenvolvimentista vigente. No cenário internacional, a decadência do modelo de Breton Woods (que acarretou em mudanças nas regras de relações comerciais e financeiras entre países industrializados) e duas crises do petróleo, contribuíram com a piora da conjuntura nacional (Alves et al., 2014).

Seguindo a mesma lógica da década de 1970 e como consequência dos fatos ocorridos naquela década, a de 1980 foi marcada pela piora da situação econômica e estrutural. Tais fatos contribuíram para a implementação das medidas neoliberais de mercado (privatizações, liberalização de mercado e políticas de desregulamentação) que já vinham sendo implementadas em outros países do mundo. Os efeitos foram: o reordenamento industrial, entrada da economia brasileira no mercado globalizado e uma repercussão ruim no mercado de trabalho nos anos de 1990 (IPEA, 2009).

Em meio a instabilidades econômicas, reflexo da crise de 1980, o Brasil mudou seu foco quanto a políticas regionais, que se resumiram em investimentos nos grandes projetos industriais voltados à metalurgia, energia e petroquímicos, deixando de lado as medidas regionais de intervenção. As instituições de planejamento foram desfeitas e as agências regionais se limitaram em distribuição de incentivos fiscais onde cada estado federado competia e buscava atrair capital nacional e internacional de grupos econômicos.

Os processos de desenvolvimento do Brasil, explanados nos parágrafos anteriores, ao longo das últimas décadas se deram em cinco fases distintas de acordo com Amparo (2014) e estão apresentadas na Tabela 4:

Tabela 4
As etapas das políticas de desenvolvimento no Brasil.

Etapas	Anos	Descrição do contexto
I	1877 - 1938	Ocorreu em consequência de problemas sociais e climáticos ocorridos no Nordeste do país e fortes movimentos migratórios desta região para a região amazônica. A migração se dava em função da busca de empregos na extração de látex da seringueira e comercialização da borracha. As ações de governo se deram no âmbito de análise e elaboração propostas para o desenvolvimento de transportes e investimentos em infraestrutura como construção de barragens e transposição do rio São Francisco.
II	1939 - 1957	Houve, primeiramente, uma tentativa de pulverização da população do Nordeste do país, que naquele momento se localizava no litoral. Para isso, houve inserções de atividades econômicas no Centro-Oeste e Norte desta região. Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, definiu-se que deveriam existir conexões peculiares do orçamento nacional no que se referia ao desenvolvimento das regiões do Nordeste e da Amazônia. Neste mesmo período, foram criadas a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, e a Superintendência de Defesa da Borracha – que passou a ser posteriormente Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - importantes instituições que contribuíram com as ações voltadas ao planejamento regional. Outros feitos que merecem destaque nesta fase são: a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e a constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do

		Nordeste (GTDN)
III	1958 - 1975	Foi marcada pela construção de Brasília, fato que contribuiu para desconcentração populacional e da produção brasileira. Além disso, o Governo Federal criou uma série de incentivos fiscais para dar mais robustez à infraestrutura econômica e incentivar o aparecimento de classes empresariais nas diversas regiões do país. Foram criadas importantes instituições de apoio à gestão regional como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), e o Banco de Crédito da Amazônia, antes chamado de Banco de Crédito da Borracha.
IV	1976- 1989	Crises internas e externas, desestruturação das finanças do Estado, inflação e estagnação da economia e do mercado de trabalho - foi marcada por forte centralização regional e concentração de renda. As instituições criadas nas fases II e III da política de desenvolvimento regional sofreram um declínio devido ao orçamento raso sob o qual passaram a operar. Porém, apesar do momento difícil em que o país vivia, houve criações importantes como os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) institucionalizados pela Constituição Federal de 1988, que serviriam de base para o rearranjo do setor produtivo do país nas décadas seguintes.
V	1990 - 2002	Caracteriza-se por extinção de órgãos importantes para a questão do desenvolvimento regional, como SUDECO, SUDAM e SUDENE e completa estagnação das políticas voltadas para essa demanda. Foi um período marcado por uma reestruturação do Executivo federal, com fortes características neoliberais. As ações voltadas para a temática do planejamento e desenvolvimento regional não se encaixaram no Orçamento Geral da União (OGU) e as iniciativas de caráter desenvolvimentista do Brasil, nesta fase, baseavam-se nos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento" que tinham atenção voltada para os setores agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais, deixando de lado regiões nacionais menos integradas ou dinâmicas do país. Uma lógica que vislumbrava competição regional, logística e redução de custos do produto final, um novo tipo de regionalismo que segregou parte das regiões do país.

Fonte: Adaptado de Amparo (2014).

Apesar de ter sofrido uma estagnação quanto às iniciativas de desenvolvimento regional, a fase V teve os méritos necessários para formulação de uma política regional mais coerente *a posteriori*. Nesse período, embora tenha havido preocupações apenas com iniciativas dispersas de desenvolvimento local, com atenção voltada para os chamados "territórios problemas", houve um fortalecimento da discussão sobre a importância da participação social nos debates de criação e implementação de novas políticas de planejamento e desenvolvimento regional, em uma concepção descentralizadora de gestão, diferente daquela centralizada, característica do Estado Brasileiro até o início dos anos 1990 (Amparo, 2014).

Contudo, o período que compreendeu os anos 1982 e 2002, foi marcado por uma reestruturação no panorama regional que acabou acarretando em “forças inerciais, involuções e desconstruções, isto é, mais dos impactos diferenciados regionalmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas, do que de alguma decisão autônoma de mudança ou de uma política regional institucionalizada” (Brandão, 2013, p.34).

Tal período foi marcado, sobretudo pela promulgação da Constituição Federal de 1988 que trouxe um novo formato de autonomia política e fiscal das esferas estaduais e municipais. Permitiu-se adotar uma agenda própria, paralela ao executivo federal, de modo que os governos locais estabelecessem a sua própria agenda na área social. Porém, vale ressaltar aqui que há uma centralização de poder e autoridade no governo federal no quesito coordenação dos objetivos das políticas que englobam todo o território nacional, como será visto adiante, na discussão sobre o federalismo brasileiro. Além disso, a existência de uma centralização de recursos financeiros na esfera federal seria, em tese, uma maneira de obter resultados mais equitativos minimizando as desigualdades internas quanto à capacidade de gastos (Arretche, 2004).

Essa estrutura de gestão prevista na Constituição Federal de 1988 prevê iniciativas e ações ligadas à formulação de propostas no âmbito do desenvolvimento regional com processos descentralizadores de poder e minimização dos desequilíbrios regionais. “(...) uma certa maneira de gerir assuntos públicos, neste caso particular, as políticas e iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento regional e/ou territorial (...)” (Freitas, Freitas, & Dias, 2012).

Em síntese, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, as políticas de desenvolvimento regional, no Brasil, tinham o intuito de abranger os vários setores da economia englobando os diversos atores e agentes cujos interesses eram distintos e alocados nas agendas das políticas públicas de acordo com a urgência de sua demanda ou interesse e força política. Em 1990 - pós processos reformistas - as ações voltadas ao desenvolvimento regional assumem um papel mais setorial com orientações políticas e ideológicas que induziam formas diversas de exploração do território com um caráter mais pulverizado nos processos de desenvolvimento local, que incentivava a competitividade entre os espaços nacionais acarretando assim em um aumento de desequilíbrios e diferenças inter e intrarregionais.

Diante da ausência de planejamento regional no país, as políticas públicas de desenvolvimento regional ganham forças nos anos 2000 e são repensadas por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), apresentada em 2003, em um cenário onde

o Estado assume que o Brasil é um país altamente desigual e coloca as estratégias para o planejamento e desenvolvimento regional como um dos pontos centrais das políticas de governo, expresso no Plano Plurianual 2004/2007. Um dos seus objetivos centrais deste PPA era a redução "de desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local" (Brasil, 2011, p. 178).

Foi a partir de 2003 (até 2008, período de forte crescimento da economia do país), que as políticas de desenvolvimento passaram a ter um cunho mais territorial de atuação. Dentre elas, destaca-se a expansão das políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, ampliação do volume e tipos de linhas de crédito, empenho para manter as conquistas sociais e políticas e tratar o desenvolvimento regional como uma questão de Estado (Brandão, 2013).

A PNDR, embora apresentada em 2003, foi regulamentada em 2007, por meio do Decreto nº 6.047/2007. Esta política é coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) que responde pela "formulação, concepção e iniciativas gerais de implementação da PNDR, bem como seus instrumentos básicos como os planos e os fundos regionais" (Brasil, 2011, p.24).

Seu processo de implementação foi dividido em PNDR I no período entre 2003 e 2011, e PNDR II que embora formulado para entrar em vigor em 2012, ainda encontra-se em processo de andamento por meio do projeto de lei PLS 375/2015 que tramita no Senado Federal. A formação dessa política contemplou um conjunto de medidas governamentais tomadas pelo governo federal a fim de retomar o planejamento regional e repensar diretrizes acerca do PNDR I (Brasil, 2003)

Os objetivos da PNDR de 2003 eram minimizar as assimetrias regionais e potencializar o desenvolvimento das regiões do Brasil com uma atuação territorial. Para isso, pensou-se na valorização de características locais e interação entre os diversos níveis de governo, incluindo regiões e sub-regiões. Desta forma, foram definidas regiões com prioridade de assistência em que se levava em consideração o rendimento domiciliar médio e o crescimento do produto interno bruto (PIB) per capita para delimitar o grau de necessidade de atendimento (Brasil, 2003).

À partir da PNDR, houve também, um aumento de investimentos em infraestrutura (ações na Usina de Itaipu, Polo Petroquímico de Camaçari, Projeto Carajás e da Zona Franca de Manaus) e disseminação da indústria de base e bens de capital (Resende et al., 2015).

A PNDR continua (atualmente) remetendo a uma desconcentração administrativa e uma descentralização política como já discutida neste trabalho. Mas, além disso, ela necessita de articulação política setorial concomitantemente à interação entre os diversos níveis de poder (local, territorial, estatal, regional) tendo como foco a implementação da política (Delgado, Bonnal, & Leite, 2007).

As diretrizes que foram definidas para a PNDR (Brasil, 2012) são:

> i) delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas e uma maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis; ii) organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis; e iii) dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, podendo transformar o atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social. (Brasil, 2010)

A PNDR se norteia pelos eixos temáticos: governança, participação social e diálogo federativo (com o intuito de promover o debate entre os setores e a sociedade); financiamento do desenvolvimento regional (por meio do fundos de investimento); desigualdades regionais e critérios de elegibilidade (objetivando priorizar espaços com maior necessidade de assistência; enumerar indicadores a fim de classificar as regiões com prioridades de recebimento de recursos); vetores de desenvolvimento regional sustentável (guiados pelas tendências da estrutura produtiva, educação, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura, rede de cidades, sustentabilidade ambiental.

Os principais instrumentos, em vigor no ano de 2018, da PNDR são planos regionais, os programas governamentais e os fundos de desenvolvimento regional (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO, FCO; Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia). Tais fundos são geridos pelo Ministério da Integração Nacional, pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional (SEDENE, SUDAM e SUDECO), de modo direto ou por meio dos Conselhos Deliberativos, e também pelos bancos federais, regionais e Banco do Brasil (Brasil, 2010).

Além disso, a PNDR prevê ainda o atendimento prioritário à determinadas regiões do país. Dentre as regiões, enquanto institucionalidades legalmente constituídas, destacam-se, aqui, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) que têm como objetivos, de acordo com o Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2015)

> (...) articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento e assim, conseguir prioridade no recebimento de recursos públicos destinados à promoção de iniciativas e investimentos que reduzam as desigualdades sociais e estejam de acordo com o interesse local pactuado entre os entes participantes. Esse acordo é fundamental, pois a criação de uma RIDE envolve a negociação prévia entre os Estados envolvidos sobre questões como os limites e municípios da região, os instrumentos necessários, os objetivos e a adequação às necessidades específicas de gestão.

Existem atualmente três RIDEs: Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Petrolina - Juazeiro; Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina; e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF). Esta última é objeto deste estudo e é discutida com mais detalhamento a seguir, na seção 2.5.

2.4.1. O federalismo brasileiro e as políticas públicas

A federação é uma maneira de organizar a estrutura de governo, político e territorial, que apresenta uma fragmentação de poder e de autoridade entre os vários entes que a compõe. Tal estrutura é assegurada por meio de um "pacto" (a Constituição) e apresenta uma relação entre a autonomia e a interdependência entre as esferas (Filippim & Rótulo, 2013).

O conceito de federalismo se constitui a partir da concepção de que esse pacto, que aqui damos o nome de Constituição, se estabelece por meio da combinação de forças de diversos atores e agentes que pertencem ao contexto, exigindo cooperação política e financeira entre o governo central e os demais entes subnacionais. Os sistemas federativos são operacionalizados de acordo com o grau de descentralização entre as unidades de governo, embora tal descentralização não seja um fator condicionante para que o sistema federativo ocorra (Souza, 1998).

A articulação que deve existir entre os entes federados, que compõe um governo, demanda a criação de mecanismos que proporcionem a coordenação e a preservação da autonomia das partes envolvidas. Desta forma, a construção desse processo só poderá ser concebido a partir do entendimento entre todas as esferas de poder. "Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas" (Abrucio & Franzese, 2007, p. 7).

Os países que apresentam o federalismo como forma de estrutura político-administrativa, possuem, primeiramente, o objetivo de manter as ações políticas baseadas na ideia de que partes autônomas proporcionam um todo unido. Segundo, por possuir grandes

diversidades dentro do território relacionadas à extensão territorial, étnicas, sociais, culturais, econômicas e políticas (Arretche, 2004).

Como a noção de Federação traz à tona questões como a autonomia concomitante às execuções de ações conjuntas, para tratar do federalismo brasileiro ressalta-se então a importância do debate sobre a descentralização na estrutura federativa nacional.

A redemocratização brasileira deu início a um processo de descentralização de recursos que se iniciou antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). No início dos anos de 1980, houve um fortalecimento de governadores (e unidades de estado) e dos governos municipais. Em detrimento da CF/1988, esse movimento de autonomia das esferas federativas se intensificou e o Brasil passou a apresentar um formato particular de Federação, cuja estrutura apresenta três entes de governo (União, Estados e Municípios), onde todos eles possuem elevado grau de autonomia política, administrativa e econômica (Arretche, 2004).

Assim, o município passa a ser um ente federado (juntamente com os estados e a União), sob condição de descentralização de recursos, política e administrativa, acompanhada da descentralização também de atribuições.

A federação brasileira é formada pela União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios (IBGE, 2017). Porém, essas esferas federativas não possuem o mesmo grau de autonomia financeira, já que, os municípios que apresentam maior população possuem também mais possibilidades de maior arrecadação própria. Com isso, os municípios menores acabam se tornando mais dependentes de fundos constitucionais (como o Fundo de Participação Municipal) e das demais transferências da União (Arretche, 2004).

Dentre as responsabilidades que o nível local passou a ter após os processos de redemocratização, a gestão de políticas públicas torna-se uma das mais relevantes e desafiantes. A Constituição Federal prevê um modelo que se baseia em competências comuns aos três entes federados e institucionalizou, por meio do artigo 23, que as áreas de políticas públicas voltadas para conservação do patrimônio público, promoção de acesso à saúde e assistência social, à cultura e educação, preservação do meio-ambiente, incentivo à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar, moradia e saneamento básico, enfrentamento às causas da pobreza, e ações voltadas para educação e segurança no trânsito são “de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...)” (CF, 1988)

Como se pode observar, as políticas setoriais no Brasil, de grande relevância para a promoção do bem estar social, são de competência dos três entes federados. Com isso, a maior parte das obrigações acabaram sendo atribuídas de modo desorganizado pela esfera local e, em alguns casos, sem a colaboração de outros níveis federativos ou sob condições de competição entre os municípios (guerra fiscal, disputa por recursos financeiros, dentre outros) (Souza, 1998).

A verdade é que a municipalização deu um alto grau de importância institucional a prefeitos no que se refere à implementação de ações em nível local e intergovernamental e

> (...) cada qual defendendo a autonomia de seu município como se esta significasse um isolamento das demais unidades da federação, ignorando que alguns problemas têm solução apenas em âmbitos mais abrangentes como o microrregional, estadual, ou mesmo federal. O pior de tudo é que autonomização em diversos casos e aspectos não reduziu a subordinação financeira ou política das cidades em relação aos níveis superiores de governo. A assunção de responsabilidades pelos municípios, ademais, não significou necessariamente uma democratização do poder local, tampouco resultou inegavelmente numa melhoria da gestão das políticas. Em boa parte dos casos, a tendência à "prefeiturização" do poder, o pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo nas áreas mais pobres e em pequenas municipalidades, além da baixa qualidade da burocracia municipal reduziram o potencial transformador da descentralização (Abrucio & Franzese, 2007, p. 7).

E no que tange à ação de coordenação e a autonomia, Arretche (2004) pontua que a autoridade encontra-se no governo federal, pois ele é o maior agente financiador das políticas, e igualmente acontece com a criação de normas e coordenação das interações entre os entes federados. Pressupõe um desenho de delegação de competências para algumas políticas públicas, com descentralização fiscal e de competências que deu aos entes federados legitimidade constitucional para implementar políticas públicas. Com relação à concentração da autoridade política, ela varia de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental.

Diante de um cenário em que as três esferas de poder apresentam atribuições e competências para implementar ações de políticas públicas setoriais e intersetoriais, coloca-se no debate a existência não só de conflitos de responsabilidades, mas também o surgimento de *gaps* de implementação e dificuldade de integração de ações, assunto este que é abordado na seção a seguir.

2.4.2. As dificuldades de integração das políticas públicas de desenvolvimento regional: um impasse do federalismo brasileiro

A maneira com que as políticas públicas de desenvolvimento regional evoluíram no Brasil, se deu de modo muito desigual no país, tanto pela realidade financeira, quanto pela

capacidade administrativa e política de cada região. O fato é que, assim como as demais políticas, as de desenvolvimento também ficaram a cargo do município o papel de executá-las e aí depende da força local a solicitação de auxílios das demais esferas estadual e federal para colocar em prática as ações de governo (Brandão, 2013).

As políticas públicas de desenvolvimento regional, bem como as políticas setoriais, exigem a construção de instrumentos de coordenação conjunta entre os entes federados. Como essa coordenação regional tem sido uma atribuição (em muitos casos) dos próprios municípios, como mencionado, eles têm se articulado muitas vezes por meio de consórcios intermunicipais e por convênios que reúnem esforços intermunicipais para criar soluções aos problemas coletivos ou para alcançar objetivos comuns às instituições através da cooperação entre os agentes envolvidos. O resultado dessa união pode ir da realização de obras e prestação de serviços até o planejamento integrado (Filippim & Rótulo, 2013).

Levando em conta que as políticas públicas de desenvolvimento regional (não só elas) exigem um alto grau de articulação entre os três entes federados, existem alguns pontos críticos provocados pelos processos de descentralização, que são pontuados a seguir.

Ocorre que essa descentralização de competências e autonomia (entre união, estados e municípios), ainda é foco de grandes discussões e críticas, pois os limites não estão claramente definidos e as normas no que se refere à cooperação entre os entes também não estão explicitas de forma clara. Então, Abrucio & Franzese (2007) destacam algumas considerações sobre o tema:

- ✓ A descentralização foi reduzida a municipalização;
- ✓ Boa parte dos municípios brasileiros não são auto suficientes, necessitando de repasses de outras esferas de governo;
- ✓ As desigualdades existentes no território nacional e as peculiaridades das situações no plano local dificultam o municipalismo autárquico;
- ✓ Existem grandes assimetrias na estrutura administrativa e política entre municípios (seja capacidade técnica ou política);
- ✓ As formas de se criar cooperação ou parcerias no nível local, quando existem, são muito incipientes institucionalmente (por isso as regiões metropolitanas e integradas, os consórcios públicos e os convênios têm apresentado pouca, ou nenhuma efetividade).

A visão apresentada acima é corroborada por Filippim & Rótulo (2013) os quais afirmam que em se tratando de autonomia de recursos financeiros e administrativos, houve

avanços por parte do poder local. Porém, a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, de longo prazo, ainda são ineficientes. Neste contexto, parece haver uma visão otimista referente a determinadas discussões sobre os temas da autonomia e da delegação de competências, que tem colocado esses dois pontos como centrais para o sucesso da descentralização, desconsiderando que tal ação pode vir seguida de ausência de estado (devida a grande fragmentação de tomada de decisões) e falta de pro-atividade dos governos locais.

Além de todos os impasses provocados pela descentralização, discutidos no parágrafo anterior, existem também algumas disfunções diretamente relacionadas à elaboração e implementação das políticas públicas de desenvolvimento regional, segundo Gaetani (1997): i) existe um problema no conteúdo das políticas que, em alguns casos, provocam contradições, impasses e controvérsias, o que explica a deterioração ou a extinção de algumas delas; ii) há, com frequência, o uso ou a geração de informações pouco consistentes; iii) estrutura administrativa não tem criado mecanismos que viabilizem o fortalecimento do controle social; iv) volume de recurso financeiro, nem sempre é o problema, mas sim o como se gasta; e v) Existe uma patogênica falta de comunicação entre as instituições e entes da Federação Brasileira.

Em síntese a capacidade de financiar, formular e implementar políticas públicas por parte dos municípios é muito reduzida, e os Estados parecem não tomar para si determinadas responsabilidades. Embora as receitas tributárias próprias dos municípios brasileiros tenham aumentado, foram assumidas também novas atribuições. A falta dessa compreensão e coordenação, sem a devida delegação de competências pode acarretar em graves consequências, já previstas na literatura sobre o federalismo e políticas públicas: sobreposição de ações; diferenças na prestação dos serviços entre as regiões, e problemas quanto a capacidade de gastos na ótica da implementação de políticas, pois se perde a oportunidade de potencialização de recursos e alcance de melhores resultados (Souza, 1998).

Portanto, o federalismo praticado no Brasil, junto às relações existentes entre os entes federados, não só não pactuam suas ações baseando-se nas diferentes características socioeconômicas do país, como apresenta um sistema federativo com relações intergovernamentais desarticuladas e com formulação e implementação de políticas públicas sem integração. O motivo disto pode ser não só pelos problemas provocados pela descentralização, pautados por Filippim & Rótulo (2013), como também pelas disfunções

que circundam elaboração e implementação das políticas públicas de desenvolvimento regional colocadas por Gaetani (1997).

> A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que União, Estado e Municípios se omitam diante de uma questão, a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar – se do governo municipal, estadual e federal. Isto é, tem-se um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada (Abrucio & Franzese, 2007, p. 55).

Mudar este cenário das políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil requer uma postura política mais ampla, com formação de pactos mais inclusivos, completos e efetivos, e com a mudança no modo de se fazer política (mais cooperativo e menos competitivo). A integração de políticas públicas ainda se esbarra na falta de comunicação e no problema das competências compartilhadas.

Neste debate acerca dos problemas que surgem a partir da não integração de políticas e ações e as contradições que existem em torno dos processos descentralizadores, surgem alguns questionamentos: como gerir os recursos humanos de modo que eles viabilizem a comunicação entre as esferas de governo? Como incentivar a formação de parcerias entre e dentro de municípios? Como reverter o quadro de entropia do sistema político local? Como traduzir demandas sociais em ações efetivas por meio de políticas públicas integradas?

A descentralização apresenta o lado positivo que é o de forçar o sistema político a se articular e procurar saídas para situações diversas de assimetrias regionais, mesmo que isso se dê de forma precária. Porém, embora o federalismo brasileiro tenha assumido diversos formatos ao longo de sua história como república, ele permaneceu favorecendo o modelo de negociações políticas que acabam acomodando os conflitos e as diferenças existentes no território, em vez de tomar uma postura mais proativa e promover mais equilíbrio.

Isso ocorre porque a descentralização no Brasil, mesmo consolidando a democracia e o federalismo, apresenta fatores econômicos e políticos os quais influenciam diretamente nas decisões políticas devido a fatores econômicos (pois o jogo de forças dos estados se dá de modo desigual, existindo centros competitivos que tem vez e voz em decisões e vetos nas políticas) e os processos de formulação e implementação desintegradas e com baixo grau de articulação intergovernamental.

2.5. A formação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF

O conceito de região pode estar atrelado à noção de localização, com referência ao clima, relevo e vegetação, formando então regiões naturais, ou a um conjunto de fatores e prolongamento de fenômenos que se relacionam a contextos políticos, administrativos, culturais e naturais. A região, no que tange a projetos de desenvolvimento, liga-se a este segundo conceito, destacando que um processo de regionalização deve estar fundamentado em necessidades impostas pelas políticas setoriais, por práticas de planejamento ou processos de desenvolvimento (Silva, 2016).

Ela (a região) pode ser entendida também com uma subdivisão que compõe um sistema nacional maior, sem autonomia federativa, funcionando como um pequeno espaço que compõe um espaço maior (Filippim & Rótulo, 2013). Desta maneira, existem algumas preocupações que devem existir para que se criem políticas regionais de nível nacional que deem suporte a determinadas regiões. Políticas pensadas com o intuito de criar ambientes que sejam atrativos para investidores, que fortaleçam instituições (para que as mesmas possam coordenar as capacidades internas de desenvolvimento) e que estimulem a inovação e proporcionem articulação entre as pessoas e as entidades envolvidas no processo (Feger, 2010).

Logo, as políticas públicas que apresentam como foco central o desenvolvimento de uma determinada região, ou subunidade de uma nação, necessitam criar artifícios que favoreçam a aceitação e entrada de inovação no ambiente, ao mesmo tempo em que são integradas por pessoas, ações e instituições.

Foi neste sentido que as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES foram criadas. Elas têm como objetivos formar redes de cooperação para a promoção do desenvolvimento, estruturar e unificar as iniciativas da administração nos níveis da União, dos Estados e dos municípios, a fim de proporcionar a criação de projetos que almejem o incentivo econômico de territórios pouco desenvolvidos (Brasil, 2011).

Atualmente, e como já mencionado, existem três RIDEs no território nacional - Grande Teresina/PI, Juazeiro/BA e Petrolina/PE e Distrito Federal e Entorno. Tratando, especificamente da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), objeto desta pesquisa, pontua-se que hoje ela é constituída por 19 municípios do estado de Goiás, 02 de Minas Gerais, além do próprio Distrito Federal (Brasil, 2011).

A RIDE/DF formou o seu movimento de ocupação territorial com fortes influencias da dinâmica do Distrito Federal e dos demais municípios adjacentes. Para compreender melhor o seu processo de constituição territorial, destaca-se aqui alguns fatos históricos relevantes relacionados à formação do Centro-Oeste e da RIDE/DF propriamente dita (Miragaya, 2014).

No início do século XVIII os bandeirantes chegaram ao Planalto Central, área até então habitada por povos indígenas. Os propósitos dos bandeirantes eram detectar áreas para extração de minérios, expandir áreas de produção agrícola e escravizar mão-de-obra dos índios. Com isso, eles acabaram contribuindo com a intensificação dos processos migratórios para esta região. Ao final deste mesmo século as atividades da mineração sofreram um enfraquecimento em consequência do processo exploratório. Tal fato acarretou um movimento de migração inverso, havendo um esvaziamento populacional da região central do país. Aqueles que se firmaram no Planalto Central, e com o fim do ciclo da mineração, voltaram as suas atividades para a pecuária, caça, pesca e agricultura de subsistência (IPEA, 2014).

No século seguinte a população do Centro-Oeste caiu pela metade, passando de 5% para 2,15% da população do Brasil. Ao final do século XIX e início do século XX, a região ainda era pouco habitada e foi então que o governo federal começou a implementar uma série de medidas para incentivar a ocupação do Centro-Oeste, como por exemplo o Programa Marcha para o Oeste, e posteriormente, na década de 1960, a transferência da capital brasileira para o Planalto Central (Queiroz, 2007).

No decorrer do século XX, entre as décadas 1940 e 1950, houve grandes mudanças na estrutura econômica, sobretudo os fomentos ao setor de indústrias. Porém, tais medidas não impactaram diretamente a região Centro-Oeste que, naquele momento, apresentava suave aumento do contingente populacional que era em decorrência da expansão agropecuária. A migração, como consequência da expansão do setor primário, somado à transferência da capital brasileira para a região central, fez com que a população passasse de um quantitativo de 1.730.684 de pessoas em 1950, para 2.942.992 de pessoas em 1960, segundo IBGE (2001).

Na década de 1970 a região metropolitana de Brasília sofreu um forte aumento com a consolidação da nova capital brasileira. Como a apropriação de terras em Brasília era limitada a regras e apresentava um método formal de ocupação e urbanização da área, a população começou a migrar para o seu entorno, criando micro regiões multipolarizadas,

surgindo vários centros, e de modo disperso na área do Distrito Federal. As ocupações extrapolaram inclusive, os limites geográficos e sofreram fortes influências de municípios goianos, o que deu origem a uma concentração urbana nas áreas adjacentes à capital do Brasil (IPEA, 2014).

Brasília é uma capital que representa forte influência sobre os municípios vizinhos, tanto pelas funções administrativas, quanto pelo mercado o qual atrai pessoas à procura de empregos e/ou serviços. Embora apresente algumas características de regiões metropolitanas (RMs), a Constituição Federal de 1988 apresenta uma legislação própria para a formação de RMs, não sendo legalmente permitido a sua formação a partir de municípios pertencentes a dois estados da Federação. Todavia, está previsto pela Constituição Federal a formação de regiões integradas com fins administrativos, não podendo ser tratadas como Regiões Metropolitanas (IPEA, 2014).

Assim, a RIDE/DF que foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e é regulamentada pelo Decreto Nº 7.469, de 4 de Maio de 2011. A coordenação e tomadas de decisões acerca dos programas e projetos das RIDEs são feitas por meio da SUDECO e pelo Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (COARIDE), que por sua vez é composto de representantes da União, Estados, municípios que compõem a região e pela Associação dos Municípios adjacentes a Brasília (AMAB), como mostra a Figura 4 (BRASIL, 2015).

A RIDE/DF faz parte de um conjunto de ações de integração, planejadas pelo Ministério da Integração Nacional (por meio da SUDECO) que corroboram com as estratégias da PNDR do governo federal. Além disso, ela é considerada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, uma área prioritária de atuação.

O Decreto 6.074/2007 prevê “as áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal” (Brasil, 2007). As regiões prioritárias, incluindo a RIDE/DF, são classificadas como tal a partir da tipologia da PNDR que estabelece as descrições das desigualdades regionais por meio de uma escala Microrregional, como sugere o IBGE. Para a classificação, utiliza-se as variáveis: rendimento médio mensal por habitante e taxa geométrica de variação dos Produtos Internos Brutos municipais por habitante. O resultado desse cruzamento são as classificações das subregiões como “alta renda”, “dinâmicas”, “estagnadas” e “baixa renda”, sendo consideradas prioritárias, sob ponto de vista de atuação e

direcionamento de recursos financeiros, aquelas que apresentam estas três últimas denominações.

Figura 4. Contexto da RIDE/DF
Fonte: Elaborado pela Autora, 2018.

Os objetivos centrais da RIDE/DF são articular e harmonizar as ações administrativas entre a União, os Estados e os municípios para promoção do desenvolvimento regional, proporcionar meios de planejamento e desenvolvimento sustentável da região, e identificar potencialidades, demandas, cadeias produtivas, entraves e problemas. Além destes, a RIDE/DF foi criada também para atrair recursos para redução das desigualdades sociais e procurar soluções de problemas originados a partir do crescimento desorganizado tanto de Brasília, quanto dos municípios de seu entorno.

A ideia da política é definir prioridades para implementação de ações que visem melhorias na infraestrutura urbana e redução de assimetrias econômicas e sociais existentes entre os municípios.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são apresentados os aspectos metodológicos e os caminhos percorridos para a realização deste estudo e apresenta oito tópicos: i) Problema e as perguntas de pesquisa; ii) Delineamento de pesquisa; iii) Delimitação do caso, nível e modelo de análise; iv) Coleta de dados; v) Análise dos dados; vi) A utilização de software de apoio à análise dos dados; vii) Técnicas de validade e confiabilidade da pesquisa.

3.1. O problema e as perguntas de pesquisa

O objeto deste trabalho insere-se no tema do desenvolvimento regional em um contexto que se necessita de alto grau de coordenação, integração de ações e articulação entre os Estados de Minas Gerais e Goiás, o Distrito Federal, e os municípios que compõem a RIDE/DF, assim como a União.

Considerando que esses agentes são atores fundamentais de uma política pública e que a intervenção deles no contexto local faz-se fundamental para melhorias nas condições de vida de uma área considerada, institucionalmente, como prioritária, considerou-se importante conhecer as interfaces dessa relação, especialmente as ações, que por natureza, precisariam ser praticadas de modo integrado.

Com base em tais premissas, e levando em consideração os resultados de trabalhos empíricos sobre o tema que acabaram mostrando uma lacuna teórica, esta pesquisa pautou-se pela investigação do processo de organização e implementação de ações na RIDE/DF. Então, a fim de nortear o estudo, foram propostas as seguintes perguntas: como ocorre a operacionalização de ações na RIDE/DF (juntas ou disjuntas?); e Como a (des)articulação política interfere no desenvolvimento regional da RIDE/DF?

A partir das questões mencionadas, e com o intuito de respondê-las, foram formulados os objetivos, geral e específicos, que nortearam esta pesquisa tanto para a elaboração de roteiros, quanto para definição de categorias de análise.

3.2. Delineamento de pesquisa

Optou-se para a realização desta pesquisa por uma abordagem qualitativa de análise, com delineamento de estudo de caso. Essa escolha se deveu ao fato deste trabalho tratar de um estudo sistemático sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

O estudo classifica-se como qualitativo, pois visa analisar um processo de investigação para compreensão de um problema social. Não houve interesses em relações causais, mas sim nos documentos reais e evidências para que se pudesse compreender o como e o porquê determinados acontecimentos se deram no âmbito da RIDE/DF (Creswell, 2007).

A utilização do estudo de caso se deu a partir das orientações e estratégias de Creswell (2007); Eisenhardt (2007); Yin (2001), os quais admitem que este delineamento contribui para o entendimento de fenômenos individuais, por meio de investigação das

características dos acontecimentos da vida real em que se realiza uma análise profunda de determinados contextos.

Este estudo consiste em uma pesquisa do tipo descritiva e explicativa levando em consideração que se pretende analisar e explicar como os fatos têm acontecido nos diversos contextos, sem intervir no objeto de estudo, revelando apenas como ele tem se comportado (Pradanov & Freitas, 2013).

Quanto ao horizonte temporal, considerou-se o período compreendido entre 1998 a 2017 levando em consideração a data de criação da RIDE/DF.

3.3. Delimitação do caso, o nível e o modelo da análise

Para a condução da pesquisa, foi selecionada a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno como o caso a ser analisado. A justificativa da escolha se deveu a lacuna teórica existente em torno desta política em que não foram encontrados trabalhos que abordassem a análise do processo de elaboração de políticas públicas relacionadas a RIDE/DF.

Sabe-se que a RIDE/DF engloba o DF, 21 municípios, sendo dois municípios mineiros (Unaí, Buritis) e 19 municípios goianos (Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa) como mostra a Figura 5.

Figura 5. A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
Fonte: SUDECO (2017)

O estudo considerou três níveis de análise (institucional, processo de decisão e relações entre Estado e sociedade), seguindo as orientações propostas por Dagnino & Costa (2001) apresentados na Figura 6. O nível funcionamento da estrutura administrativa (institucional) representa os interesses e os objetivos da estrutura da organização. A análise deste nível deve apresentar quais as instituições públicas e os atores que estão envolvidos em uma dada política. Passando ao segundo nível, processo de decisão, o foco é no como acontecem as relações que são estabelecidas entre os atores e instituições. O terceiro nível de análise é, por fim, aquele que possibilita comparar aquilo que foi estabelecido como padrão, com aquilo que efetivamente aconteceu nas estruturas da política e destas com a sociedade.

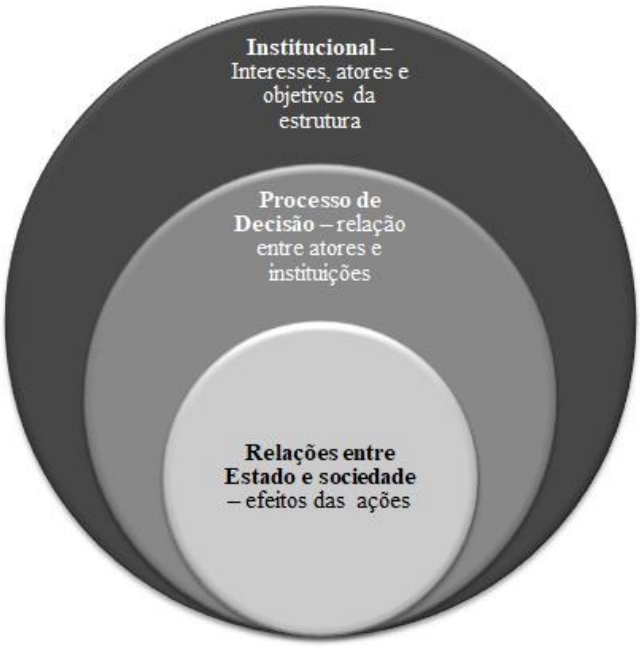


Figura 6 - Os níveis de análise.
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Quanto à sugestão para a análise da política, Dagnino & Costa (2001) propõe o estudo do processo de elaboração de políticas públicas, que compreende as etapas de formulação, implementação e avaliação. Sendo assim, para cada uma destas fases foi utilizada uma referência teórica extraída deste trabalho como aporte na verificação dos resultados de pesquisa, como ilustra a Figura 7.

Para a análise das etapas formulação e avaliação foi utilizada como referência teórica as proposições de Souza (2003): i) a primeira etapa do processo foi utilizado o “Modelo descritivo/operacional para formulação de políticas públicas” (Figura 1); ii) na análise de resultado optou-se pela investigação do processo que consistiu em averiguar a eficácia da RIDE/DF comparando as diretrizes, metas e objetivos propostos com que foi, de fato, executado.

Já na etapa de implementação, a análise foi feita a partir das seis variáveis propostas por Van Meter e Van Horn (padrões de políticas e objetivos, os recursos e incentivos disponíveis, qualidade das relações Interorganizacionais; as características das agências de implementação; o ambiente econômico, social e político; e ânimo/entusiasmo dos implementadores). Tais variáveis foram utilizadas como elementos de análise que orientaram os resultados e discussões sobre a implementação, como será visto a seguir na Tabela 8 em que apresenta as categorias e os elementos de análise que nortearam o estudo.

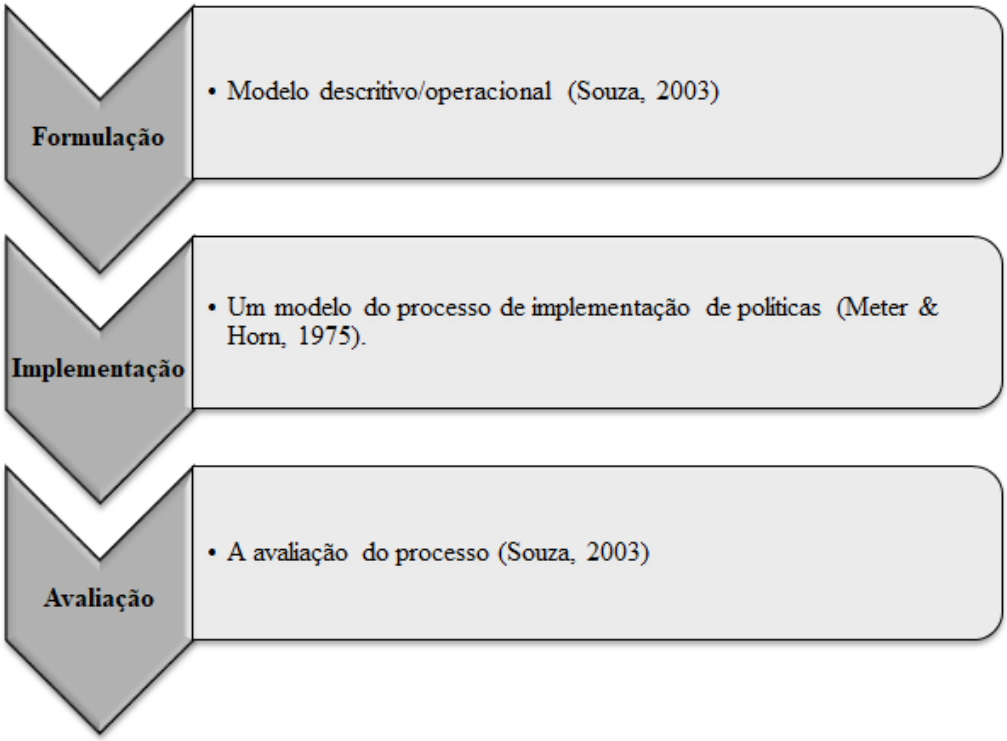


Figura 7 - Análise do Processo de Elaboração de Políticas Públicas
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Desta maneira, este estudo faz um casamento entre a metodologia de análise de políticas públicas recomendada por Dagnino & Costa (2001) (estudo do processo de

elaboração - formulação, implementação e avaliação) e as abordagens descritas acima na Figura 7.

3.4. Coleta de dados

Para a coleta de dados utilizou-se três fontes de evidência (entrevistas, dados censitários e documentos da política) permitindo assim a triangulação na análise, como recomenda (Yin, 2010). Os dados foram adquiridos entre os meses de setembro de 2017 a fevereiro de 2018. Sendo assim, foram utilizadas tanto fontes primárias, quanto secundárias, o que propicia melhor análise do mesmo fenômeno. Cada uma dessas fontes de evidências está detalhada a seguir.

3.4.1. Entrevistas

A escolha dos municípios para compor o estudo, primeiramente, se deu por meio de uma estratificação quanto ao número de habitantes. Os municípios que compõem a RIDE/DF foram agrupados nos estratos seguindo as seguintes faixas populacionais: até 20 mil hab., de 20 mil a 50 mil hab., de 50 mil a 100 mil hab., e mais de 100 mil habitantes, como mostra a Tabela 5 abaixo:

Tabela 5
Municípios da RIDE/DF organizados por faixas populacionais

Faixa populacional (habitantes)	Município / Estado	Nº de habitantes
Até 20 mil	Cocalzinho de Goiás – GO	17.407
	Abadiânia – GO	15.757
	Corumbá de Goiás – GO	10.361
	Cabeceiras – GO	7.354
	Cabeceira Grande - MG	6.453
	Água Fria de Goiás – GO	5.090
	Vila Boa – GO	4.735
	Mimoso de Goiás – GO	2.685
20 mil - 50 mil	Cristalina – GO	46.580
	Buritis – MG	23. 979
	Alexânia – GO	23.814
	Pirenópolis – GO	23.006
	Padre Bernardo – GO	27.671
50 mil - 100 mil	Novo Gama – GO	95.018
	Planaltina – GO	81.649
	Unaí – MG	74.495
	Santo Antônio do Descoberto – GO	63.248
	Cidade Ocidental – GO	55.915
Acima de 100 mil	Luziânia – GO	174.531

	Águas Lindas de Goiás – GO	159.378
	Valparaíso de Goiás – GO	132.982
	Formosa – GO	100.085

Fonte: Elaborado pela autora com base em IBGE (2017).

Para definição da quantidade de municípios onde os dados seriam coletados, foi utilizado o critério das variáveis: tempo disponível para levantamento de dados, recursos financeiros e volume de dados que fossem suficientes para demostrar uma realidade empírica.

Sendo assim, foram selecionados 07 municípios, como mostra a faixa cinza na Tabela 5, seguindo a lógica abaixo:

- ✓ 02 municípios com população de até 20 mil habitantes (Corumbá de Goiás e Mimoso de Goiás);
- ✓ 02 municípios com população de 20 mil a 50 mil habitantes (Alexânia e Padre Bernardo);
- ✓ 02 municípios com população de 50 mil a 100 mil habitantes (Planaltina e Cidade Ocidental); e
- ✓ 01 com população com mais de 100 mil habitantes (Valparaíso de Goiás).

Para escolha dos municípios citados acima, considerou-se a existência de secretarias que apresentaram em suas descrições de responsabilidades (em sites oficiais), ações voltadas ao tema do desenvolvimento regional. Sendo assim, as secretarias as quais participaram do estudo estão apresentadas na Tabela 6.

Como a RIDE/DF engloba, além dos municípios, a União, o Distrito Federal, os Estados de Goiás e Minas Gerais, foram coletados dados de departamentos que representassem tais entes federados, exceto o estado de Minas Gerais (ver Tabela 6).

Participaram também, entidades da sociedade civil organizada e aqui se faz uma ressalva quanto a isto: todos os roteiros foram previamente testados. No teste do roteiro da sociedade civil, que aconteceu no município de Alexânia, identificou-se que as organizações locais não tinham relação direta ou algum tipo de articulação com a política estudada. Diante disto considerou-se as informações fornecidas pelas organizações entrevistadas e a partir disto, em todos os municípios em que foram realizadas as entrevistas subsequentes, foi solicitada aos entrevistados, representantes do nível municipal, a indicação de uma organização da sociedade civil, que tivesse uma atuação regional, e que se relacionasse com a RIDE/DF. Todos os municípios tinham como referência a Associação dos Municípios

Adjacentes a Brasília (AMAB), salvo Cidade Ocidental, que indicou a Associação Goiana de Municípios (AGM).

Foi feita a tentativa de realização de entrevista com a AGM, porém, ela informou, por meio do seu representante, que não possui relação com o corpo da RIDE-DF, sendo a AMAB a única organização, dentre as formais e não formais, de representação da sociedade civil que atua no contexto desta pesquisa.

Dentre as entrevistas realizadas, três (Corumbá, Padre Bernardo e Mimoso) foram feitas por telefone devido à inviabilidade financeira e indisponibilidade das agendas dos entrevistados.

Como instrumentos para coleta de dados na entrevista foram utilizados roteiros contendo as perguntas que contemplavam os objetivos geral e específicos da pesquisa. Para confecção dos mesmos, levaram-se em consideração, além dos objetivos, as abordagens teóricas do referencial deste estudo. Foram elaborados três tipos de roteiros: poder público federal, poder público municipal/estadual e sociedade civil organizada. A base dos roteiros foi basicamente a mesma, porém foram necessárias pequenas adequações, já que foram aplicados com diferentes tipos de organizações as quais assumem diferentes papéis no contexto da política.

Todas as entrevistas foram previamente agendadas e organizadas em formato de cronograma, e estão relacionadas na Tabela 6.

Tabela 6

Detalhamento de entrevistas com órgãos representantes do poder público e da sociedade civil

Entrevistado	Ente Representado	Local da entrevista	Departamento	Data
1	União	Brasília	Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional	04/12/2017
2	União	Brasília	Departamento de articulação, planos e projetos especiais da SUDECO	15/02/2018
3	Estado	Goiânia	Secretaria de Desenvolvimento de Goiás	10/10/2017
4	Distrito Federal	Brasília	Subsecretaria de Fomento da RIDE	19/09/2017
5	Município	Alexânia	Secretaria de desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico, Turismo, Serviços Públicos e de Agricultura, Pecuária e Irrigação - SEDEM	19/09/2017
6	Município	Cidade	Secretaria de Meio Ambiente e	16/10/2017

		Ocidental	Desenvolvimento Econômico	
7	Município	Valparaíso	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	16/10/2017
8	Município	Planaltina	Secretaria de Relações Institucionais	17/10/2017
9	Município	Corumbá*	Secretaria de Planejamento	25/10/2017
10	Município	Padre Bernardo*	Secretaria de Administração e Planejamento	25/10/2017
11	Município	Mimoso*	Secretaria de Administração	26/10/2017
12	Sociedade Civil	Alexânia	Sindicado dos Produtores Rurais de Alexânia	19/09/2017
13	Sociedade Civil	Alexânia	Sindicado dos Trabalhadores Rurais de Alexânia	20/09/2017
14	Sociedade Civil	Alexânia	Sindicato dos Servidores de Alexânia	20/09/2017
15	Sociedade Civil	Brasília	Associação dos Municípios Adjacentes de Brasília	06/01/2018

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.
Nota: * Entrevistas realizadas por telefone

Com relação à entrevista realizada com o Departamento de Articulação, Planos e Projetos Especiais da SUDECO, destaca-se que a mesma ocorreu no dia 15/02/2018 (como mostra a Tabela 6) e após vacância do cargo pelo entrevistado que era coordenador-geral de articulação, planos e projetos especiais da superintendência. Sendo assim, embora o entrevistado tenha concedido a entrevista, e respondido às perguntas de acordo com sua experiência e conhecimentos sobre o tema e experiências no trabalho da SUDECO, ele não o fez como representante do órgão.

Para levantamento junto à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional foi necessário o envio de ofício (Apêndice F) contendo os objetivos da pesquisa e documento de vínculo institucional, solicitando ao representante do órgão que fosse feita a entrevista e coleta de informações.

Mesmo não sendo possível obter maior profundidade com entrevistas face-a-face e observações presenciais, foi necessário enviar roteiros online para a coleta de parte das informações. Tal escolha se deveu a limitações na comunicação com uma das organizações que necessitaria ser entrevistada devido ao seu importante papel no âmbito da RIDE/DF. Por isso, foram enviados à SUDECO dois roteiros: um via e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, e outro via e-mail. Ambos os roteiros foram devidamente respondidos e seguiram o formato daquele aplicado ao poder público federal (apêndice A).

Nas entrevistas foi apresentada a Declaração de Aptidão ao Campo, a qual informou ao entrevistado o vínculo institucional existente entre a estudante e o Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás.

3.4.2. Levantamento de dados censitários

Foram levantadas informações socioeconômicas dos Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010. Para o levantamento de dados que compreendeu as décadas de 1950 a 1980 foram utilizadas as informações do acervo da biblioteca do IBGE. Os dados das décadas subsequentes foram levantados na base do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS), sendo coletadas informações sobre trabalho e renda e Produto Interno Bruto (PIB). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi coletado na base do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

3.4.3. Documentação

Para o levantamento dos documentos, foram selecionados: páginas dos sites institucionais que continham informações oficiais sobre a política; páginas de sites que contivessem notícias acerca da política; documentos disponibilizados nessas páginas (cujo tema fosse pertinente à pesquisa); e documentos mencionados nas entrevistas e registrados nas notas de campo.

Quanto às páginas dos sites, foi feita a navegação por todos eles, a partir daí foi feita uma captura do mesmo transformando-os em arquivos em formato PDF. Quanto aos documentos disponibilizados nos sites e os mencionados nas entrevistas, estes foram coletados e estão listados na Tabela 7 junto aos demais.

Cada um dos documentos mencionados acima foi catalogado em planilha de *Microsoft Excel.* Eles foram, primeiramente, codificados (nomeados com números-código) e, posteriormente, foi feita uma breve descrição dos códigos a fim de facilitar a busca destes no banco de dados.

Foram realizadas também buscas no Portal da Transparência da União e do estado de Goiás e do Distrito Federal, a fim de averiguar a execução orçamentária dos programas implementados na região e identificados ao longo desta pesquisa. Tais dados foram utilizados também como documentos e coletados e planificados em arquivos de formato *Microsoft Excel*.

Tabela 7
Fontes secundárias de pesquisa

Origem	Documentos
Lei Complementar	94/1998
Projeto de lei	375/2015
	102/2015
Decretos	2.710/1998
	3.680/2000
	6.047/2007
	7.469/2011
Planos Plurianuais (2004 – 2019)**	União
	Distrito Federal
	Goiás
Acórdãos TCU*	1.655/2017
	2.364/2017
Documentos oficiais de política (PNDR e RIDE/DF)	Relatório Técnico - Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional
	Classificação das Microrregiões do Brasil
	Cartilha caracterização RIDE/DF
	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
	Plano de Investimento do Entorno do Distrito Federal – Goiás
Mídia	11 sites que continham notícias sobre a RIDE/DF
Observatório do Desenvolvimento Regional	1 Boletim Informativo ODR
Publicação quadrimestral do Ministério da Integração Nacional	14 Boletins Regionais – Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR
Fundo Constitucional do Centro Oeste	Programação orçamentária do FCO (2002 – 2017)
Ata de Reuniões	6 atas das reuniões do COARIDE

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.
Nota: * No Tribunal de Contas da União (TCU) a captura dos acórdãos foi feita no formato sistematizado, definida pelo TCU como "entendimento consolidado" da Corte sobre o tema.
** A escolha do PPAs analisados se deu em virtude da formulação e lançamento da PNDR em 2003, que prevê a RIDE/DF como região prioritária.

3.5. Análise dos dados

Para a verificação de dados, foi utilizada a análise de conteúdo, proposta por Bardin (2011), em que se escolheu a técnica da análise temática. O estudo das informações levantadas produziu a conclusão da pesquisa e, desta forma, utilizou-se o método dedutivo para a análise dos resultados finais do trabalho. As fases da análise compreenderam as seguintes etapas: pré-análise, exploração do material, tratamento de resultados, como mostra a Figura 8.

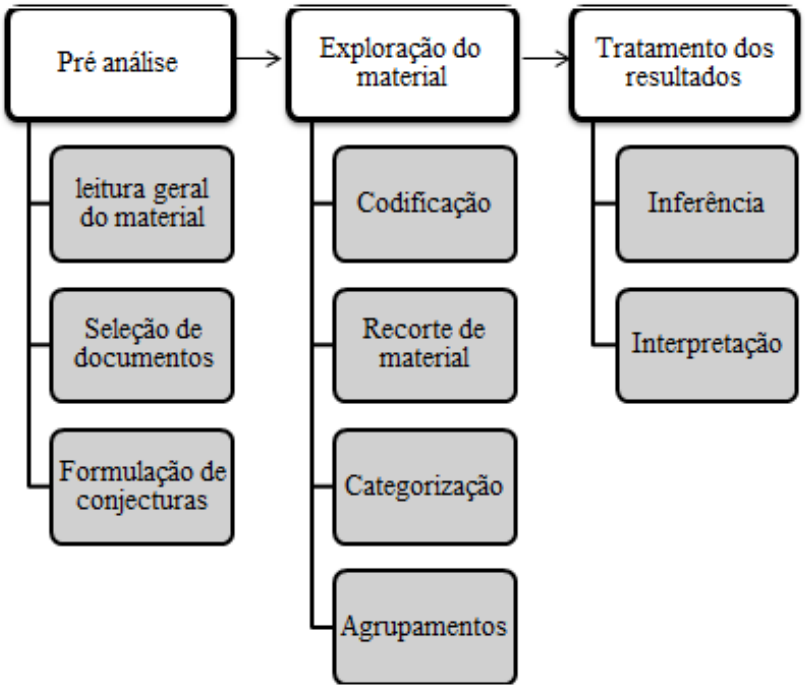


Figura 8. Desenvolvimento da análise de conteúdo
Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em Bardin (2011)

Foram definidas categorias com base na fundamentação teórica deste estudo relacionando-a aos objetivos propostos. Desta forma, levou-se em consideração a estrutura de análise de políticas públicas proposta por Dagnino & Costa (2001) - formulação, implementação e avaliação - para composição das categorias (previamente definidas), ao mesmo tempo em que se extraíram os elementos de análise da literatura e dos objetivos geral e específico, que visaram responder o problema de pesquisa proposto. A seguir cada uma delas foi definida de modo operacional, como apresenta a Tabela 8, e mostra a categoria definida para cada objetivo, detalhando os seus respectivos elementos de análise.

Tabela 8
Categorias analíticas a partir de objetivos de pesquisa

Objetivo	Categoria	Elementos de análise	Referência Teórica
Analisar o processo de formulação da RIDE/DF	Formulação da política	Histórico	Souza (2003)
		Objeto/objetivo	
		Instituições e atores da política	
		Temporal	
		Escala	
		Fatores internos	
		Arena decisória	
		Consciência Coletiva	
		Tipo de formulação	

		Ações prioritárias	
		Controle	
		Regras	
Identificar as políticas públicas		Áreas de atuação	
Descrever como ocorre a implementação de políticas públicas no contexto da RIDE/DF	Implementação da política	Recursos e incentivos	Van Meter e Van Horn (1975)
		Relação intergovernamental	
		Integração de ações	
		Característica das agências de implementação	
		Contexto da política	
		Ânimo/entusiasmo dos implementadores	
		Interações com organizações da sociedade civil.	
Identificar as eventuais dificuldades de implementação de políticas	Implementação da política	Dificuldades de implementação	

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

3.5.1. Apresentação de Outro Termo Relevante

Embora não tenha sido criada uma categoria analítica específica para a avaliação da política (que é a última etapa do processo de elaboração da política pública), foram feitas análises acerca do resultado da RIDE/DF, entendidos aqui como os produtos e as metas que foram definidas na sua formulação. Assim, visa-se responder se a RIDE/DF tem (ou não) alcançado seu objetivo central (coordenação e articulação de ações integradas) e se ela promove a desconcentração dos gastos públicos. Tal análise de resultado está prevista na literatura deste estudo sob ótica de Souza (2003).

3.6. A utilização de *software* de apoio

Foram utilizados dois *softwares* de apoio à organização do trabalho: o *Mendeley Desktop* (gerenciador de referências) e o NVivo (organizador de arquivos e suporte a análise da dados qualitativos). A versão usada do gerenciador de referências foi o 1.17.13, e o NVivo foi a versão QSR 10.

Para utilização do NVivo, primeiramente, foi criado um arquivo/projeto no programa. Feito isso, foram inseridos todos os arquivos para formação da base de dados desta pesquisa. Foram incluídos tanto o material do referencial teórico quanto os dados primários coletados em campo, dados secundários, notas de entrevista, gravações das entrevistas e planilhas com

a referência dos documentos. Em seguida os documentos foram explorados para que fosse feita a construção dos nós/categorias. As etapas subsequentes foram a consulta de informações, reflexão, visualização de árvore de palavras e registro de conjecturas, como está ilustrado na Figura 9.

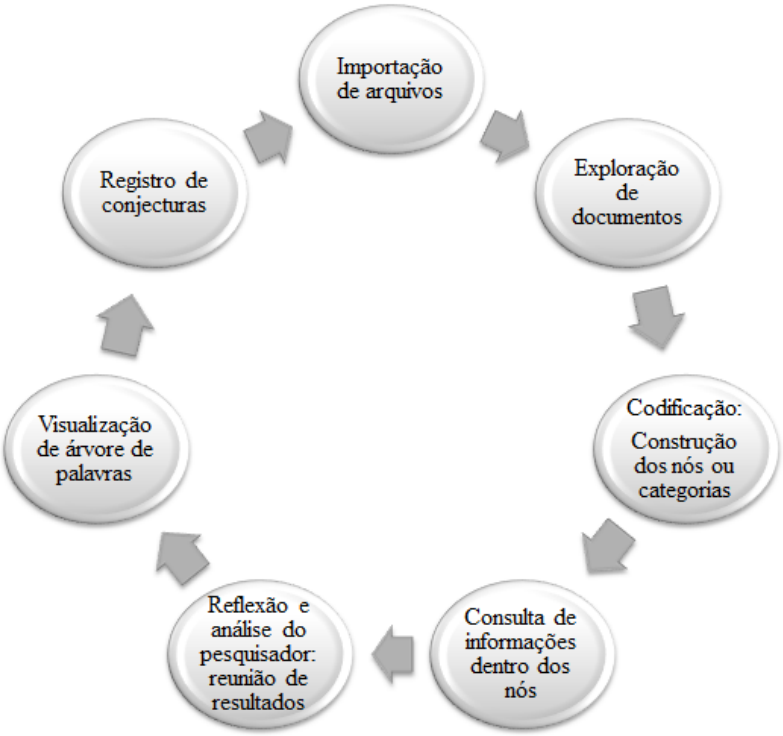


Figura 9. Os passos da utilização do Nvivo
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

O *software* foi um instrumento facilitador da análise, pois organizou uma grande quantidade de dados. As fontes de informações foram separadas de acordo com cada categoria analítica a fim de facilitar a análise e realizar convergências de informações a partir da triangulação dos dados, como previsto na seção 3.4 deste estudo.

3.8. Técnicas de validade e confiabilidade da pesquisa

De acordo com o Yin (2001), para se ter o controle da qualidade da pesquisa, é importante se ater a quatro aspectos: validade do constructo; validade interna – quando se tratar de estudos causais ou explanatórios; validade externa; e confiabilidade.

Assim, a Tabela 9 apresenta os critérios para se julgar a qualidade de uma pesquisa, proposto por Yin (2001), relacionando-os aos procedimentos que foram utilizados nesta pesquisa. Somente o teste de validade interna não é apresentado abaixo devido a este estudo não ser causal ou explanatório.

Tabela 9
Critérios de qualidade da pesquisa

Teste	Táticas propostas por Yin (2001)	Táticas deste estudo
Validade do Construto	Utilização de fontes múltiplas de evidências	Foram utilizadas três fontes de evidências com triangulação: entrevistas, documentação e dados primários (censitários)
	Estabelece encadeamento de evidências	Foram apresentadas transcrições de seleções do material coletado
Confiabilidade	Apresenta protocolo de estudo de caso	Os protocolos estão detalhados nas seções de coleta e análise de dados, designação de recursos de *softwares* de apoio descritos nas seções 3.4, 3.5 e 3.7, respectivamente.
	Desenvolve banco de dados para o estudo de caso	Foi desenvolvido um banco de dados como arquivo de projeto do NVivo cujos itens que o compõe estão detalhados nas seções 3.4.1., 3.4.2. e 3.4.3.

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em Yin (2001).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção destina-se à apresentação dos dados encontrados neste estudo e apresenta três tópicos. Para tanto, o tópico 4.1 destina-se à discussão relacionada ao objetivo específico 1 - **analisar o processo de formulação da RIDE/DF, como região institucionalizada.** Ela se inicia com o delineamento da construção histórica da RIDE/DF, perpassando, posteriormente, por todos os elementos de análise esboçados na seção de métodos desta pesquisa: histórico, objeto/objetivo, instituições e atores, desenvolvimento temporal, escala, fatores internos, arena decisória, consciência coletiva, tipo de formulação, ações prioritárias e regras contemplados no sub tópico 4.1.1.

O item 4.2 associa-se aos objetivos específicos 2, 3 e 4 - **identificar as principais políticas públicas institucionais implementadas na RIDE/DF; descrever como ocorreu a implementação dessas políticas;** e **identificar as eventuais dificuldades existentes na implementação de políticas.**

Finalmente, o tópico 4.3 analisa o proposto no objetivo específico 5, que é **avaliar os resultados da RIDE/DF**, verificando o alcance de metas e objetivos propostos.

4.1. O processo de formulação de políticas públicas: o histórico da RIDE/DF

Como já referenciado, a ocupação do Distrito Federal e seu Entorno foi fortemente influenciada pela construção de Brasília, que atraiu pessoas de todo o país por busca de melhores condições de vida e devido às oportunidades de emprego geradas com a construção da capital. De acordo com o Censo Demográfico de 1960, 96% dos migrantes que iam para Brasília tinham origem de Goiás, Minas Gerais e Estados do Nordeste. Já nesta época, a migração apresentava caráter predominantemente urbano, uma consequência da industrialização e mudanças demográficas as quais o Brasil passava na época.

Nas décadas de 1970 e 1980, a migração e os processos de urbanização continuaram sendo representados, majoritariamente, pelos mesmos estados. A região Centro-Oeste destacou-se na quantidade da migração, identificada pelo IBGE, devido ao conjunto de municípios do Entorno de Brasília ter apresentado alto crescimento populacional quando comparado com a média nacional. A taxa de crescimento populacional brasileiro foi de aproximadamente 28%, enquanto no Entorno, o crescimento foi de 104%, entre os anos 1970 e 1980, como apresentado na Tabela 10.

Entre 1980 e 1990 houve uma redução das taxas de crescimento populacional na Área Metropolitana de Brasília e no Distrito Federal, porém o aumento do contingente populacional se manteve elevada (aproximadamente 46% e 36%, respectivamente). O crescimento foi mantido, em menor quantidade, na década seguinte (1991-2000), mas os fluxos migratórios para o Centro-Oeste nas últimas décadas acarretaram em um aumento significativo de residentes na região do DF e Entorno, passando de 208.098 habitantes em 1960, para 2.753.414 nos anos 2000 (Tabela 10).

A taxa de crescimento no Entorno entre 1990 e 2000 foi de 85%, enquanto o crescimento total da Área Metropolitana de Brasília e o Distrito Federal cresceu 39% e 28 %, respectivamente. O que é importante ressaltar aqui é que a região do Entorno cresceu, aproximadamente, duas vezes mais quando comparada à Área Metropolitana de Brasília como um todo, e três vezes mais quando comparada ao Distrito Federal neste mesmo período (1990-2000).

Tabela 10
População residente do Brasil, Distrito Federal e Entorno

Área	População Residente				
	1960	1970	1980	1990	2000
Brasil	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.799.170

DF	140.164	537.492	1.176.935	1.601.094	2.051.146
Entorno do DF	67.934	88.424	180.263	379.338	702.268
Total - Área Metropolitana de Brasília	208.098	625.916	1.357.198	1.980.432	2.753.414

Continua

Continuação

Áreas	Crescimento populacional (%)			
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
DF	283	119	36	28
Entorno do DF	30	104	110	85
Total - Área Metropolitana de Brasília	200	117	46	39

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em IBGE. Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000.

Enquanto o Entorno alcançava suntuosas taxas de crescimento populacional, no período que compreendeu os anos 1970 a 2000, um paradoxo de ocupação de terras começou a surgir. O Entorno e as então chamadas cidades satélites apresentavam uma ocupação desordenada em que absorvia o contingente da população de migrantes (tanto operários que trabalhavam na construção da capital, quanto funcionalismo público de baixa hierarquia funcional). Ao mesmo tempo, em Brasília, o Plano Piloto apresentava seu projeto urbanístico setorizado, em que o Estado era o maior proprietário das terras no meio urbano e no rural e mantinha o monopólio da distribuição e parcelamento das áreas a serem ocupadas (Caiado, 2005).

Desta forma o Estado pôde definir o ritmo e a direção em que a cidade iria se expandir, determinando assim, a qualidade urbana do Plano Piloto. Infelizmente, tal Projeto (inserido em uma campanha nacional de desenvolvimento econômico) foi crucial para promover desigualdades nas ocupações, já que a capital, altamente valorizada pelo mercado imobiliário e pelas políticas de habitação, foi construída em uma região em que os municípios apresentavam uma economia baseada na exploração mineral, na agricultura e pecuária de subsistência, um delineamento altamente destoante do projeto urbanístico de Brasília.

O alto crescimento da população nos municípios do Entorno de Brasília se deu de modo assimétrico. Os municípios de Águas Lindas, Formosa, Luziânia e Valparaíso apresentaram as maiores concentrações de pessoas residentes no levantamento censitário de 2000, como apresentado na Tabela 11.

Tabela 11
Evolução da população no Entorno de Brasília

Municípios	População Residente				
	1960	1970	1980	1990	2000
Abadiânia	8.186	7.793	9.005	9.402	11.452
Água Fria	*	*	*	3.771	4.469
Águas Lindas	*	*	*	*	105.746
Alexânia	8.022	9.390	12.124	16.472	20.047
Cabeceiras	*	4.054	4.993	5.973	6.758
Cidade Ocidental	*	*	*	*	40.377
Cocalzinho	*	*	*	*	14.626
Corumbá	13.713	18.439	20.212	8.643	9.679
Cristalina	8.402	11.600	15.977	24.937	34.116
Formosa	21.708	28.874	43.296	62.982	78.651
Luziânia	27.444	32.807	80.089	207.674	141.082
Mimoso de Goiás	*	*	*	3.779	2.801
Novo Gama	*	*	*	*	74.380
Padre Bernardo	4.637	8.381	15.857	16.500	21.514
Pirenópolis	26.494	30 349	29.329	25.475	21.245
Planaltina de Goiás	6.123	8.972	16.172	40.201	73.718
Santo Antônio do Descoberto	*	*	12.725	51.897	35.509
Valparaíso	*	*	*	*	94.856
Vila Boa	*	*	*	*	3.287

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em IBGE. Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000.
Nota: * Municípios não emancipados até o período.

A região do Entorno, foi se moldando em um ambiente sócio espacial caracterizado pela existência de uma segregação da população que apresentava menor renda, cujos municípios possuíam pouco acesso à prestação de serviços básicos do Estado (saúde, educação, infraestrutura) o que potencializou, ainda mais, a exclusão social.

A Tabela 12, a seguir, apresenta uma caracterização das condições de vida da população sob os aspectos do Índice de Desenvolvimento Humano (renda, educação e longevidade) em 1991. O IDH mede o potencial "de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e às oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter" (IPEA, 2018, p.1). O PNUD classifica o IDH-M em baixo (B), médio (M), elevado (E) e muito elevado (ME).

Tabela 12
Classificação do IDH-M dos municípios do Entorno de Brasília, 1991.

Municípios do Entorno	IDHM	Grupo de IDH	IDHM Educação	Grupo de IDH	IDHM Longevidade	Grupo de IDH	IDHM Renda	Grupo de IDH
Distrito	0,616	B	0,419	B	0,731	M	0,762	M

Federal								
Valparaíso de Goiás	0,531	B	0,331	B	0,687	M	0,660	M
Formosa	0,482	B	0,259	B	0,684	M	0,631	M
Cidade Ocidental	0,538	B	0,338	B	0,710	M	0,650	M
Luziânia	0,430	B	0,195	B	0,665	M	0,614	B
Cristalina	0,474	B	0,260	B	0,699	M	0,586	B
Águas Lindas de Goiás	0,387	B	0,145	B	0,667	M	0,600	B
Novo Gama	0,451	B	0,235	B	0,661	M	0,589	B
Alexânia	0,378	B	0,158	B	0,647	B	0,529	B
Planaltina	0,384	B	0,156	B	0,657	M	0,554	B
Sto Antônio do Descoberto	0,409	B	0,183	B	0,669	M	0,559	B
Cocalzinho de Goiás	0,363	B	0,138	B	0,632	B	0,547	B
Padre Bernardo	0,346	B	0,124	B	0,648	B	0,517	B

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em PNUD, IPEA, & FJP (2013)
Nota: Grupos de IDH: Baixo 0,44; Médio 0,65; Elevado 0,77; Muito elevado 0,89

Como se pode perceber pela tabela 12, 100% dos municípios apresentaram em 1991 um baixo IDH-M total e baixo nível de escolaridade. No grupo IDH-M longevidade e renda, 75% e 25 % respectivamente, dos municípios apresentaram classificação “Médio”. Muito embora tenha havido reduções nos níveis de pobreza e melhoria dos níveis educacionais entre os anos 1980 e 1990, na população total do Entorno continuou a existir uma acentuada discrepância quando comparada com a região de Brasília (Censo, 1991).

O contexto de assimetrias sociais existentes entre o Entorno e Brasília fez com que se criasse um novo arranjo institucional na tentativa de realização de um planejamento integrado para convergir esforços e melhorar a capacidade de gestão e promover qualidade de vida para a população dos municípios limítrofes ou sob influência direta de Brasília.

4.1.1. Características da formulação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

Este tópico apresenta os atores e instituições envolvidas no contexto da RIDE/DF, bem como os demais elementos de análise propostos por Souza (2003): objeto/objetivo, temporal, escala, fatores internos, arena decisória, consciência coletiva, tipo de formulação, ações prioritárias, controle, e regras.

Na etapa de formulação de políticas públicas, um fator primordial é a identificação de um problema a ser resolvido ou uma demanda a ser sanada. Sabe-se também que após um debate acerca das questões levantadas são estabelecidos planos de ação que visem a resolução dos problemas (Souza, 2006b). Sendo assim, relacionando estas premissas apresentadas pela autora à realidade da RIDE/DF, sabe-se que a necessidade por melhorias da qualidade de vida dos residentes dos municípios do Entorno, o aumento de assimetrias inter-regionais e a indispensabilidade de articulação política e implementação de ações integradas deram origem à política pública "Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno".

Os artigos 21, 43 e 48 da CF/88 discorrem, dentre outros temas, acerca das competências da União quanto à articulação, integração, elaboração e execução de planos nacionais e regionais para organização do território e promoção do desenvolvimento econômico, urbano e social. Com base legítima na Constituição, foi elaborada e aprovada a Lei Complementar 94/1998 pela qual autorizou-se a criação da RIDE/DF.

A princípio, o Decreto que regulamentava o funcionamento da RIDE/DF era o de nº 2.710/1998, que entrou em vigência em 1998. Porém, o mesmo foi revogado pelo Decreto nº 7.469/2011 que, atualmente regulamenta as atividades da Região Integrada. Este decreto dá competência de coordenação de ações, a serem implementadas, ao Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - COARIDE, vinculado ao Ministério da Integração Nacional e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO.

Aqui cabe pontuar algumas mudanças importantes quanto à revogação e promulgação dos decretos mencionados acima para que se possa apresentar todos os agentes e instituições envolvidas. De acordo com o Decreto 2.710/1998, a elaboração do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal que deve direcionar as ações na RIDE/DF, ficaria sob responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Além disso, seriam ainda atribuições da SEPRE a análise quanto aos incentivos fiscais para a geração de emprego e renda, tarifas, fretes e seguro e as linhas de crédito especiais. Ademais, viriam também as ações vinculadas, tais como a criação de políticas, articulação de órgãos, atração de investimentos e promoção de desenvolvimento aos municípios da RIDE/DF.

Porém, no início do ano 2000, a SEPRE passou a ser Ministério da Integração Nacional (MI), por meio do Decreto 3.680/2000, cuja atribuição principal era atuar

diretamente no combate às desigualdades regionais, com uma política de Estado que visava um planejamento estratégico. Com isso, a coordenação da RIDE/DF passou a ser do MI.

Embora as Superintendências de Desenvolvimento tenham sido recriadas neste período, a SUDECO não o foi. Ela ficou vinculada ao MI com estrutura de secretaria e responsável por ações ligadas ao FCO e pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007 – 2020) e pela gestão da Ride/DF (Brasil, 2007).

A SUDECO só foi efetivamente recriada em 2011, e foi naquele mesmo ano que a RIDE/DF passou a ser regulamentada pelo Decreto 7.469/2011, vigente até a presente data. A coordenação e articulação continuam a ser do COARIDE e no Artigo 3º do referido decreto, compete ao Conselho Gestor da RIDE as seguintes atribuições:

> I - coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais;
> II - aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE;
> III - programar a integração e a unificação dos serviços públicos que lhes são comuns;
> IV - indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional;
> V - harmonizar os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento;
> VI - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RIDE; e
> VII - aprovar seu regimento interno.

A composição do COARIDE apresenta uma característica multidisciplinar, como ilustrado na Figura 9, pois o mesmo perpassa por vários temas que envolvem o desenvolvimento regional e deve ser capaz de firmar políticas ou acordos em harmonia com a gestão pública e territorial vinculadas à RIDE/DF. O conselho é composto pela Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da SUDECO, nove membros do governo federal, três dos governos estaduais e um representante do município por meio da Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB).

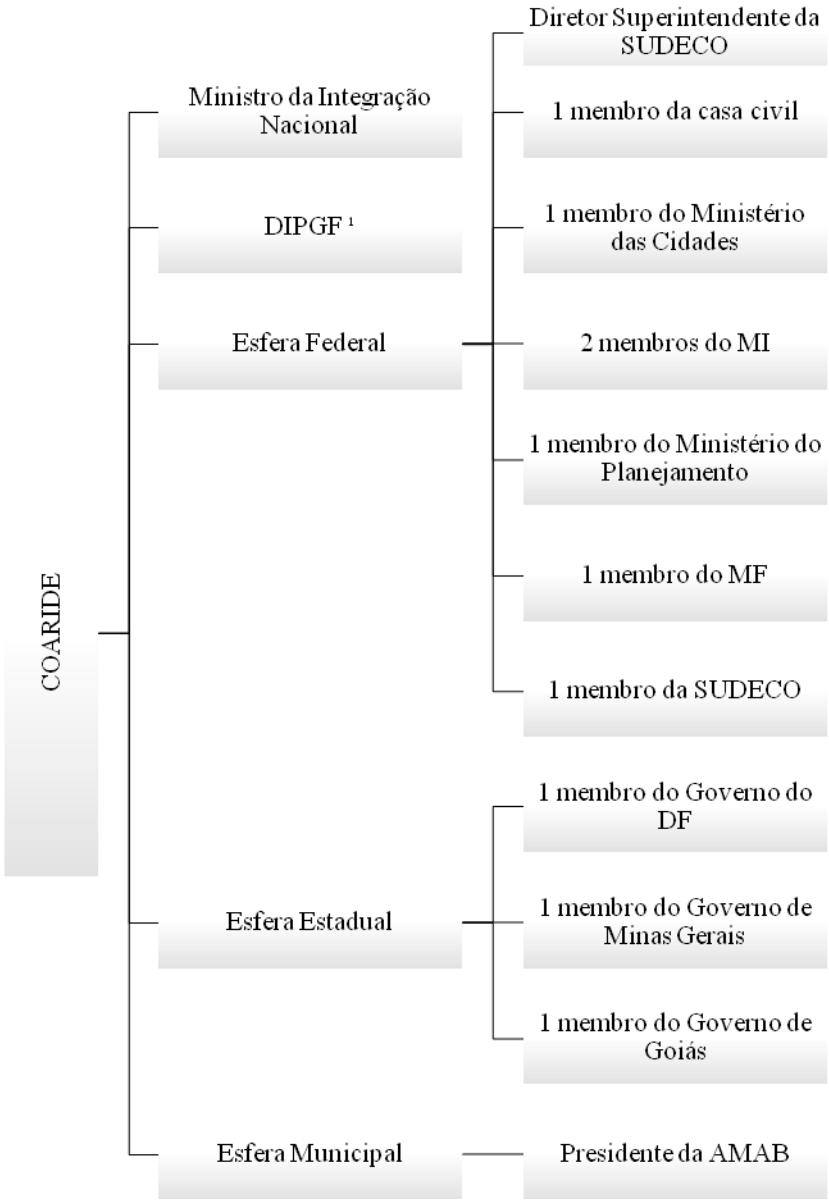


Figura 10. A composição do COARIDE
Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base no Decreto 7.469/2011.
Nota: 1. Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos (SUDECO).

O Conselho apresenta uma formação de natureza interfederativa, com um domínio notório da União. Talvez pelo fato do COARIDE englobar diferentes Unidades da Federação que podem apresentar interesses distintos, competindo à esfera federal, neste caso, à gestão de possíveis conflitos. Ou então para permitir que determinadas ações sejam realizadas sem a aprovação dos estados e do representante do município, já que a União apresenta maioria no Conselho.

Porém, pela natureza da política pública (de desenvolvimento regional) a qual o COARIDE está relacionado, não parece lógico do ponto de vista da implementação que

exista um número mínimo de membros dos municípios, visto que o objetivo deste tipo de política é justamente debater questões com o nível local (os agentes endógenos), com arranjos formados a partir de uma atuação coletiva a qual envolve organizações e agentes do contexto local para a elaboração de iniciativas (Boisier, 1999; Fischer, 2013; Silva, 2013; Xavier, Wittmann, et al., 2013)

Além disso, essa estrutura que impede a atuação dos municípios na discussão e elaboração de políticas públicas de interesse, sobretudo local, fomenta disputas políticas e competições entre os municípios, onde aquele que tiver maior influência política no governo federal, consegue atrair mais recursos para o seu ente. Esta pauta será novamente discutida mais adiante neste trabalho, mas destaca-se *a priori* que este desenho de formulação de política fortalece o sistema federativo competitivo que só potencializa assimetrias inter e intraregionais (Abrucio & Franzese, 2007).

Uma vez apresentados o histórico e os atores e instituições relacionados à RIDE/DF, adentra-se na discussão dos demais elementos de análise propostos por Souza (2003): objeto/objetivo, temporal, escala, fatores internos, arena decisória, consciência coletiva, tipo de formulação, ações prioritárias, controle, e regras.

Acerca do elemento de análise "objeto/objetivo" pontua-se que o objetivo principal da política ora em análise foi claramente definido: planejar conjuntamente os serviços públicos de interesse dos estados e dos municípios que compõem a RIDE/DF, sobretudo aqueles relacionados à infraestrutura e geração de emprego. A Lei Complementar 94/1998 autoriza também a instituição do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno e do Distrito Federal que deve se dar por meio da formação de "convênios, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos" (LC 94/1998) e que deve nortear os planos de ação da região, como já mencionado nesta seção.

Aparentemente, o que não está muito claro é o "*modus operandi*" de alcance dos objetivos da política. As leis e decretos que regulamentam a RIDE/DF não dizem muito sobre como coordenar, delegar funções ou como manter a constância das ações (como será exemplificado pelo entrevistado 1, logo a seguir).

Quanto aos planos de ação, a RIDE/DF ficou muitos anos sob comando de uma estrutura estreita pelo fato da SUDECO só ter (re) assumido o seu caráter de superintendência em 2011. Logo, a elaboração de um plano voltado para região integrada, com articulação e coordenação dos atores envolvidos ficou a desejar no período que compreendeu os anos de 1998 a 2011, e ainda hoje apresenta sérias dificuldades conforme os dados desta pesquisa.

O Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional trabalha diretamente na preparação para a elaboração das políticas no Ministério da Integração Nacional. De acordo com o Entrevistado 1, eles são responsáveis por produzir planos estratégicos para estados e regiões do Brasil. Tais planos são formulados a partir de demandas locais e ele afirma:

> (...) isso é uma demanda que vem da área política. Algum político que demandou internamente e conseguiu fazer valer a sua vontade de acordo com a necessidade da região e aí a gente elabora o plano (Entrevista 1, Brasília).

Porém, embora os objetivos da RIDE/DF tenham sido definidos de modo claro no ato da elaboração, como consta no documento oficial da política, não foram identificados planos de execução (como os mencionados acima) para o cumprimento das metas da política e de acordo com entrevistado 1,

> Não existe um plano da RIDE/DF. Inclusive a lei de criação da RIDE prevê isso. Prevê a articulação dos planos com os orçamentos, os instrumentos oficiais de planejamento. Mas como você sabe, no Brasil tem lei para tudo. Algumas pegam, outras não (Entrevista 1, Brasília).

Os planos para execução de ações integradas, que é um foco central da RIDE/DF, não foram traduzidos em ações concretas, o entrevistado 1 aponta ainda para a necessidade de elaborar planos de modo integrado, com participação do nível local e da sociedade civil. Este formato de elaboração está de acordo também com o que a própria literatura discute sobre o tema do desenvolvimento regional. Segundo Neto & Borges (2014) o problema é que normalmente as ações do Estado são dotadas de alta setorialidade que estão definidas na própria legislação da política e fazem uma referência de modo *en passant* à transversalidade que, na prática, não acontece. Em muitos casos a referência à integração de setores na política é apenas para "dar satisfação" ao debate proposto por pesquisadores e especialistas da área, os quais defendem a relevância de ações coordenadas e denunciam a inexistência de mecanismos efetivos na lei para a promoção da participação tanto da sociedade quanto dos muitos setores de um governo em uma dada política.

Quanto ao elemento de análise "fatores internos" Souza (1993) aponta que estes são os recursos do governo e a aderência da política ao planejamento estratégico. Com base nisso, observa-se que conforme o Decreto 7.469/2011, os programas e projetos para a RIDE/DF podem ser financiados com recursos do orçamento da União, dos orçamentos do Distrito Federal, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e dos Municípios abrangidos. Quanto ao FCO, que também é uma fonte de financiamento de ações, por ser um Fundo

Constitucional, sua origem de recurso é determinada na Constituição Federal de 1988 (cuja origem é o produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados). Ressalta-se, portanto que a RIDE/DF e o COARIDE não possuem um fundo específico para investimento em iniciativas na Região Integrada, como esboça também o entrevistado 2:

> (...) nunca foi criado, seja por meio de lei, seja por meio de transferência de recursos compulsórios. Nunca houve uma reserva de recursos específicos para a RIDE/DF (Entrevista 2, Brasília).

O elemento "escala" são os contextos da política que são levados ou não em consideração no momento de formulação de ações (Souza, 2003). Este elemento será melhor detalhado na seção que trata da etapa de implementação de políticas públicas, mas destaca-se aqui, no âmbito da formulação, que a razão de existir da RIDE/DF é sobretudo mudar o contexto de desigualdades regionais existentes e uma situação de assimetria que se agravou com o aumento do contingente populacional, como apresentado na seção 4.1.

Ainda dentro do contexto da política e sua formulação, existem as "ações prioritárias" que no caso da RIDE/DF já estão previstas no Decreto 7.469/2011, que são aquelas voltadas para infraestrutura básica. Identificou-se neste tema que não existem mecanismos formais de levantamentos de demandas para as prioridades, como aponta o entrevistado 2:

> A SUDECO teve, no período em que eu estive lá, algumas ações que poderiam ter identificado melhor algumas coisas. Outras que não chegaram a ser totalmente concluídas. Houve um levantamento da vocação dos municípios, um estudo em parceria com a UnB. Foi o que houve na Superintendência pela primeira vez, apesar de não ser um estudo de levantamento de demanda, mas querendo ou não ele perpassava um pouco nisso. E o mesmo estudo não ter sido entregue totalmente, foi entregue algum material. Ele revelou um pouco disso, algumas demandas. Do contrário eram questões pontuais. Algumas a gente sabia porque são questões que estão postas, por exemplo, mobilidade intraurbana, a questão da saúde. Não precisa ser um *expert* no assunto para saber que isso é um problema (...) houve esse estudo que eu sei que teve e até estive à frente na gerência em parte dele, mas que não foi concluído. Os pesquisadores não tiveram interesse em concluir por uma série de problemas que tiveram (Entrevistado 2, Brasília).

Já com relação à AMAB, a pessoa entrevistada afirmou que o processo de levantamento de demandas via associação ocorre tanto por meio de debate entre os municípios da RIDE/DF quanto de modo isolado:

> Nas nossas reuniões a gente busca passar sempre os mais urgentes. Os outros problemas que sobram, os próprios governantes tentam buscar solução diretamente na fonte. Mas a AMAB tenta colocar mais união entre os municípios. Por exemplo, em vez de a prefeitura de Alexânia ir sozinha para buscar um recurso, a gente tenta reunir alguns prefeitos para ir todo mundo

> junto. A força é muito maior. Mas é feito das duas formas porque alguns deles têm parceria com os deputados que eles apoiam (Entrevista 15, Brasília).

No elemento "temporal" (que são as preocupações de tomar decisões que visem o longo prazo) verificou-se que a RIDE/DF pode até compor uma política nacional cujo foco é o longo prazo, porém as ações que são elaboradas para ela apresentam um caráter estritamente pontual. Essa característica de formular ações de curto prazo ficou evidenciada na fala a seguir:

> Salvo raras exceções, as prefeituras da RIDE tem um comportamento muito parecido com as outras prefeituras do Brasil. Elas vêm até Brasília e elas têm as suas necessidades. Muitas delas vêm para pedir, literalmente, socorro. Porque às vezes a coisa está estourando e não tem recurso para pagar servidores, ou não tem recurso para abrir uma escola. É para apagar o fogo local (Entrevistado 2, Brasília).

Com relação à "arena decisória", o Decreto 7.469/2011 prevê que a mesma deve ocorrer por meio de maioria simples, em que caberá ao presidente o voto de minerva, quando for o caso. Esse formato de tomada de decisão e a existência de uma maioria de integrantes vinculados ao Governo Federal caracteriza, segundo Dagnino & Costa (2001), um estilo de formulação de gabinete que não permite uma maior participação local ou até mesmo da sociedade que faz com que o elemento "tipo de formulação" seja definido como *top down,* com medidas de cima para baixo, comprovado também nas falas dos entrevistados:

> O problema é que tudo concentra uma quantidade de poder e de recurso enormes na mão de um ente central, a União (Entrevistado 2, Brasília).

> O município de Alexânia não abraçou a RIDE, pois foi algo de cima para baixo. A política tinha que ter sido constituída junto ao poder local, aí isso seria diferente (Entrevistado 5, Alexânia).

Na arena decisória são percebidas divergências quanto à delegação de competências na formulação de ações na RIDE/DF. Conforme apontam Arretche (2004) e Souza (1998) os excessos de atores no contexto da tomada de decisões sobre a política podem acarretar em um jogo de delegação de competência. Há uma incoerência nos papéis assumidos pelos órgãos, previstos na política, e o que de fato ocorre. Fica claro na entrevista 1 que o Ministério da Integração Nacional tem interesses em atuar numa amplitude mais Federativa, porém a RIDE/DF é uma microrregião cuja figura central é o presidente do COARIDE que por sua vez é ministro da integração nacional.

E um fato interessante no processo de tomada de decisão é que os municípios não apresentam forças dentro do COARIDE, visto que o conjunto de 21 municípios só possui

uma cadeira no conselho gestor. Cabe indagar então sobre como as demandas e os problemas existentes no nível local serão identificados e postos na agenda de desenvolvimento da região, se o conjunto de municípios apresenta apenas um representante no conselho. Não cabe aqui um julgamento quanto à relevância do conselho gestor para a região, mas coloca-se em questionamento a sua formação e efetividade na formulação de políticas.

Diante do distanciamento que existe entre o COARIDE e o nível local foi identificado que o elemento "consciência coletiva" acerca da importância da política pública não é algo presente no âmbito da RIDE/DF, de acordo com o que foi verificado no levantamento de campo realizado nos municípios selecionados. Segundo Neto & Borges (2014), para a formulação de políticas públicas integradas (como as de desenvolvimento regional deveriam ser) pressupõe a existência de diálogos para execução de iniciativas não só entre os agentes do estado, como também da própria sociedade civil.

Em campo, o que se observou foi que a maioria dos representantes municipais, estaduais e da sociedade civil não tinha conhecimento do funcionamento, quem são os integrantes ou como são executadas as políticas na RIDE/DF. Quando indagados acerca do conhecimento de algo sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno e do Distrito Federal (RIDE/DF) e/ou o Conselho da RIDE/DF, parte dos entrevistados responderam:

> Com relação a esse tema da RIDE/DF eu não tenho nada para falar. Eu assumi a secretaria agora em 21 de janeiro de 2017. E até o momento nós não tivemos nenhuma reunião ou qualquer coisa do tipo para discutir sobre a RIDE. Nem para tratar de qualquer assunto, projeto ou programa de interesse do município. E eu não tenho nada a declarar sobre alguma coisa que foi efetivada aqui no município com relação a RIDE. Não tenho conhecimento com relação a isso até a presente data (...). Com toda sinceridade, eu já ouvi falar. Já pesquisei alguma coisa a respeito. Mas não sei quem é ou como que funciona, quem são os integrantes, ou alguma coisa assim (Entrevistado 6, Cidade Ocidental).
>
> Não conheço. Conheço só o assessor do Governador (Entrevistado 7, Valparaíso).
>
> Não. Em 10 meses de gestão só agora estou recebendo uma acadêmica e mesmo assim é um acadêmico e não é a RIDE. Ela se omite em vir e se omite em fazer a interlocução. O que a gente sabe sobre a RIDE é que ela é só a sigla e se não me falha a memória, isso foi criado no então governo do Fernando Henrique Cardoso. Se não me engano foi no final do mandato dele porque eu já morava aqui (Entrevistado 8, Planaltina de Goiás).
>
> Olha, eu não tenho conhecimento sobre ela, mas falando do que ela faz pelo município, eu não sei te dizer. Eu só sei que o nosso município faz parte dela (Entrevistado 9, Corumbá).
>
> Eu sei que Mimoso faz parte dessa região integrada, mas no momento essa coisa tá como se tivesse parada. Não tá tendo muita importância não. Por enquanto a gente não está vendo vantagem nessa coisa não (Entrevistado 11, Mimoso de Goiás).
>
> Conheço, só nunca vi nenhuma ação dela. E a realidade é que a gente não conhece a composição da diretoria deles (Entrevistado 12, Alexânia).

Não conheço, estou conhecendo agora (Entrevistado 13, Alexânia).

Não conheço (Entrevistado 14, Alexânia).

No que tange ao elemento de análise “regras”, pode-se dizer que a formulação das ações no âmbito da RIDE/DF apresenta um caráter formal por meio de normas e regulamentos internos e os decretos de sua criação já mencionados aqui.

Os elementos de análise para a pesquisa sobre a elaboração de políticas públicas propostos por Souza (2003) estão detalhados no método deste trabalho e encontram-se resumidos na Figura 11 que ilustra o nível de funcionamento da estrutura administrativa (ou nível institucional), e que foram discutidos ao longo desta seção.

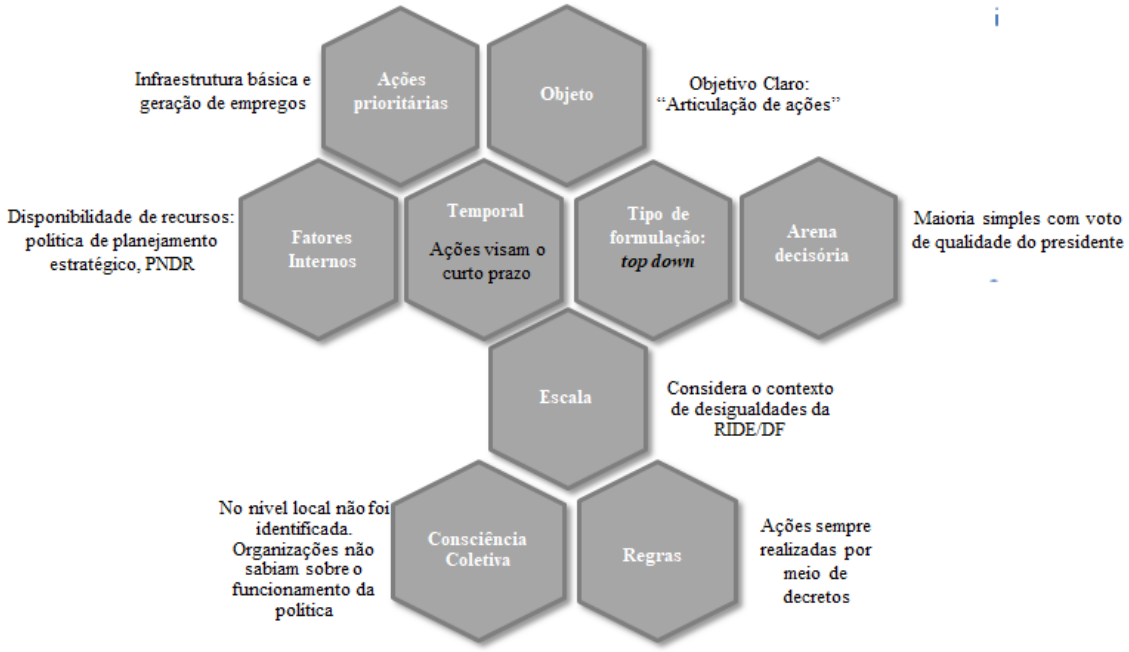


Figura 11. Os elementos de análise no nível institucional da política.
Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

A não participação dos diversos setores na formulação de políticas de desenvolvimento regional não é um problema que diz respeito somente ao ente central, a União, ou aos órgãos gestores como é o caso do Ministério da Integração Nacional ou à SUDECO, deve-se levar em conta um sistema com instituições públicas e privadas que deveriam visar a construção de políticas colaborativas, com integração e articulação. Para que a formulação de políticas seja de fato coordenada é preciso repensar sobre a dicotomia natureza da política e a forma com que a mesma é gerada para que não se crie mecanismos de estruturação da política que no dia a dia são impraticáveis.

A perspectiva *top down*, evidenciada na RIDE/DF, não deveria ser aplicada quando se trata de política de desenvolvimento regional, cujos interessados estão localizados na própria região onde a política deveria de fato acontecer. Pois, os poderes e as relações existentes no nível local deixam de fazer parte do processo de desenvolvimento (Dallabrida & Agostini, 2009)

A formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional sob enfoque *top down* desconsidera as alianças do nível local, assim como as identidades e os padrões de gestão específicos daquela localidade. Além disso, a intervenção externa por parte do governo central acarreta em uma extrema amplificação do foco da política, fazendo com que ela objetive atuação em muitas áreas, cria regras extra-locais (das quais os municípios desconhecem) e desconsidera que no nível local há limitações diversas quanto à gestão. O resultado disso é uma implementação de medidas autocráticas com limitações quanto ao poder da tomada de decisão do nível local, em vez de democratização de decisões (Dallabrida & Agostini, 2009; Fischer, 2002; Xavier, Wittmann, et al., 2013)

4.2. As ações institucionais implementadas para promoção do desenvolvimento regional na RIDE/DF

A leitura que se faz acerca das ações ou iniciativas identificadas no levantamento feito para este estudo (e muito embora parte dos entrevistados desconheça a política) é que elas avançam no sentido de estimular melhorias quanto a questões de infraestrutura nos municípios que compõem a RIDE/DF a fim de promover o desenvolvimento da região. Há uma maioria de ações com enfoque em infraestrutura, mas foram identificadas também as iniciativas desenhadas de acordo com outras temáticas previstas na política:

> Parágrafo único: Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e de Minas Gerais e aos Municípios que a integram, relacionados com as seguintes áreas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo; e segurança pública.

As ações de caráter institucional implementadas na RIDE/DF foram identificadas a partir das seguintes fontes: os programas planejados no âmbito dos planejamentos plurianuais

(PPAs), ações por meio de convênios e articulações entre os municípios e/ou estados em prol de um objetivo comum.

Tratando-se dos programas previstos em instrumentos de planejamento dos estados e da União, tanto na esfera federal quanto na estadual foram analisados os PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019. A escolha do marco temporal dos planos (2004) se deu em virtude do lançamento da PNDR em 2003, que passou a considerar a RIDE/DF como um espaço de atuação prioritária, portanto subentendeu-se que a partir disso a região seria foco nos PPAs elaborados após aquela data.

O levantamento nos Planos Plurianuais foi feito a partir da busca por programas que considerassem diretamente a RIDE/DF como área de planejamento, foco de atuação, destino de aplicação de recursos e que englobassem a região como um todo. Após levantamento de programas específicos para RIDE/DF, procurou-se verificar a execução orçamentária dos valores previstos nos PPAs. Para isso, acessou-se o Portal da Transparência da União, do Estado de Goiás e do Distrito Federal.

Uma análise geral dos orçamentos dos PPAs nos quatro períodos, apresentados na Tabela 13, percebe-se uma alta oscilação quanto aos valores distribuídos entre os entes federados e o baixo percentual de execução orçamentária.

Na análise do PPA da União pôde-se constatar quatro fenômenos. Primeiramente pontua-se que a RIDE/DF foi objeto de programa apenas no orçamento de 2004-2007, deixando de existir nos instrumentos de planejamento subsequentes. Segundo, neste mesmo período foram executados 8% do valor previsto no planejamento.

Terceiro, no PPA 2008-2011 foi identificado o programa “Desenvolvimento Macrorregional Sustentável”, que apresentava como uma de suas ações a “Promoção de investimentos em infraestrutura econômica na Ride/DF e Entorno”, com valor orçado em R$ 120.000.000,00 (Cento e vinte milhões de reais). Porém, tal orçamento não foi executado pelo que se observou nas informações constantes no Portal da Transparência da União.

Quarto, no PPA 2012-2015 foi verificada a existência do programa “Saneamento Básico” que apresentava como um dos seus objetivos a elaboração de 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES). Para a realização deste objetivo não foram identificados valores programados no PPA, mas no Portal da Transparência constatou-se que foi gasto um total de R$ 47.317.580,26 (Quarenta e sete milhões trezentos e dezessete mil e quinhentos e oitenta reais e vinte e seis centavos). Destes, R$ 132.648,59 (Cento e trinta e dois mil seiscentos e quarenta e oito reais e cinquenta

e nove centavos) foram destinados para o estado de Goiás e executados pelo município de Cristalina – GO.

Na análise do PPA do estado de Goiás observou-se que no período de 2004-2007 foi executado 29% do valor previsto no orçamento. Enquanto o PPA seguinte, 2008-2011, teve uma execução superior ao planejado em cerca de 5 vezes para este período. Em 2012-2015, a aplicação dos recursos foi de 1% daquela programada (R$ 3.130.198.000,00). No PPA atual, 2016-2019, não foram identificados programas específicos para RIDE/DF.

No Distrito Federal, nota-se também uma situação de perda de força e declínio de investimentos na região. Nos PPAs 2004-2007 foi orçado o valor de R$ 13.935.000,00 (treze milhões novecentos e trinta e cinco mil reais), porém não foi possível analisar qual foi o valor executado, pois o Portal da Transparência do DF disponibiliza os dados financeiros a partir do ano de 2009. Em 2008-2011 foram executados 15% do valor programado, mas este percentual pode ser alterado, já que em 2008 não foram verificados os números do financeiro. Nos PPAs seguintes, não houve programas específicos para a RIDE/DF no Distrito Federal.

A RIDE/DF foi desaparecendo dos PPAs ao longo do tempo e isto fica evidenciado tanto nos números apresentados na Tabela 13, quanto nas falas dos representantes municipais mencionadas no tópico anterior, cujas passagens apontam para a não execução de ações de ampla escala ou impacto, já que muitos deles afirmam não conhecer a política pública em questão. Esta informação é corroborada também pela fala do entrevistado 2:

> Isso é uma outra coisa que precisa ser colocado em nota, a RIDE foi desaparecendo paulatinamente do PPA (...). Por mais que haja muitas críticas em torno do PPA, por ele muitas vezes se tornar letra morta e por ele ser um planejamento plurianual que não é seguido. Mas quando a gente tem um determinado projeto no PPA, a gente sabe que isso ganha muita força. O que pesa no PPA é que cria obrigatoriedade de prestação de contas e cria expectativas na sociedade e nos técnicos de que vai haver alguma ação ali. E se você analisa o primeiro PPA do governo Lula, até o último PPA que é o segundo do governo Dilma, a RIDE foi sendo paulatinamente minada. Houve um grande enxugamento de programas (...) algumas ações nem aparecem mais no PPA, aparecem só nas leis orçamentárias. E o que se percebe é isso, a RIDE foi sendo esquecida da perspectiva de planejamento no longo prazo. O que é ruim porque é um espaço considerado como prioritário pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Entrevistado 2, Brasília).

Tabela 13
Os programas para a RIDE/DF no PPA e a Execução do Orçamento

PPA / Ano	Ente da Federação	Programa	Orçamento (R$)	Total executado (R$)	Execução orçamentária (%)

2004 - 2007	União	Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno	38.197.141,00	2.892.000,15	8%
	Goiás	Programa de desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal	78.156.706,34	22.668.541,04	29%
	DF	Entorno - crescendo com Brasília	13.935.000,00	**	**
2008 - 2011	União	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	120.000.000,00	0,00	0%
	Goiás	Programa de desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal	2.952.000,00	15.437.794,16	523%
	DF	Entorno - Crescendo com Brasília	5.989.073,00	902.092,93	15%
2012 - 2015	União	-	-	-	-
	Goiás	Programa de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal - Estruturante	3.130.198.000,00	24.923.410,65	1%
	DF	-	-	-	-
2016 - 2019	União	-	-	-	-
	Goiás	-	-	-	-
	DF	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2018), com base em Planos Plurianuais.

Ainda com relação aos PPAs, ressalta-se aqui um ponto relevante: a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (que instituiu a RIDE/DF), prevê a criação do Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Entorno do Distrito Federal (PRORIDE) que deveria sugerir e orientar os principais objetivos e diretrizes para a região. Mas em nenhum dos PPAs analisados foi observada a existência de tal programa. Houve a primeira elaboração do mesmo no ano de 2002. Em 2016 o Ministério da Integração Nacional, por meio do seu site oficial, lançou uma nota na qual afirmava a relevância da reformulação do programa, porém, até a presente data não foi identificada atualização de ações no PPA vigente (2016-2019).

Ao serem analisadas as ações de cada um dos programas previstos nos PPAs, constatou-se que as mesmas ocorrem com uma ausência de transversalidade, com legislação orçamentária elaborada de modo setorizado e com foco para suprimento de demandas pontuais, mesmo sendo a RIDE/DF uma proposta diferente desta. A exceção a esta situação é o PPA (2012-2015), elaborado pelo estado de Goiás, que embora o foco central tenha sido a

infraestrutura, houve inserção de outros temas em ações que compuseram o programa, tais como saúde, educação, meio ambiente e saneamento básico, havendo também uma interação entre os departamentos em um único programa. Contudo, como já mencionado, a sua execução orçamentária foi de apenas 1% daquele valor planejado no PPA.

Outras ações, de programas diversos, cujo objetivo central não era a RIDE/DF, foram identificadas nos PPAs de Goiás e do DF, porém apresentavam ligação com programas setoriais, os quais não eram foco desta pesquisa e portanto, não foram incluídas no levantamento. Os PPAs, as instituições executoras, os programas e as ações de cada um deles encontram-se de modo mais detalhado nos apêndices G, H, I, J, L e M deste trabalho.

No que tange aos convênios, foi realizado um levantamento de projetos e ações no âmbito do Ministério da Integração Nacional no período de 2008 a 2011 e na SUDECO desde o seu retorno como superintendência em 2011, os quais seguem listados na Tabela 14.

Tabela 14

Os entes e os objetos dos convênios firmados pela SUDECO e Ministério da Integração Nacional com os governos locais.

Ente/Órgão	Ano	Nº do convênio	Objeto
Luziânia-GO	2008	700518	Pavimentação Asfáltica
Valparaíso de Goiás-GO	2008	700798	Desenvolvimento do setor de serralheria
Luziânia-GO	2009	701019	Pavimentação Asfáltica
Formosa-GO	2009	705705	Pavimentação Asfáltica
Luziânia-GO	2009	706000	Construção de Feira coberta
Abadiânia-GO	2009	706023	APL de Pimenta
Luziânia-GO	2009	723960	Pavimentação Asfáltica
Luziânia-GO	2009	728535	Pavimentação Asfáltica
Formosa-GO	2009	728814	Galerias de águas pluviais
Luziânia-GO	2009	729849	Pavimentação Asfáltica
Luziânia-GO	2009	730577	Pavimentação Asfáltica
Formosa-GO	2010	733327	Pavimentação Asfáltica
Valparaíso de Goiás-GO	2010	735620	Aquisição de equipamentos e implementos agrícolas
Formosa-GO	2010	743346	Pavimentação Asfáltica
Cocalzinho de Goiás-GO	2010	748315	Aquisição de uma Patrulha Mecanizada
Buritis-MG	2011	760180	Arranjo Produtivo Local Estruturante De Costura
Cocalzinho de Goiás-GO	2011	763487	Aquisição de uma pá mecânica
Cabeceiras-GO	2011	763507	Aquisição de motoniveladora
Cabeceira Grande-GO	2011	764061	Pavimentação Asfáltica
SEBRAE-GO	2012	778014	Promover empreendedorismo através da gestão
Secretaria de	2012	778311	Construção de um galpão de pré-moldado de

Segurança-DF			concreto
SEBRAE-DF	2012	778509	Desenvolvimento de circuitos turísticos
NOVACAP (DF)	2013	798733	Promoção de investimentos infraestrutura econômica
Universidade de Brasília - UNB	2013	676440	Estudo vocações econômicas do Nordeste Goiano
Senai/GO	2013	798428	Artesanato no município de Cidade Ocidental
Luziânia-GO	2014	806627	Pavimentação Asfáltica
Luziânia-GO	2014	806070	Pavimentaçao Asfáltica com drenagem
Formosa-GO	2014	805939	Construção da Feira Livre
Mimoso de Goiás-GO	2014	816074	Aquisição de equipamentos
Departamento de Estradas de Rodagem do DF (DERDF)	2015	821232	Aquisição de topografia
Águas Lindas de Goiás-GO	2015	826371	Construção de Feira
Cabeceiras-GO	2016	827279	Aquisição de uma patrulha mecanizada (trator)
Luziânia-GO	2016	827335	Pavimentação de vias
Corumbá-GO	2016	842746	Aquisição de equipamentos
Cocalzinho-GO	2016	842745	Aquisição de equipamentos
Departamento de Estradas de Rodagem do DF (DERDF)	2017	851667	Aquisição de equipamentos
Cristalina-GO	2017	842843	Aquisição de equipamentos
Novo Gama-GO	2017	842827	Revitalização de feira
Cidade Ocidental-GO	2017	842821	Construção de centro de capacitação de artesãos
Cabeceiras-GO	2017	842841	Aquisição de equipamentos
Alexânia-GO	2017	842846	Construção de Feira

Fonte: Elaborado pela autora (2018), com base nos dados do Ministério da Integração Nacional (2018).

O levantamento permitiu identificar que a maioria das ações, assim como os PPAs, são na área de infraestrutura. Além disso, percebe-se também uma concentração de aplicação de recursos nos municípios de Luziânia, Formosa e Cocalzinho de Goiás.

Atualmente, dentre os convênios listados acima, existem dois que se encontram em execução na área de abrangência da RIDE/DF. O primeiro apresenta o SENAI-GO e a SUDECO (Convênio nº: 798428/2013) como responsáveis pela execução e seu foco é o desenvolvimento produtivo do setor de artesanato no município de Cidade Ocidental. O segundo têm como responsáveis o SEBRAE-GO e a SUDECO (convênio nº: 778509/2012) que visa fomentar o desenvolvimento do turismo em áreas rurais em Goiás e no Distrito Federal (Circuito Turístico das Cidades Históricas).

Outras ações importantes, que abrangeram amplamente toda a região e que se deram a partir da articulação entre os entes federados, foram apontadas pelos entrevistados. Ainda que tenham sido realizadas de modo setorizado conseguiram englobar a RIDE/DF como um todo. A primeira delas é o Plano de Saneamento Básico dos municípios da RIDE/DF, como apontado pelo entrevistado 2:

> Talvez o único órgão que eu vi fazer uma atividade de planejamento de larga escala, que realmente rodou a RIDE, que conheceu a coisa, e que fez um planejamento, e que mesmo assim é setorizado, foi o plano de saneamento básico da RIDE. Ele foi desenvolvido pelo Ministério das Cidades. Esse foi o último planejamento que eu vi em nível de RIDE e que teve uma leitura do território (Entrevistado 2, Brasília).

Outra ação articulada foi o Projeto Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (ZEE-RIDE) formulado pelo Serviço Geológico do Brasil e pela Embrapa Cerrados e Embrapa Solos em 2003.

Por fim, foi constatada também ações estruturadas no âmbito da área da saúde em que o Ministério da Saúde passou a considerar a RIDE/DF como uma região de atuação. Com isso, são aplicados recursos e existem e ações com amplitude para todo o zoneamento previsto no Projeto QualiSUS Rede – RIDE-DF, de 2012, que tem o objetivo de

> contribuir para qualificar os processos de gestão e de governança da rede de saúde do DF e municípios do Entorno, por intermédio da elaboração de protocolos clínicos comuns da atenção primária, atenção materno-infantil, rede de urgência e emergência; investimentos nas unidades de atenção especializadas, na implantação do transporte interestadual solidário e por fim na integração dos complexos reguladores da rede (SES DF, SES GO, & SES MG, 2012, p. 3).

Quanto ao FCO, foram analisadas todas as Programações do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste disponíveis no site oficial do órgão que compreendeu o período entre 2002 e 2017. Constatou-se que a RIDE/DF é foco de planejamento de ações em todos os anos analisados, salvo os municípios localizados no Estado de Minas Gerais. Além disso, a partir de 2005 os recursos distribuídos para o Distrito Federal passam também a ser aplicados na região.

Foram planificados os números dos últimos seis anos da programação e constatou-se que os recursos destinados à RIDE/DF no período de 2012 a 2017 são inferiores àqueles aplicados em outras regiões prioritárias, como apresentado na Tabela 14. Dos 100% dos recursos previstos para alocação nos espaços prioritários da PNDR, 3% é destinado à RIDE/DF nos anos 2012 a 2016 e 4% em 2017.

Tabela 15
Recursos previstos para os espaços prioritários da PNDR (R$ milhões)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Espaço Prioritário da PNDR	Valor (em milhões)	% dos Recursos Previstos	Valor (em milhões)	% dos Recursos Previstos	Valor (em milhões)	% dos Recursos Previstos	Valor (em milhões)	% dos Recursos Previstos	Valor (em milhões)	% dos Recursos Previstos	Valor (em milhões)	% dos Recursos Previstos
Faixa de Fronteira	662,80	21%	732,10	21%	1.095,20	23%	1.169,30	22%	1.333,10	22%	1.972,00	24%
Mesorregião de Águas Emendadas	277,10	9%	308,20	9%	426,80	9%	512,30	10%	584,10	10%	0,00	0%
Municípios integrantes das microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como de baixa renda estagnada ou dinâmica	2.078,00	67%	2.300,80	67%	3.150,80	66%	3.435,60	65%	3.916,90	65%	5.795,00	72%
Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE), exceto os localizados no Estado de Minas Gerais, que não são beneficiários do FCO	93,80	3%	104,60	3%	129,20	3%	174,80	3%	199,30	3%	295,00	4%
Total	3111,70	100%	3445,70	100%	4802,00	100%	5292,00	100%	6033,40	100%	8062,60	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2018), com base nos dados da Programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, 2012-2017.

O baixo volume de investimentos é algo que também reflete na efetividade da promoção do desenvolvimento. Mas existem outros fatos, além do volume de recursos, como sugere Gaetani (1997): a quantidade de recurso financeiro é fundamental, mas nem sempre é o problema. É necessário se verificar o como se gasta os recursos públicas. Relaciona-se este apontamento ao fato de tanto as entrevistas, quanto os documentos desta pesquisa (convênios, entrevistas e relatórios do TCU - este será detalhado na seção 4.3.1), terem apontado para a concentração na aplicação de recursos.

Portanto, pode se dizer que o Estado, em suas três esferas – União, Estados e Municípios – possui ações diversas no contexto da RIDE/DF. O que não há são iniciativas coordenadas e articuladas e de longo prazo e que integrem as UFs. As ações na região hoje ainda apresentam um caráter pontual e setorizado e com pouca, ou nenhuma, participação do nível local, fato também apontado por Santos, Bessa, & Lúcio (2017). Além disso, os dados nos permitiu verificar uma descontinuidade no processo de planejamento no Brasil, fato evidenciado na apresentação dos PPAs nesta seção.

4.3. A implementação das ações na RIDE/DF: as características operacionais e seus entraves

Este tópico destina-se à descrição de como ocorre a implementação de políticas no contexto da RIDE/DF e apresenta as suas características operacionais e os principais entraves observados no decorrer do estudo e também aqueles apontados claramente pelos entrevistados. Para isso, as pautas foram organizadas de acordo com os elementos de análise apresentados na seção de métodos deste estudo, a saber: recursos e incentivos, relação intergovernamental, integração de ações, característica das agências de implementação, contexto da política, ânimo/entusiasmo dos implementadores, dificuldades de implementação e interação com a Sociedade Civil, propostos por Meter & Horn (1975).

4.3.1. Recursos e Incentivos

Já foi discutido na seção 4.1 sobre as origens de recursos da RIDE/DF que estão previstos na política para promover os programas e projetos, sobretudo àqueles que se referem e à infraestrutura básica e geração de empregos. Aqui está mencionado o modo com que tais recursos têm sido geridos.

De acordo com o entrevistado 2, o que existe de política regional no Brasil hoje está muito relacionado aos Fundos Constitucionais, no caso da RIDE/DF, trata-se do FCO. É o

que tem funcionado e é o que tem conseguido chegar ao destinatário. Porém, da maneira como os Fundos estão desenhados hoje, existem muitas restrições que são apontadas a seguir.

Primeiramente destaca-se o acórdão 1.655/2017 do TCU que apresenta resultados de uma fiscalização ampla que envolveu todo o sistema de financiamento regional. O objetivo da avaliação citada foi identificar riscos fiscais para a União a partir de uma análise da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento que são empregadas para promoção do desenvolvimento regional. A fiscalização concluiu que o modelo do federalismo fiscal e da política de desenvolvimento regional do modo como estão hoje, compreende ineficiências e riscos para a sustentabilidade financeira do federalismo brasileiro. Os principais entraves encontrados foram: "i) distorção relevante dos dados das finanças dos entes federativos; ii) insustentabilidade fiscal e de dependência dos estados e dos municípios; iii) concentração de recursos em municípios com alto nível de desenvolvimento"(TCU, 2017, p. 94).

Ainda de acordo com o TCU, as distorções nos números investidos no desenvolvimento regional prejudicam a avaliação da política, pois sem as informações disponibilizadas de maneira confiável, não é possível analisar as aplicações de maneira consistente. O relatório ponta que a fragilidade da política nacional de desenvolvimento regional acaba provocando insustentabilidade fiscal e maior dependência dos estados e municípios à União. Além disso, a natureza dos fundos hoje tende a direcionar os recursos para regiões mais desenvolvidas no âmbito financeiro e produtivo.

Embora o TCU trate de modo sistemático e abrangente acerca do tema, pois envolve todo o território nacional, os entraves presentes no relatório de auditoria podem ser associados diretamente a RIDE/DF. Primeiro porque ela é tida como território prioritário de atuação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, portanto, um foco de atuação da política. Segundo porque foi observado, a partir dos dados primários e secundários desta pesquisa, que tal situação de concentração de recursos em determinados municípios e o alto nível de dependência dos entes federados se repete no âmbito da RIDE/DF.

Um outro ponto acerca dos recursos e incentivos aplicados na RIDE/DF nos últimos anos é que

> não houve muitos recursos no plano de ação da SUDECO ou recursos de emenda parlamentar para implementar projetos em benefício da RIDE. A SUDECO, assim como os governos do DF e GO realizam ações pontuais temáticas por meio de convênios e acordos de cooperação. Os municípios da área metropolitana são os beneficiários desses convênios no uso de suas autonomias sobre a gestão das funções públicas do planejamento territorial e do uso do solo (Roteiro online, SUDECO).

O COARIDE não só não tem formalizado os seus planos de ação para RIDE/DF junto aos PPAs como não possui um fundo próprio para a alocação de recursos para beneficiar os municípios ou realizar ações de maior impacto.

A legislação orçamentária da União, de Goiás e do Distrito Federal, e os seus instrumentos de planejamento, é setorial com atendimento às demandas de curto prazo. Tal fato dá espaço para que ocorram ações disjuntas e concentradas em determinados municípios da RIDE/DF. O resultado disto é a competição entre os municípios - aqueles que tiverem maior poder de negociação, perante as esferas estadual e federal, conseguem abarcar um volume maior de recursos ou ações, como evidenciado nos convênios listados na Tabela 14 e nas falas dos entrevistados 3 e 4:

> Nós estivemos lá com o governador, eu e o prefeito de Luziânia. Por exemplo, em Luziânia nós temos um distrito que se chama Ingá, que tem quase 100 mil habitantes e não tem um palmo de rede de esgoto. Então, nós conseguimos hoje e estou até levando para Brasília uma solicitação, na ordem de cento e oitenta milhões, para fazer o esgotamento sanitário todinho do Ingá (Entrevistado 3, Goiânia).

> A gente vai lá no município, levanta as necessidades. Se o município tem um corpo técnico para elaborar os projetos, bem. Se não tem, a gente vai buscar essa parceria para desenvolver os projetos e buscar recursos lá em cima (Entrevistado 4, Brasília).

Pondera-se aqui a importância se de criar critérios de aplicação de recursos, de acordo com o levantamento de áreas prioritárias para atuação de políticas públicas na perspectiva real do combate às desigualdades existentes entre as regiões, com investimentos estratégicos para que se possa reverter o quadro apontado pelo relatório de auditoria do TCU mencionado anteriormente e pelo entrevistado 2:

> O FCO tem a programação anual dele, só que hoje ele é voltado basicamente para financiar o setor produtivo: tanto pequeno quanto grande. E pela minha experiência, principalmente o grande. São eles os que mais abocanham e os que mais têm acesso ao recurso do fundo (Entrevistado 2, Brasília).

Os programas institucionais identificados nos PPAs da União, Goiás e Distrito Federal e que englobam a RIDE/DF são desintegrados. O volume de recursos executados na região não acompanha o que foi planejado nos PPAs. O conselho gestor não tem conseguido inserir programas concretos nos instrumentos de planejamento dos governos nos últimos anos. Várias ações pontuais, por meio de convênios e/ou recursos do FCO tem conseguido chegar à RIDE/DF, porém com grande concentração em determinados municípios. Esta realidade dos "recursos e incentivos" presenciada na RIDE/DF tende a perpetuar tanto as desigualdades

existentes entre os municípios e as demais regiões brasileiras, quanto a dependência local à atuação dos governos Federal e Estadual.

4.3.2. Relação intergovernamental e integração de ações

A comunicação intra e interorganizacional é um processo complexo, mas de relevância para a obtenção de bons resultados na implementação de uma política. No momento de transmissão de mensagens, os comunicadores podem distorcer intencionalmente ou de modo involuntário a informação que era pra ser passada. Há também a possibilidade de existir fontes diversas ou interpretações distintas acerca de um determinado tema. Tudo isso influencia as perspectivas de uma implementação bem sucedida que exige conformidade e responsabilização dos agentes envolvidos no que tange às relações intergovernamentais e integração de ações (Meter & Horn, 1975).

Foi percebido, no caso da RIDE/DF, que há um uma dificuldade quanto à relação intergovernamental, tanto entre as esferas de governo, quanto entre os próprios municípios que compõem a região. De acordo com o Entrevistado 4, o COARIDE realiza reuniões de maneira muito esporádicas e que não apresentam efeitos em termos de construção de iniciativas. Entre municípios existe a dificuldade de comunicação inclusive via consórcios, que não conseguem efetivar ações ou unir municípios em prol de uma causa que seja comum.

Segundo o entrevistado 2, o estado de Goiás e o Distrito Federal se reúnem para tratar de questões específicas e os municípios, em sua maioria, não se juntam nem para debater problemas graves e que sejam comuns, como é o caso da mobilidade urbana que envolve as cidades do Entorno Sul e a questão da comercialização de produtos de origem animal e vegetal de modo ilegal que envolve a maior parte dos municípios do Entorno. O Entrevistado 2 exemplifica:

> Quando o Rodrigo Rollemberg, que é o atual governador do DF, e o Marconi Perillo, que é o atual governador de Goiás, foram recém-empossados em 2015, houve uma conversa no sentido de algum modal que resolvesse a questão do transporte: a questão da mobilidade ali no Entorno Sul, mas isso morreu. Na época tinha a ideia de se estender o BRT de Santa Maria, que é uma das regiões satélites daqui do DF, até o Jardim Ingá. Nada disso foi para frente. Então não há uma atuação em bloco em torno da RIDE, de maneira declarada e específica (...) o interesse das prefeituras é muito disperso, não tem uma coisa em bloco, nem entre as prefeituras que têm problemas idênticos, por exemplo, as prefeituras do Sul da RIDE, em que todas elas têm problema com transporte público (Valparaíso, Novo Gama, Luziânia, Cidade ocidental, Santo Antônio do Descoberto). São cidades em que o transporte público é um problema para toda a população. Mesmo elas a gente não vê uma atuação em bloco (Entrevistado 2, Brasília).

O que se vê na RIDE/DF em termos de relação intergovernamental são os encontros para as reuniões que acontecem no interior da SUDECO ou no âmbito do COARIDE. Como a característica orgânica de formação do conselho gestor envolve uma Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da SUDECO, nove membros do governo federal, três dos governos estaduais e um representante do município, acaba ocorrendo talvez até de modo involuntário uma ou outra interação intergovernamental. No nível municipal, também não existem muitos espaços de discussão e comunicação entre governos, como expõe o entrevistado 2 e as informações constantes no roteiro online respondido pela SUDECO:

> O Ildo tem tentado e a gente percebe que mesmo com o chamado dele em algumas reuniões que eu estive presente enquanto estava na SUDECO, eu percebi que não eram todas as prefeituras que iam. Algumas me parece até que são meio arredias, mesmo com mudança de prefeito, mesmo com a alternância de liderança política na presidência da AMAB e do governo municipal, às vezes não há o interesse mesmo (Entrevistado 2, Brasília).

> Atualmente, a interação não tem sido muito efetiva. Existe, portanto, a intenção da superintendência para que haja maior articulação, pois a comunicação pode ser melhorada. Com a retomada das reuniões do COARIDE haverá uma importante aproximação entre estas esferas, no sentido de discutir juntos, assuntos importantes relacionados à RIDE, além de ser possível identificar para quais ações os esforços devem ser direcionados para efetivamente implementá-las (Roteiro online, SUDECO).

Os dados coletados em campo mostraram que as prefeituras, muitas vezes, agem sozinhas para captação de recursos e para implementação de medidas. Os recursos são por meio de emendas parlamentares e negociações diretas com agentes do legislativo. Mas existem casos como os de Alexânia, que se uniu com municípios parceiros para tentar solucionar o problema do lixo, e Cidade Ocidental, que relatou manter comunicação e parceria direta com municípios vizinhos:

> E hoje eu recebi uma notícia de uma empresa privada, que vai resolver todos os nossos problemas. Que é uma coisa que está patinando aí há muito tempo (...) a empresa vai se instalar aqui no município de Alexânia para um centro de triagem de lixo para que seja feita a coleta seletiva de municípios de até 100 mil habitantes. Então vai ser assim, Alexânia vai ser um centro e aí vai pegar lixo de Abadiânia e Corumbá (Entrevistado 5, Alexânia).

> Olha, a nossa secretaria tem um bom relacionamento com Valparaíso, Luziânia e Novo Gama. Estamos sempre mantendo contato. Às vezes nós nos reunimos para tratar de algum assunto que interessa ao meio ambiente ou para discutir sobre desenvolvimento econômico. Isso diariamente, com Luziânia, com Valparaíso principalmente, e com Novo Gama (Entrevistado 6, Cidade Ocidental).

A ausência de relações entre os governos acaba influenciando para que as ações não ocorram de modo integrado. O que foi percebido e apresentado na seção 4.2 é que há uma

prevalência de ações implementadas de modo isolado em um quadro muito atomizado no âmbito da RIDE/DF. Mas além destas, há ainda um Acórdão do TCU, 2.364/2017, que aponta a necessidade de integração de ações e entre os entes para a organização do território da RIDE/DF.

O relatório do Acórdão do TCU 2.364/2017 foi realizado especificamente no âmbito da RIDE/DF com o objetivo de avaliar as políticas públicas da União, do Distrito Federal e dos municípios de Goiás localizados no Entorno do DF. O foco foi a regularização fundiária e o ordenamento territorial. A conclusão da auditoria indicou "ausência de planejamento integrado, atuação descoordenada e prevenção ineficaz e não integrada entre os entes" (TCU, 2017, p. 71).

Embora hoje exista no Brasil muitas regionalizações que visam a facilitação de implementação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento intra e inter regional, existem muitos impasses para isto. Primeiro porque existe uma dificuldade de se atuar de modo integrado, tanto entre os entes da federação, quanto sob ponto de vista de ações. Segundo, há hoje, uma fragmentação política e de poder, somada a uma ausência de articulação entre as UFs que inviabiliza a construção de instrumentos de planejamento e gestão que proporcionem uma atuação mais coordenada e conjunta dos estados e dos municípios. Delimitações geográficas como as da RIDE/DF, exige ordenamento entre as três esferas de poder, com atuação articulada e com cooperação dos gestores públicos (Serrano, Aveni, Sobrinho, & Lima, 2014). Esta realidade está bem distante da atual, e como evidenciado neste trabalho, está longe do que seria ideal em termos de planejamento da implementação de políticas públicas.

Como já mencionado, um dos agravantes para que as ações integradas ocorram é o próprio federalismo brasileiro, pois de acordo com Gaetanni (1997), ele impede pactos e ações quando as naturezas socioeconômicas são distintas devido à descentralização e as próprias disfunções presentes na elaboração e na implementação das políticas públicas de desenvolvimento regional. O desenho da estrutura federativa somado ao grande distanciamento entre as fases de elaboração e implementação impactam negativamente na integração de ações.

Além disso, existe uma competição entre os níveis de governo que acarretam em processos de "barganha federativa" em que cada ente da federação procura atrair e garantir incentivos e vantagens enquanto transfere às demais UFs os custos políticos. É por este motivo que a capacidade do Estado brasileiro de elaborar ferramentas de coordenação vertical

é tão ineficaz: o quadro competitivo existente nas relações federativas, somado ao modo com que as políticas setoriais estão estruturadas, acarretam em "superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais" (Arretche, 2004, p. 22).

4.3.3. O contexto da política, as característica das agências de implementação e o entusiasmo dos implementadores

O contexto da RIDE/DF é marcado por grandes heterogeneidades, não só por envolver dois estados e o Distrito Federal, mas também por apresentar diferenças culturais, demográficas, econômicas e sociais entre os municípios que a compõem. Além disso, há de se considerar também o atual momento brasileiro de crise política, que por sua vez afeta a economia que, embora não esteja em recessão, apresenta baixo crescimento e problemas fiscais. Tais fatores acarretam em contingenciamentos em muitos setores e desta forma, a RIDE/DF, assim como outras políticas públicas, passam por restrições de recursos, o que prejudica ainda mais a atuação das agências implementadoras da política.

A fim de contextualizar o cenário atual da RIDE/DF foram analisados os indicadores de desenvolvimento regional dos municípios: a renda, o IDHm e a classificação dos municípios segundo a PNDR. De acordo com a última sistematização feita pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e o DataSUS e apresentado na Tabela 15, Brasília, no âmbito da RIDE/DF, foi o único ente federado envolvido que apresenta "renda alta". Isso pode estar relacionado ao alto número de pessoas empregadas no serviço público. Os municípios de Formosa e Valparaíso de Goiás tiveram renda considerada média, muito provavelmente em virtude de atividades mais dinâmicas do agronegócio e setores de indústria e/ou serviços. Os demais municípios apresentam renda baixa quando comparada com o total da região.

Tabela 16
Tipologia de renda a partir da renda média domiciliar per capita, 2010

Município	Renda média domiciliar per capita 2010	Percentual da renda per capita da região*	Tipologia de renda
Abadiânia	510,48	37	Baixa
Água Fria de Goiás	509,94	37	Baixa
Águas Lindas de Goiás	425,31	31	Baixa
Alexânia	482,7	35	Baixa
Cabeceiras	414,21	30	Baixa

Cidade Ocidental	615,13	45	Baixa
Cocalzinho de Goiás	430,86	32	Baixa
Corumbá de Goiás	500,32	37	Baixa
Cristalina	671,91	49	Baixa
Formosa	716,2	53	Média
Luziânia	559,04	41	Baixa
Mimoso de Goiás	468,04	34	Baixa
Novo Gama	462,62	34	Baixa
Padre Bernardo	493,19	36	Baixa
Pirenópolis	538,03	39	Baixa
Planaltina	454,58	33	Baixa
Santo Antônio do Descoberto	432,17	32	Baixa
Valparaíso de Goiás	716,98	53	Média
Vila Boa	370,83	27	Baixa
Unaí	680, 14	50	Baixa
Buritis	498,89	37	Baixa
Brasília	1.665,42	122,231	Alta
RIDE/DF	1.362,52		

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em Datasus e Atlas do Desenvolvimento Humano, 2010.
Nota: *Foi considerada municípios de renda baixa aqueles que apresentaram percentual da renda per capita da região inferior a 50%, renda média com percentual entre 50% e 75% e renda alta acima de 75%.

Quanto à análise do IDHm, a RIDE/DF como um todo apresenta um IDHm considerado elevado, mas todos os municípios que a compõe, exceto Brasília, possuem IDHm mediano, dado que aponta números modestos quanto à evolução da educação, longevidade e renda neste espaço geográfico.

Tabela 17

Classificação de situação de desenvolvimento a partir das tipologias de IDHm e PNDR

Município	IDHm 2010	Classificação de IDHm
Abadiânia	0,689	Médio
Água Fria de Goiás	0,671	Médio
Águas Lindas de Goiás	0,686	Médio
Alexânia	0,682	Médio
Cabeceiras	0,668	Médio
Cidade Ocidental	0,717	Médio
Cocalzinho de Goiás	0,657	Médio
Corumbá de Goiás	0,680	Médio
Cristalina	0,699	Médio
Formosa	0,744	Médio
Luziânia	0,701	Médio

Mimoso de Goiás	0,665	Médio
Novo Gama	0,684	Médio
Padre Bernardo	0,651	Médio
Pirenópolis	0,693	Médio
Planaltina	0,669	Médio
Santo Antônio do Descoberto	0,665	Médio
Valparaíso de Goiás	0,746	Médio
Vila Boa	0,647	Médio
Unaí	0,736	Médio
Buritis	0,616	Médio
Brasília	0,824	Elevado
RIDE/DF	0,792	Elevado

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em Atlas do Desenvolvimento Humano e Ministério da Integração Nacional (2010).
Nota: Grupos de IDH: Baixo 0,44; Médio 0,65; Elevado 0,77; Muito elevado 0,89; ** Não foram encontrados dados nos documentos a classificação para o município.

A classificação dos municípios na tipologia proposta pela PNDR é uma referência para a definição dos limites de financiamento. É a partir dela que determinados espaços geográficos são considerados como uma área de atuação prioritária. Uma região e/ou município é considerado como prioritário quando classificados como "dinâmicas", "estagnadas" ou "baixa renda". Existindo, ainda, a classificação de "Alta renda" (Brasil, 2011).

Verificou-se que todos os municípios da RIDE/DF apresentaram classificação sub-regional segundo a PNDR como "estagnadas", exceto Brasília que apresenta classificação "alta renda". Estes dados evidenciam a renda e o dinamismo econômico medianos dos municípios do Entorno e uma alta concentração de renda em Brasília, como mostra a Tabela 18.

Tabela 18
Classificação sub-regional segundo a PNDR dos municípios da Ride-DF.

Município	Tipologia sub regional	Classificação sub-regional segundo a PNDR
Abadiânia	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Água Fria de Goiás	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Águas Lindas de Goiás	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Alexânia	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Cabeceiras	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Cidade Ocidental	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas

Cocalzinho de Goiás	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Corumbá de Goiás	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Cristalina	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Formosa	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Luziânia	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Mimoso de Goiás	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Novo Gama	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Padre Bernardo	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Pirenópolis	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Planaltina	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Santo Antônio do Descoberto	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Valparaíso de Goiás	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Vila Boa	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Unaí	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Buritis	Média Renda e Médio Dinamismo	Estagnadas
Brasília	Alta Renda e Baixo Dinamismo	Alta Renda

Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em Brasil (2007b)

A RIDE/DF é muitas vezes vista como uma "região-problema" e com forte dependência de Brasília. Porém é importante ponderar que alguns dos seus municípios já conseguem gerir suas ações com a autonomia que lhes é legítima e alcançaram os processos de crescimento econômico. Contudo os processos de crescimento na economia nem sempre se traduzem em desenvolvimento para a região, portanto cabe a reflexão sobre o atual modelo de desenvolvimento regional que o Estado brasileiro tem praticado (Souza, 2016). Pois, vale ressaltar que embora haja crescimento econômico, um estudo realizado por Miragaya (2014) apontou que entre 2000 e 2013 a situação da saúde e da educação na RIDE/DF eram alarmantes: i) taxa de analfabetismo de aproximadamente 5%; ii) 38% da população não possuía ensino fundamental completo em um cenário em que 63 mil crianças menores de 6 anos encontravam-se fora da escola; iii) a população que apresentava nível superior foi de aproximadamente 8%; e iv) a periferia de Brasília (que engloba os municípios do Entorno) era, no período analisado, a mais pobre do país.

Quanto às características das agências implementadoras, pontua-se que o COARIDE é a principal agência deliberativa na RIDE/DF e que orienta (em tese) as ações das agências implementadoras (MI, SUDECO e FCO). O Conselho apresenta característica

multidisciplinar e transversal. Primeiro pelo seu contexto de atuação, o que exige a relação multidirecional com atuação em múltiplas temáticas. Segundo pela sua estrutura orgânica que envolve como já mencionado neste trabalho, agentes do Ministério da Integração, SUDECO, Casa Civil, Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e representantes de estados e municípios. Pontua-se aqui que as principais agências responsáveis por implementar ações na RIDE/DF são a SUDECO e o Ministério da Integração da Nacional que atuam a partir de decisões tomadas no âmbito das discussões no COARIDE.

As características da agência afetam diretamente o desempenho das políticas que são implementadas por ela. De acordo com Meter & Horn (1975) as características, normas e padrões comuns no contexto dessas agências executoras tem relação direta com o que fazem e como fazem na política.

Tanto os aspectos estruturais formais das organizações quanto as características informais, influenciam o funcionamento das agências, como por exemplo, os laços com demais participantes dos arranjos das políticas, as funções existentes no quadro pessoal, o nível de controle hierárquico, os recursos políticos de uma agência (apoio entre os poderes Legislativos e Executivos, por exemplo), a força e a capacidade da organização de se comunicar dentro e fora, horizontal e verticalmente e as relações formais e informais da agência com os *policy-makers* ou órgãos de execução das mesmas (Meter & Horn, 1975).

As ações do Conselho Gestor são guiadas pelo Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Entorno do Distrito Federal (PRORIDE) que prevê o atendimento às demandas por meio de convênios, normas e procedimentos uniformes a toda região com responsabilidade municipal, estadual e distrital, como descreve o Decreto 7.469/2011.

O Regimento Interno do COARIDE, de 2012, autorizou a formação de grupos temáticos (GTs) designados para debater matérias especiais. Cabe aos conselheiros titulares (ou suplentes), representantes ministeriais, estaduais, distritais e municipais decidirem sobre as regras de funcionamento dos GTs.

O funcionamento do COARIDE acontece por meio de reuniões ordinárias, com datas previamente fixadas, podendo haver reuniões extraordinárias, convocadas pelo presidente do conselho ou por solicitação de pelo menos um terço dos membros que o compõe. Tais reuniões devem ser públicas e conforme o Art. 35 do Regimento Interno “A veiculação das

decisões do COARIDE será feita por meio de Resoluções baixadas pelo seu Presidente e publicadas no Diário Oficial da União" (SUDECO, 2012, p. 10).

Ainda de acordo com o regimento, o presidente do conselho e Ministro da Integração Nacional, é responsável por implementar as resoluções, coordenar as reuniões, resolver questões de ordem e fazer cumprir as normas do regimento. Ordinariamente, o COARIDE apresenta uma estrutura sólida, legitimada por meio de regimentos e resoluções. Porém, o conselho é vinculado à SUDECO que ficou inoperante por um longo período, fazendo com que as definições propostas por meio das resoluções do conselho, não fossem executadas.

Mas, aqui cabe destacar que a SUDECO não apresenta exclusividade de atuação na RIDE. Ela tem o papel de coordenar políticas de desenvolvimento regional, portanto, na ausência da mesma, entende-se que o acompanhamento do COARIDE deveria ser uma atribuição também do sistema do MI, visto que o seu presidente é o Ministro da Integração Nacional.

A lacuna que foi criada entre a elaboração e a implementação, a reformulação recente da SUDECO e do COARIDE e a maneira fragmentada com que as agências implementadoras vieram atuando nos últimos anos, acarretou em um desestímulo das UFs no que tange à discussão do planejamento integrado, diálogo entre os entes da federação e gestão do desenvolvimento regional. Parece haver uma falta de entusiasmo tanto do COARIDE quanto as organizações locais,

> O planejamento está desacreditado (...) os estados quando começam a perceber que não funciona, ele sai fora e deixa de lado. É o que tem acontecido. As coisas se ganha no grito e não é na base do planejamento (Entrevistado 1, Brasília).

A noção de uniformidade e igualdade no âmbito do território que o planejamento integrado nos espaços da RIDE/DF poderia proporcionar, está inviabilizada. A discussão acerca de metas, diretrizes e objetivos de promoção do desenvolvimento na região estão desarticulados entre os muito órgãos de todos os níveis de governo o que acarreta, por muitas vezes, no desinteresse e descrença das esferas local e estadual pela negligência por parte dos elaboradores de topo das ações vinculadas à RIDE/DF.

A falta de entusiasmo dos implementadores fica evidente também no longo período sem realização de eventos com o intuito de planejamento de ações para a RIDE/DF. A data da 21ª Reunião Ordinária do COARIDE ocorreu no dia 02/12/2014, de acordo com a ata da reunião em questão. Somente em 08/11/2017, com a reativação do Conselho pela SUDECO é

que ocorreu a 22ª reunião do conselho gestor para discutir as ações futuras com as quais o COARIDE deve se preocupar.

Existem três elementos que afetam a vontade dos implementadores em realizar ações ou fazer valer as diretrizes de uma política: a compreensão e a aceitação da política, e a intensidade dessa aceitação. O entendimento dos implementadores diz respeito à percepção dos objetivos e dos padrões da política, sendo que a implementação bem-sucedida depende do quanto os agentes estão cientes das metas e diretrizes a serem seguidos. A aceitação das premissas da política podem levar a falhas ou sucesso de implementação, pois em muitos casos podem provocar erros, pelo simples fato de o agente rejeitar os objetivos da política, partindo do pressuposto de que pessoas têm dificuldade de efetivarem atos os quais elas não têm fortes crenças. Por fim, a intensidade das disposições dos implementadores que também pode influenciar no desempenho da política, pois a força da vontade negativa de um agente pode levar a um não alcance de objetivos de um programa, por exemplo, estados e localidades que se recusam a participar completamente de um programa (Meter & Horn, 1975).

Trazendo as concepções de Meter e Horn (1975) para a realidade da RIDE/DF, diz-se que o entendimento dos implementadores de topo da RIDE/DF fica muito claro nas entrevistas. Tanto o representante da SUDECO quanto do MI, compreendem os processos que envolvem a política em questão. Porém, os implementadores de nível local, não fazem parte do processo de formulação de ações e não compreendem as estruturas, as normas e os padrões que envolvem a RIDE/DF, como já mencionado neste trabalho e evidenciado por meio dos dados da pesquisa.

Quanto à aceitação das premissas da RIDE/DF, o Entrevistado 1 sugere uma desaprovação ao processo que envolve a política. Para ele a formulação e implementação de políticas deveria se dar “de baixo para cima” em vez “de cima para baixo”. E recomendou que o nível local e as organizações da sociedade civil, poderiam se reunir para debaterem questões que fossem comuns entre elas, para que dali pudesse extrair possíveis soluções a determinados problemas:

> A RIDE é uma coisa muito específica de interesse e inclusive a facilidade de articulação local para eles é muito maior do que para a gente. Eles têm mais aproximação pelos segmentos que eles participam. Nessa reunião aí mesmo da RIDE, tinha Federação que eu nunca nem tinha ouvido falar, mas eles se conhecem. É isso que faz a coisa funcionar (...) então você reuniria os principais atores regionais, a sociedade civil e colocaria todo mundo para conversar. Se construiria um consenso do que o Estado mais a sociedade civil deveriam fazer para a promoção do desenvolvimento (Entrevistado 1, Brasília).

Como o nível local desconhece as estruturas, as normas e os padrões que envolvem a RIDE/DF, tampouco poderia aceitar premissas, fato que talvez tenha acarretado em uma alta rejeição dos implementadores de nível local à política. Visto que a intensidade negativa das disposições dos implementadores pode resultar em desvios e evasões de acordo com Meter & Horn (1975).

O resultado de tudo isso foi o desinteresse do nível local na RIDE/DF e o distanciamento do COARIDE nos últimos anos que abriu um vazio na alocação orçamentária de maneira objetiva. Foi possível perceber isto a partir da dificuldade notória de articulação entre os entes federados que pôde ser observada nos Planos Plurianuais apresentados na seção anterior, em que se explicita os *gaps* entre o planejamento e os orçamentos destinados à RIDE/DF.

4.3.4. A interação com a sociedade civil e as dificuldades de implementação

O desenvolvimento regional apresenta, por sua característica intrínseca, necessidade de dedicação das comunidades locais para a elaboração de iniciativas regionais. O objetivo de debater os pontos no nível local é o de transformar os agentes endógenos em sujeitos atuantes do seu próprio processo – a região como "peça-chave" do seu próprio desenvolvimento. Cabe destacar que a promoção de planos e programas regionais demandam arranjos de gestão formada a partir da atuação coletiva, com participação de entidades públicas e privadas que interagem naquele contexto local (Xavier, Wittmann, et al., 2013).

Diferentemente do que propõe a literatura sobre o desenvolvimento regional, a interação com sociedade civil no caso da RIDE/DF pode ocorrer exclusivamente na elaboração dos projetos vinculados ao FCO, já que os valores contratados abarcam pequenas somas de dinheiro, podendo ser realizado nas agências dos bancos credenciados. O COARIDE não prevê a participação de membros da sociedade civil organizada, dada a sua atual composição. Entretanto, caso haja o interesse no desenvolvimento regional, a SUDECO informou que é possível que organizações demandem iniciativas específicas diretamente à Superintendência.

O único documento que fez menção a mecanismos de promoção da participação da sociedade local na elaboração e implementação de políticas públicas, foi a Ata da 19ª Reunião Ordinária do COARIDE, realizada em 22 de agosto de 2013, em Brasília (DF). Tratava-se de uma proposta da Secretaria-Executiva da SUDECO, por meio do Parecer n.º 02/2013-COARIDE, de 05 de agosto de 2013, que estabelecia datas para a realização no

exercício de 2013 de audiências públicas sobre mobilidade urbana e semiurbana na RIDE/DF. O calendário de audiências públicas foi aprovado para acontecer nos municípios de Valparaíso, Luziânia, Novo Gama, Alexânia e em Brasília. Mas tanto Valparaíso quanto Alexânia, cujos representantes responderam a esta pesquisa, não informaram nas entrevistas sobre eventos desta natureza relacionados à RIDE/DF, o que reforça a desconexão já observada entre os entes federativos que deveriam atuar sobre a região.

No que se refere às dificuldades de implementação de políticas, ressalta-se, primeiramente, que há uma distorção daquilo que é planejado, com o que foi implementado na RIDE/DF nos últimos anos. Atualmente, de acordo com a SUDECO, toda a administração pública está com dificuldades em alocar recursos para execução de projetos nas mais diversas áreas. Mas, especificamente na RIDE/DF o órgão informou sobre a necessidade de maior comprometimento dos envolvidos no sentido de haver maior articulação, principalmente no momento de implementar os projetos, além da dificuldade referente à disponibilização de recursos.

O fato da RIDE ser considerada espaço prioritário, não necessariamente tem se efetivado no sentido de gerar benefícios para os municípios da região, tanto no momento de alocação de recursos quanto no momento de se pensar os projetos:

> A SUDECO ainda tem muitas dificuldades de aplicar recursos nos municípios mais dependentes, mais demandados, tanto na tipologia do IDHm, quanto na tipologia da PNDR (Entrevistado 2, Brasília).

Existe também o entrave relacionado à coordenação de políticas públicas em um sistema federativo que é fragmentado. Neste sentido a Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI aponta o próprio federalismo como um fator que dificulta a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil.

> Então a política regional é ineficaz? É difícil dizer quando você tem um federalismo fiscal que concentra recursos na macrorregião mais desenvolvida do país. Então pode ser que a política regional esteja evitando que o fosso aumente. Mas reduzir o fosso vai ser impossível, porque do jeito que está montado o esquema de arrecadação e distribuição, não tem como. O federalismo já cria essa dificuldade (Entrevistado 1, Brasília).

Há que se ater também à dinâmica do legislativo federal em relação aos executivos federal, estadual e municipal e seus atores mais influentes, pois os mesmos também influenciam na aplicação de recursos. Muitos municípios ficam dependentes das relações dos deputados com o governo em um quadro de municipalização competitiva (Franzese, 2010).

Outras dificuldades existentes e que foram apontadas pelos entrevistados representantes do poder público local e da AMAB foram: a falta de capacidade técnica, a dificuldade de mobilização dos representantes do município, a disputa política, os obstáculos em dialogar, a pouca sintonia, os excessos de "burocracia", desconhecimento de "trâmites burocráticos" relacionados à legislação e à incompreensão de funcionamento da política. Destaca-se aqui a dificuldade mais apontada pelos entrevistados em nível local que foi a incapacidade de articular e interagir do COARIDE com os municípios:

> E se for para falar algo de cara com certeza eu diria a interação. Eles não conseguem interagir. Se eles têm uma agenda eu não a conheço. O prefeito pode conhecer, mas eu não conheço (Entrevistado 7, Valparaíso).

Muitos dos entraves apontados pelos entrevistados estão diretamente relacionados à PNDR, que também apresenta desafios a serem vencidos. O Boletim do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) de 2014 e os 14 Boletins Regionais - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, publicados no período de 2006 a 2011, apontaram a necessidade de aumentar a dedicação em coordenação para alcance de eficácia e eficiência na utilização dos recursos aplicados no território brasileiro. Tais documentos chamam a atenção para os acordos e a articulação que a PNDR propõe entre as esferas de governo, juntamente com a participação da sociedade civil e da iniciativa privada que, até o momento ocorreu de forma ineficaz.

Eles indicam a necessidade de criar indicadores de desenvolvimento regional que melhor classifiquem os recortes geográficos para que se possa compreender melhor as estruturas, as demandas e as dinâmicas no nível local e nos diversos espaços do território brasileiro. Somado a isso, há também a carência de construção de metodologias de análise de impacto com avaliação contínua dos instrumentos da PNDR, que são ainda incipientes no contexto de políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil.

Por fim, de acordo com Tânia Bacelar, doutora em Economia e ex-secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, em entrevista ao Boletim Regional – Informativo da Política Regional e Desenvolvimento Regional de abril de 2006, afirma que

> (...) o problema regional brasileiro se tornou mais complexo do que a abordagem na escala macrorregional, como a adotada por Celso Furtado nos anos 1950, embora ainda importante, é insuficiente para dar conta da nova realidade. No Brasil, nas regiões mais ricas, as elites dominantes – que são cosmopolitas, que já se articularam, desde há muito tempo, para fora – não têm como prioridade lutar contra a desigualdade regional (Egler, Bacelar, & Galvão, 2006, p. 14).

O fato dos gestores municipais que compõem a RIDE/DF e a sociedade civil não atuarem diretamente no processo de elaboração da política, faz com que o nível local não assuma o papel de promotor de seu próprio desenvolvimento gerando um desinteresse por parte dos municípios, fato que dificulta a implementação de políticas públicas. Somado a isso entra os dissensos existentes entre aquilo que foi planejado e o que foi executado, transformando a implementação em um "elo perdido" em que questiona-se a eficiência dos agentes quanto a adequabilidade dos instrumentos de implementação de políticas (Pressman et al., 1975). No caso da RIDE/DF não seria suficiente uma mera atuação por parte das organizações envolvidas e da sua principal agência implementadora – o COARIDE. Seria necessária uma atuação integrada e coordenada, assim como a política em sua essência normativa propõe.

Além disso, deve-se considerar também que o fato de se estabelecer os objetivos e metas de uma política na legislação não garante que o seu processo de implementação acontecerá de modo contínuo, diferentemente daquilo que a perspectiva *top down* acredita, pois, em alguns casos, as aspirações de uma política podem ser pouco realistas diante dos arranjos institucionais existentes em uma dada realidade (Hill & Hupe, 2002)

4.4. A avaliação de resultados da RIDE/DF, a existência de ações e a persistência do problema

Esta seção faz uma avaliação geral das iniciativas implementadas no âmbito da RIDE/DF e apresenta o alcance (ou não) de objetivos propostos e se a política executou as iniciativas da maneira com que está previsto na sua legislação regulamentadora. Compara-se aqui o que foi planejado com o que, de fato, foi executado.

Destaca-se primeiramente que embora tenham ocorrido os processos de descentralização, os municípios não conseguiram alcançar o devido impulsionamento do processo político. Além disso, eles ficam "aguardando" a atuação mais positiva do Estado de Goiás, do DF e da União e há um baixo nível de articulação entre as esferas de governo e também entre os municípios. Pondera-se ainda que a política não prevê elementos que fomentem a participação local e da sociedade civil e há pouca transferência de poder aos agentes locais. Mas tais obstáculos não são de exclusividade da política analisada, as ações que compreendem os três entes da federação, ainda que suas iniciativas sejam de abrangência local, apresentam necessidade de vínculos fortes entre as agências, altos níveis de controle e

eficácia na cooperação e coordenação, o que são desafios no âmbito da política pública no Brasil (Neto & Borges, 2014).

A implementação das ações da RIDE/DF deveriam ocorrer por meio do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno e do DF, com articulação feita pelo COARIDE, e o estabelecimento de convênios, regras e maneiras de integrar as ações relativas à prestação de serviço de atribuição do DF, GO, MG e municípios. Porém, tanto o programa quanto o conselho gestor passam, no atual momento, por um processo de reformulação. Tal fato tem gerado um vazio de atuação que acaba desestimulando os entes que compõem a RIDE/DF quanto ao planejamento e efetividade tanto do conselho quanto da política de integração, propriamente dita.

As instruções e procedimentos para implementação de políticas no contexto da RIDE/DF estão dispersas entre os níveis de governo o que também acarreta em *gaps* de implementação. Tal realidade está também prevista nas discussões sobre o tema na literatura e é sustentado por Souza (1998) e Arretche (2004), quando afirmam que a existência de muitos órgãos responsáveis por determinada ação somadas à falta de coordenação, sem a devida delegação de competências, acarreta em graves consequências como os vazios ou a sobreposição de ações, diferença de atuação do estado nos municípios da região e problemas quanto à capacidade de gastos.

A competência compartilhada de uma dada região, por determinação constitucional, pode acarretar em omissão das partes envolvidas em que um ente aguarda atuação efetiva de outro, enquanto a sociedade continua sem ações governamentais (Abrucio & Franzese, 2007). Logo, a distribuição de competências de modo difuso faz com que um ente da federação culpe o outro por um problema real, sem que nenhuma iniciativa seja planejada. Este fenômeno foi constatado na RIDE/DF e talvez ele possa ser solucionado com o retorno e uma atuação mais efetiva do COARIDE.

No que tange ao comportamento municipal em todo esse processo, as evidências empíricas mostraram que embora haja autonomia financeira e administrativa (de alguns municípios), tratando da elaboração e da implementação de políticas públicas, o nível local ainda é muito ineficiente, como apresentado também por Filippim & Rótulo (2013).

Sobre a integração de políticas públicas no âmbito da política analisada, contatou-se que ainda existem lacunas relacionadas à intersetorialidade, com problemas de comunicação entre as esferas de governo e também entre os municípios e impedimentos políticos, legais, culturais e institucionais: entraves encontrados também por Neto & Borges (2014). Além

disso, as ações implementadas atendem demandas pontuais e de curto prazo, diferente daquilo que a RIDE/DF propõe.

Nos documentos oficiais da política, os objetivos estão expostos de modo claro, porém inexiste um conteúdo prático que viabilize a integração efetiva de ações, de modo articulado e coordenado. Na prática, não há responsáveis, pois se delegam competências para muitos e responsabilizam-se poucos.

Quanto à aplicação de recursos, sejam aqueles provenientes do FCO, sejam os de origem dos orçamentos dos governos, de acordo com os documentos apresentados ao longo deste estudo foi identificada a má distribuição dos mesmos no âmbito da RIDE/DF e entre os demais espaços geográficos tidos como prioritários pela PNDR, o que é uma incoerência perante a proposta da política regional brasileira de combate às assimetrias.

Desta forma, os dados permitem inferir que a RIDE/DF ainda não conseguiu alcançar o seu objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas entre a União, o Distrito Federal, os Estados de Goiás e Minas Gerais e os 21 municípios que a compõe para a promoção do desenvolvimento regional. Tampouco conseguiu reduzir de assimetrias existentes, haja vista a inoperância do COARIDE e da SUDECO ao longo dos anos. Explica-se que pelo longo período que ficou desativado, o COARIDE, não tem acompanhado, coordenado ou dirigido de modo efetivo ações de longo prazo que acarretem em melhorias reais para a população.

Mesmo com todos os impasses apresentados e o não alcance dos objetivos propostos, ainda assim, existem municípios que pleiteiam compor a região objeto desta pesquisa, de acordo com o Projeto de Lei Complementar 102/2015 que pretende incluir 15 novos municípios na RIDE/DF. O motivo disto é o fato de haver prioridade na aplicação dos recursos dos Fundos Regionais sob responsabilidade da SUDECO (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO) para os espaços prioritários.

Quanto à avaliação das ações implementadas, apresentadas ao longo deste trabalho, afirma-se com base em entrevista com a Secretaria de Desenvolvimento Regional que as mesmas não passaram por um processo formal de avaliação, salvo em casos específicos como os de atuação dos Tribunais de Conta dos Estados e da União.

No que tange à avaliação dos programas implementados na RIDE/DF, nunca houve, pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SED) do MI um trabalho nesse sentido. O monitoramento e a avaliação é uma deficiência do Estado brasileiro de uma maneira geral e é

algo que o TCU também tem cobrado, como observado nos Acórdãos apresentados ao longo deste trabalho. Existe uma tentativa da SED, que é o Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) que faz parte da avaliação e monitoramento da política regional. É uma iniciativa que está em construção. Mas há dificuldades, de acordo com o entrevistado 1, quanto ao investimento, recursos humanos e falta de integração entre os órgãos, já que o ODR trabalharia com informações dos muitos setores tais como saúde, educação, infraestrutura, demografia.

O TCU em seu relatório de auditoria do Acórdão 1.655/2017 avaliou a PNDR e concluiu:

> (...) hegemonia das regiões mais desenvolvidas no circuito financeiro e produtivo; disponibilidade limitada, em porções do território brasileiro, de capital social e organização da sociedade; reduzida capacidade técnica e institucional; déficit de infraestrutura social e econômica; déficit de governança e articulação setorial e federativa; limitações no aproveitamento do potencial de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas; perfil concentrador da estrutura fundiária brasileira; falta de priorização governamental, agravada pela descontinuidade das políticas de desenvolvimento regional; baixa taxa de escolarização e níveis inferiores de educação em geral nas regiões menos desenvolvidas; reduzido investimento em processos de inovação e competitividade; falta de identificação de oportunidades de investimentos pela iniciativa privada; e carências nos diagnósticos das necessidades e das potencialidades locais (TCU, 2017, p. 120)

A conclusão do relatório do TCU e a leitura que foi feita da PNDR, se encaixa também na realidade da RIDE/DF. Ademais, destaca-se que dentre os motivos pelos quais ela não tenha conseguido promover o efeito desejado (desenvolvimento regional e minimização de assimetrias existentes dentro do seu recorte espacial e entre as outras regiões do Brasil) se deve muito ao fato dos formuladores das ações estarem “longe” do nível local. Um fator importante para o sucesso das políticas públicas de desenvolvimento regional é a comunicação entre formuladores e implementadores das ações por meio de uma atuação coordenada (Neto & Borges, 2014). E um dos entraves apresentados nesta pesquisa é justamente a distância existente entre estas duas etapas do processo de elaboração de políticas públicas. Outro ponto é o fato da União concentrar autoridade de financiamento, criação de normas e interações entre os entes federados. A RIDE/DF poderia agir de maneira inversa, com atores regionais sendo sujeitos de suas políticas. Isto a própria Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI reconhece, como já mencionado neste trabalho.

A RIDE/DF sob ponto de vista de políticas públicas apresenta muitas contradições: atuação ineficaz das agências e dos agentes, instrumentos inadequados de elaboração e implementação de ações e frágil sistema de articulação e coordenação de políticas. Alguns

dos entraves relativos ao desenvolvimento regional da RIDE-DF tem se perpetuado, como a dependência econômica e de serviços públicos oferecidos pelo Distrito Federal, a grande desigualdade entre o Distrito Federal e o Entorno e o não aproveitamento das potencialidades de desenvolvimento existentes na região.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar a RIDE/DF implicou em compreender onde se iniciam os entraves para que ocorra uma implementação efetiva de políticas públicas de desenvolvimento regional com alcance de resultados promissores. Tais políticas são intersetoriais, exigem uma atuação de modo transversalizado e necessitam de forte articulação e coordenação de políticas e agências do governo. Além disso, trata-se de um processo, por natureza, endógeno que, portanto, necessita da criação de mecanismos que permitam a participação local.

Desta forma, voltando às perguntas que nortearam esta pesquisa "como ocorre a operacionalização de ações na RIDE/DF (juntas ou disjuntas)?" e Como a (des)articulação política interfere no desenvolvimento regional?", responde-se primeiramente que, em síntese, a RIDE/DF opera hoje com ausência de planejamento integrado, com alta pulverização de recursos, suprimento de demandas pontuais, pouca (ou nenhuma) articulação em nível local e com convênios ainda muito limitados a uma parcela de municípios. O que tem funcionado até o momento são as aplicações dos recursos do FCO que, embora ocorra de maneira concentrada, é o que tem chegado à ponta, ao nível local.

Quanto a resposta à segunda pergunta, pode-se afirmar que há uma desarticulação que interfere negativamente nos processos de desenvolvimento regional na RIDE/DF, pois os municípios continuam a apresentar grandes assimetrias quando comparados ao Distrito Federal. Além de apresentar uma renda e um dinamismo econômico medianos, o que caracteriza a região como "estagnada" na tipologia da PNDR e com médio IDHm na tipologia do PNUD. Tais dados evidenciam a perpetuação de problemas sociais e econômicos da região analisada.

Foi possível inferir a partir dos resultados desta pesquisa que o que se poderia classificar como "encontros" no âmbito da política da RIDE/DF seriam aquelas ações que ocorrem no contexto do FCO, embora aconteçam de modo isolado e sem nenhuma integração. Valeria a pena então, repensar o modo de operacionalização dos Fundos Constitucionais no Brasil de modo que se criassem mecanismos que proporcionassem uma atuação desconcentrada.

Dos “desencontros”, propõe-se a reflexão sobre o fato da RIDE/DF, atualmente, não fazer aquilo que se propõe fazer em sua concepção original. A inoperância do COARIDE e das suas principais agências implementadoras acarretam em *gaps* de implementação, com execução de iniciativas concentradas em determinados municípios e deixam de lado localidades que, em muitos casos, são fortemente dependentes da atuação do Estado. Tal fato agrava, ainda mais, as assimetrias existentes.

No que se refere ao processo de elaboração de políticas públicas, conclui-se que a formulação em uma perspectiva *top down* se diferente do que sugere a literatura que discorre sobre o desenvolvimento regional, que aponta a necessidade da atuação local mais efetiva. Somado a isso, a atual estrutura orgânica do COARIDE inviabiliza tanto a participação da sociedade civil, quanto de gestores públicos municipal na formulação de políticas. Isso porque esta visão de cima pra baixo, além de desconsiderar a realidade local da sociedade e da administração pública, coloca a elaboração e a implementação como duas etapas separadas, em que as falhas na implementação passam a ser entendidas como meros “descaminhos” relacionados à falta de controle e coordenação das organizações envolvidas ou dos agentes implementadores, dando uma grande importância aos formuladores de topo das políticas públicas (Howlett et al., 2013; Meter & Horn, 1975; Sabatier & Mazmanian, 1979).

Na fase de implementação, as ações disjuntas executadas no âmbito da RIDE/DF e sem coordenação e planejamento de longo prazo colocam em questionamento a eficiência e eficácia da atuação dos entes federados caracterizando o processo de implementação como um “elo perdido”, pois há um grande hiato entre aquilo que foi planejado e estabelecido nos meios legais, daquilo que, te fato, é operacionalizado no âmbito da RIDE/DF. Além disso, percebeu-se uma descontinuidade do planejamento, evidenciado na análise dos PPAs.

A RIDE/DF ao propor um campo de atuação que engloba uma quantidade excessiva de responsabilidades (que vai desde a infraestrutura até saúde, meio ambiente, assistência social, dentre outras já mencionadas neste trabalho) acaba não conseguindo algo concreto. Pois se sabe que quanto maior o campo de atuação de política pública, maior será a necessidade de atuação integrada e coordenada e o que tem prevalecido na região pesquisada é a construção de políticas de modo descoordenado e até mesmo competitivo, onde os municípios disputam recursos e força política para que algo seja construído no nível local.

Isso ficou claro no relatório de avaliação do TCU (1.655/2017), apresentado neste estudo, quando aponta a desarticulação e a concentração de aplicações financeiras em determinadas regiões do país. O relatório aponta também que a falta de integração de ações

dos governos são um empecilho para o alcance de melhores resultados dos entes da federação. Ainda que o relatório do Acordão 1.655/2017 não tenha mencionado especificamente a RIDE/DF, pois ele não apresenta esta especificidade de análise, percebeu-se que a situação se repete no nível regional. É possível que por mais que se destine esforços à regiões prioritárias, se houver concentração financeira naqueles que já apresentam estrutura econômica mais robusta, a distância entre eles permanecerá a mesma e as assimetrias continuarão existindo.

Identificou-se também que ainda que a RIDE/DF seja uma política pública que se paute pelas ações integradas, o que fica evidente em suas normas, ela é fortemente deixada de lado em detrimento de políticas setoriais, o que fica explícito nas análises dos PPAs e nas falas dos entrevistados. Com isso, há de se questionar também que existem recortes espaciais, tidos como prioritários, como é o caso da RIDE/DF, que acabam formulando políticas ora disjuntas, ora sobrepostas, dando a impressão de falha na comunicação ou descoordenação quanto à atuação intergovernamental.

Atualmente, a RIDE/DF apresenta elevado nível de ações fragmentadas, de caráter pontual e com vislumbre de curto prazo com falsas impressões de suprimento de demandas presentes na RIDE/DF, deixando de lado políticas mais estruturantes que impactariam efetivamente no desenvolvimento regional e, consequentemente, na qualidade de vida das comunidades locais/regional.

Os entraves pontuados na implementação de políticas públicas no âmbito da RIDE/DF parecem estar diretamente relacionados com o federalismo brasileiro, assim como aponta a literatura que discute a relação entre o federalismo, a descentralização e as políticas públicas. A estrutura federativa, tal qual como está hoje, potencializa os desencontros na implementação de políticas públicas e a descentralização de competências e autonomia, pois as normas de cooperação e atribuição de competências ainda estão muito incipientes. Embora tenha ocorrido um processo de municipalização na Constituição Federal de 1988, parte dos municípios brasileiros apresentam sérias dificuldades arrecadatórias, não são autossuficientes e são muito assimétricos quanto à capacidade técnica e administrativa. Somado a isto, os elementos de criação e cooperação com parcerias no nível local, quando existem, são ineficazes (Abrucio & Franzese, 2007; Arretche, 2004; Filippim & Rótulo, 2013; Franzese, 2010; Gaetani, 1997).

Mesmo com tantos problemas, o alto grau de ineficiência com um alcance de resultados muito longe do desejado, ainda assim existem muitos outros municípios goianos que querem fazer parte da RIDE/DF. Aparentemente seria um paradoxo, mas existem dois

motivos reais para isso: i) os recursos disponibilizados pelo FCO para o estado de Goiás, pois o ambiente competitivo entre os municípios torna-se menor; ii) os recursos que são destinados ao DF atendem também aos municípios da RIDE.

Pontua-se que a gestão da RIDE/DF e das políticas públicas existentes em seu contexto, sofreram um forte enfraquecimento devido ao longo período de paralização do COARIDE. A sua reativação, como já relatado, se deu juntamente com a reconfiguração da SUDECO e o seu retorno com estrutura de superintendência, em 2011. Desta forma, foram dois impactos negativos sofridos pela RIDE/DF e pelo COARIDE. Um foi a sua inoperância por motivos estruturais até 2011, o segundo (pós 2011) foi a contenção na distribuição de recursos pela União para implementação de políticas públicas desta natureza, devido a uma conjuntura econômica a qual vive o Brasil. Além disso, embora tenha sido reconstruído um conselho para gerir e articular ações, ainda hoje o mesmo opera com ausência de fundo específico e sem ações previstas nos PPAs.

Na etapa de avaliação constatou-se o não alcance de objetivos diante de uma realidade local com problemas sociais e econômicos que se agravam. Após 20 anos da criação da RIDE/DF os problemas de infraestrutura, mobilidade urbana e acesso à saúde são questões que se acentuam ao longo dos anos e exigem atuação efetiva do Estado. Como a razão de ser da RIDE/DF é promover o desenvolvimento e minimizar assimetrias, esperava-se uma atuação mais incisiva do Estado na implementação da política, mas não foi o que aconteceu segundo os dados apresentados ao longo desta pesquisa. A RIDE/DF foi, aos poucos, desaparecendo dos PPAs dos estados e da União e não conseguiu ser um instrumento de promoção do desenvolvimento efetivo.

Este estudo apresentou algumas limitações de pesquisa. Primeiramente, no que se refere às relações entre Estado e sociedade, não foi possível coletar informações da sociedade civil organizada de todos os municípios pesquisados. Pode ser que a realidade das organizações existentes nos demais municípios da RIDE/DF sejam diferentes daquelas encontradas em Alexânia, onde não havia interação, articulação e debate sobre o tema. Segundo, não houve representação municipal do estado de Minas Gerais e nem foi analisado os PPAs do mesmo. Terceiro, não foi possível verificar a execução orçamentária do PPA anterior a 2009 no Distrito Federal (devido a indisponibilidade dos dados no Portal da Transparência) e a execução e aplicação das programações orçamentárias do FCO. No entanto, tais limitações parecem não ter grande influência sobre os resultados da pesquisa.

As limitações apontadas sugerem propostas para trabalhos futuros, tais como analisar nos municípios da RIDE/DF as relações existentes com a sociedade civil e expandir a pesquisa aos municípios mineiros. E também investigar os investimentos realizados no âmbito da RIDE/DF à partir dos relatórios de gestão do FCO, de auditorias dos Tribunais de Conta da União e dos estados e também o levantamento de transferências diretas de recursos federais para Estados e/ou Municípios. É de interesse de pesquisa, ainda, o conhecimento sobre o que tem acontecido em outras regiões prioritárias da PNDR, como forma de se comparar se o mesmo quadro se repete nas demais regiões que são objetos dessa política.

Sugere-se, a partir deste estudo, a construção de iniciativas que sejam desenhadas a partir de um planejamento integrado, com discussões com a sociedade e com os próprios membros do conselho, para que a partir disso, se possa obter ações efetivas que impactem positivamente na sociedade. Além disso, pontua-se a necessidade de reformulação no *modus operandi* do FCO para que o mesmo opere de modo mais simétrico e que contemple também os municípios que apresentam altas demandas.

Pondera-se aqui sobre a real necessidade de a PNDR construir objetivos estratégicos (executáveis) para os espaços prioritários, por meio de programas e projetos que consigam chegar até a ponta (o nível local). Mas para isso, acredita-se que é preciso definir primeiramente, qual é o modelo de desenvolvimento que o Estado brasileiro pretende colocar em prática, pois aparentemente, há um descompasso quanto a isso. A partir disso seria possível alocar na agenda da PNDR um lugar para a RIDE/DF, de modo que a região possa ter mais visibilidade nas discussões e que passe a ser um foco de interesse dos gestores públicos.

A criação de mecanismos de articulação, integração e coordenação especificados e definidos nos meios legais é (aparentemente) imprescindível para a efetividade da política pública em questão. Por fim, parece razoável trazer para o debate a necessidade de um redesenho quanto às responsabilidades e atribuições de competências entre os entes na atual estrutura federativa, a urgência de se reverter o cenário de federalismo competitivo e a construção de estruturas que permitam a formulação e implementação de políticas públicas com maior atuação do nível local e da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Retrieved February 8, 2018, from https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil

Alves, A. M., Mendes, J., & Neto, R. (2014). A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política E Planejamento Regional*, *1*(2), 311–338.

Amparo, P. P. do. (2014). Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Interações*, *15*(1), 175–192.

Araújo, T. B. (1999). Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais*, *2*, 9–24.

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em Perspectiva*, *18*(2), 17–26.

Bardach, E. (2001). Introdução. In CIDE (Ed.), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* (1st ed., pp. 1–16). México.

Bardin, L. (2011). Organização da análise. In L. A. Reto & A. Pinheiro (Eds.), *Análise de conteúdo* (pp. 93–151). São Paulo: Edição 70.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). Two models of issue expansion. In *Agendas and instability, In American politics.* (pp. 83–102). Chicago: University of Chicago Press.

Berman, P. (1993). El estudio de la macro y micro-implementación. In L. F. A. Villanueva (Ed.), *La implementación de las Políticas* (1st ed., pp. 281–321). San Ángel: Miguel Angel Porrua.

Boisier, S. (1996). Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento E Políticas Públicas*, *13*, 111–147.

Boisier, S. (1999). Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. *Planejamento E Políticas Públicas*, *19*, 307–343.

Brancaleon, B. B., Yamanaka, J. S., Castro, J. M., Cuoghi, K. G., & Paschoalotto, M. A. C. (2015). Políticas Públicas: conceitos básicos. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.

Brandão, C. (2013). Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *Revista Política E Planejamento Regional: Uma Coletânea*, *Edição Esp*, 32–40.

Brasil, C. C. (2011). DECRETO N^{o} 7.469, DE 4 DE MAIO DE 2011. Brasília: Presidência da República.

Brasil, M. da I. (2003). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (No. 1). Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Brasil, M. da I. (2010). A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.

Brasil, M. da I. (2011). Região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Brasília: Ministério da integração.

Brasil, M. da I. (2015). Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs. Retrieved June 18, 2016, from http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides

Brasil, M. da I. N. (2007a). Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Brasília: Plano Estratégico.

Brasil, M. da I. N. (2007b). Tipologia sub regional dos municípios da RIDE/DF de acordo com o Decreto 6.047/2007. Brasília: Ministério da integração Nacional. Retrieved from

http://www.integracao.gov.br/documents/4085233/0/Tipologia+sub+Regional_lista+de+Municípios.pdf/657bbac7-d04c-4ba8-8230-277e11d94cdf

Brasil, M. da I. N. (2011). PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regionaç.

Brasil, M. da I. N. (2012). I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da integração.

Brasil, M. da I. N. (2015). Regiões Integradas de Desenvolvimento. Retrieved February 13, 2018, from http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides

Caiado, M. C. S. (2005). Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, *22*(1), 55–88.

Cargnin, A. P. (2014). Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Repercussões do Rio Grande do Sul. *Mercator*, *13*(1), 19–35.

CF, C. da R. F. do B. Dispõe sobre as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (1988). Brasíl. Retrieved from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Chechelaine, C. H. O., Silveira, M. C., Moraes, K. P. de O., & Simões, C. E. (2013). A influência dos Processos de Institucionalização na Utilização dos Resultados de Avaliações de Políticas Públicas : O Caso Mineiro das Avaliações Executivas de Projetos. *Contabilidade, Gestão E Governança*, *16*(1), 82–97.

Coelho, V. L. P. (2017). A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. *Boletim Regional, Urbano E Ambiental*, *17*, 1–28.

Cohen, M. D. ., March, J. G. ., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, *17*, 1–25.

Creswell, J. W. (2007). Uma estrutura para projeto. In Artmed (Ed.), *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2nd ed., pp. 21–39). Porto Alegre.

Dagnino, R., & Costa, G. (2001). Metodologia de análise de políticas. In *Gestão estratégica pública* (2nd ed., pp. 195–166). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Dallabrida, V. R., & Agostini, C. (2009). Desenvolvimento Local e Regional em Questão : uma Compreensão a Partir do Enfoque de uma " Economia Política Neogramsciana " do Desenvolvimento Contemporâneo. *Desenvolvimento Em Questão*, *7*(14), 9–41.

Delgado, N. G., Bonnal, P., & Leite, S. P. (2007). Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas e Atores Sociais. Rio de Janeiro.

Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. (P. Education, Ed.) (14th ed.). United States.

Egler, C. A. G., Bacelar, T., & Galvão, A. C. F. (2006). Boletim Regional - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da integração Nacional.

Eisenhardt, K. M. (2007). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, *14*(4), 532–550.

Feger, J. E. (2010). Regionalização do turismo na área de influência dos municípios de Marcelino Ramos (RS) e Piratuba (SC). Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz

do Sul.

Filippim, E. S., & Rótulo, D. (2013). Governança, participação social e diálogo federativo: o caso de Santa Maria. *Revista Política E Planejamento Regional, Edição esp*, 52–60.

Fischer, T. (2002). Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In T. FICHER (Ed.), *Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação.* (pp. 12–32). Salvador, BA: Casa da Qualidade.

Fischer, T. (2013). Desafios da Gestão de Territórios-Regiões no contexto da hibridização: intra/intermobilidade e interculturalidade. *Política E Planejamento Regional: Uma Coletânea, Edição Esp*, 41–50.

Franzese, C. (2010). *A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de Saúde, Assistência Social e Educação*. Fundação Getúlio Vargas.

Freitas, A. F., Freitas, A. F., & Dias, M. M. (2012). Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial. *Journal of Public Administration & Social Management Development*, *4*(1), 76–100.

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. *Revista de Sociologia E Política*, *17*(15).

Gaetani, F. (1997). Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Ham, C., & Hill, M. (1993). *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. (Unicamp, Ed.) (2nd ed.). London: Tradução técnica: Renato Amorim e Renato Dagnino.

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: governance in theory and in practice*. (Sage, Ed.) (1st ed.). London.

Höfling, E. de M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, *21*(55), 30–41.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas*. (Elsevier, Ed.) (3rd ed.). Rio de Janeiro: Tradução tecnica: Francisco G. Heidemann.

IBGE, I. B. de G. E. (n.d.). Censos Demográficos do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE, I. B. de G. E. (2001). Tendências demográficas no período de 1950/2000. Rio de Janeiro.

IBGE, I. B. de G. E. (2017). IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017. Retrieved February 11, 2018, from https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html

IPEA, I. de P. E. A. (2009). Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. In *Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2nd ed., pp. 377–404). Brasília: IPEA.

IPEA, I. de P. E. A. (2014). *Governança Metropolitana no Brasil* (1). Rio de Janeiro.

IPEA, I. de P. E. A. (2018). Desenvolvimento Humano, IDH E IDHM. Retrieved February 21, 2018, from

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_introducao

Kato, K., Zimmermann, S. A., & Wesz Junior, V. J. (2012). Reflexões e Proposições de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Lindblom, C. E., Muddling, S., & Lindblom, E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, *39*(6), 517–526.

Lowi, T. J. (1972). Four sistem of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, *32*(4), 298–310.

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *5*(2), 145–174.

Meter, D. S. Van, & Horn, C. E. Van. (1975). The polícy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Sociedade*, *6*(4), 444–488. https://doi.org/10.1177/009539977500600404

Miragaya, J. (2014). *Distrito Federal: 2000-2013*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo do Partido dos Trabalhadores.

Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and Practices. In S. Kushner & E. Rotondo (Ed.), *Evaluation voices from Latin America* (pp. 7–16). Vancouver, Canadá: American Evaluation Association. https://doi.org/10.1002/ev

Neto, J. M. R., & Borges, D. F. (2014). O Problema da Integração de Programas Governamentais de Desenvolvimento Regional: o caso do Promeso. *Desenvolvimento Em Questão*, *12*(27), 95–125.

Neto, L. G. (2010). Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In C. Miranda & B. Tiburcio (Eds.), *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios* (pp. 47–78). Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

PNUD. (1997). *Cooperación Política para la Descentralización del Estado.* Santiago de Chile: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PNUD, P. das N. U. para o D., IPEA, I. de P. em E. A., & FJP, F. J. P. (2013). Atlas do Desenvolvimento Humanos. Retrieved February 7, 2018, from http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/

Pradanov, C. C., & Freitas, E. C. de. (2013). Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. In *Pesquisa Científica* (Feevale, pp. 41–74). Novo Hamburgo.

Pressman, J. L., Wildavsky, A., & Leiter, W. M. (1975). Implementation. *The Western Political Quarterly*, *28*(2), 400–402.

Queiroz, E. P. (2007). *A formação histórica da Região do Distrito Federal e Entorno*. Universidade de Brasília.

Resende, G. M., Moreira, P. G., Alves, A. M., & Neto, J. M. R. (2015). Brasil: Dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *Boletim Urbano, Regional E Ambiental: IPEA*, *11*(Mi), 29–35. Retrieved from http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU_n11_brasil.pdf

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis - University of California Press*, *5*(4), 481–504.

Santos, R. C. G., Bessa, L. F. de M., & Lúcio, M. de L. (2017). The Brazilian National Policy for Regional Development and the RIDE-DF Management opposite the Governance vs Brasília ' s Metropolitan Area. *EchoGéo*, *41*(September), 0–18.

Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. (C. Learning, Ed.) (1st ed.). São Paulo.

Serrano, A. D. F., Aveni, A., Sobrinho, F. L. A., & Lima, S. F. C. (2014). A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno: entre planejamento regional e gestão metropolitana. *Meridiano - Revista de Geografia*, (3), 131–152.

SES DF, S. dé E. da S. do D., SES GO, S. de E. da S. de G., & SES MG, S. de E. da S. de M. G. (2012). QualiSUS. Brasília: Secretaria do Estado da Saúde do DF.

Silva, S. P. (2013). Avanços e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abrodagem Territorial no Brasil. Rio de: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Silva, S. P. (2016). Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, *67*(3), 351–376.

Souza, C. (1998). Intermediação de Interesses Regionais no Brasil : O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Seminário Internacional Sobre Reestruturação E Reforma Do Estado: Brasil E América Latina No Processo de Globalização*. São Paulo.

Souza, C. (2003). Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. *Caderno CRH*, *39*, 11–24.

Souza, C. (2006a). Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Cadernos CRH*, *39*(jul/dez), 11–24.

Souza, C. (2006b). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, *8*(16), 20–45.

Souza, S. M. C. de. (2016). *Reestruturação produtiva, produção de subcentros e desigualdades sócioespaciais na RIDE/DF*. Universidade de Brasília.

SUDECO. (2017). Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Retrieved February 21, 2018, from http://www.sudeco.gov.br/municipios-ride-df

SUDECO, S. do D. do C.-O. Regimento Interno do COARIDE, Pub. L. No. Resolução 01 de 20 de dezembro de 2011, 1 (2012). Brasil.

TCU, T. de C. da U. (2017a). Acórdão 1655/2017. Brasília: TCU.

TCU, T. de C. da U. (2017b). Acórdão 2364/2017. Brasília: Tribunal de Contas da União.

Trevisan, A. P., & Bellen, H. M. Van. (2008). Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, *42*(3), 529–550.

Villanueva, L. F. A. (1993). *La implementación de las políticas*. (M. A. Porrua, Ed.) (1st ed.). México.

Xavier, T. R., Inácio, R. D. O., Wittmann, M. L., & Kern, J. (2013). O estudo do desenvolvimento regional: uma analise da produção científica internacional e dos "hot-topics." *Gestão & Regionalidade*, *29*(87), 19–31.

Xavier, T. R., Wittmann, M. L., Inácio, de O. R., & Kern, J. (2013). Desenvolvimento regional : uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Revista de Administração Pública*, *47*(4), 1041–1066.

Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2nd ed.). Porto Alegre: Bookman.

Apêndice A – Roteiro de entrevistas – Poder público Federal

Pergunta: como ocorre a operacionalização de ações na RIDE/DF (juntas ou disjuntas?); Como a (des)articulação política interfere no desenvolvimento regional?

O objetivo geral da pesquisa é analisar como as políticas públicas de desenvolvimento regional, geradas no âmbito da RIDE/DF, dão condições para o desenvolvimento regional, como está previsto no decreto Nº 7.469, de 4 de Maio de 2011.

Os objetivos específicos constituem-se em: i) analisar o processo de criação da RIDE/DF, como região institucionalizada; ii) descrever como ocorre a implementação de políticas no contexto da RIDE/DF; iii) identificar as principais políticas públicas institucionais de desenvolvimento regional implementadas na RIDE/DF; iv) identificar os principais entraves e características operacionais observados na implementação de políticas; e v) avaliar os resultados da RIDE/DF.

Data ___/___/___ Órgão/departamento/cargo: _____

1. Fale um pouco sobre como foram implementadas as políticas (projetos/ações/programas) relacionadas à RIDE nos últimos anos.

2. Quais os benefícios e as oportunidades a RIDE tem proporcionado aos municípios?

3. O órgão participa de reuniões do COARIDE? Com que frequência? O que tem sido discutido?

4. Quais as dificuldades na implementação das ações?

5. Quais os principais projetos/ações que atualmente estão sendo executados? Quais os objetivos? Quem são os responsáveis? Quem está envolvido?

6. Comente a respeito da interação entre União x Estados x Municípios para discutir a RIDE. Como funcionam? Eles se comunicam?

7. Como são diagnosticados os problemas e necessidades dos municípios?

8. O órgão (SUDECO/MI) se comunica/interage/articula com os estados e municípios envolvidos? Comente um pouco sobre isso.

9. Quais suas expectativas com relação ao RIDE? Existem projetos/ações que atualmente estão sendo planejados?

Apêndice B – Roteiro de entrevistas – Poder público municipal/estadual

Pergunta: como ocorre a operacionalização de ações na RIDE/DF (juntas ou disjuntas?); Como a (des)articulação política interfere no desenvolvimento regional?

O objetivo geral da pesquisa é analisar como as políticas públicas de desenvolvimento regional, geradas no âmbito da RIDE/DF, dão condições para o desenvolvimento regional, como está previsto no decreto Nº 7.469, de 4 de Maio de 2011.

Os objetivos específicos constituem-se em: i) analisar o processo de criação da RIDE/DF, como região institucionalizada; ii) descrever como ocorre a implementação de políticas no contexto da RIDE/DF; iii) identificar as principais políticas públicas institucionais de desenvolvimento regional implementadas na RIDE/DF; iv) identificar os principais entraves e características operacionais observados na implementação de políticas; e v) avaliar os resultados da RIDE/DF.

Data ___/___/___ Órgão/departamento/cargo: _____

1. Fale um pouco sobre como foram implementadas as políticas relacionadas à RIDE no seu município/estado.

2. Quais benefícios e oportunidades a RIDE trouxe?

3. Você conhece o COARIDE? Participa dele? Se sim, como?

4. O que tem sido feito no seu município/estado no contexto da RIDE? Com qual objetivo?

5. Quais suas expectativas com relação ao RIDE? Quais resultados a RIDE tem proporcionado para o seu município?

6. Quais as dificuldades na implementação das ações?

7. Quais os principais projetos que atualmente estão sendo executados? Quais os objetivos? Quem são os responsáveis? Quem está envolvido?

8. Comente a respeito da relação União x Estados x Municípios. Como funcionam?

9. Como você avalia a relação dos representantes do RIDE?

10. Como são diagnosticados os problemas e necessidades do município?

11. O seu município se relaciona/comunica com outros municípios que fazem parte do RIDE?

12. Poderia sugerir uma (ou mais) organizações da sociedade civil que atuem em nível regional e que possa contribuir com o estudo sobre a RIDE/DF?

Apêndice C – Roteiro de entrevistas – sociedade civil organizada

Pergunta: como ocorre a operacionalização de ações na RIDE/DF (juntas ou disjuntas?); Como a (des)articulação política interfere no desenvolvimento regional?

O objetivo geral da pesquisa é analisar como as políticas públicas de desenvolvimento regional, geradas no âmbito da RIDE/DF, dão condições para o desenvolvimento regional, como está previsto no decreto Nº 7.469, de 4 de Maio de 2011.

Os objetivos específicos constituem-se em: i) analisar o processo de criação da RIDE/DF, como região institucionalizada; ii) descrever como ocorre a implementação de políticas no contexto da RIDE/DF; iii) identificar as principais políticas públicas institucionais de desenvolvimento regional implementadas na RIDE/DF; iv) identificar os principais entraves e características operacionais observados na implementação de políticas; e v) avaliar os resultados da RIDE/DF.

1. O que você conhece da RIDE?

2. Participam ou já participaram de alguma ação ligada a ela?

3. Vocês (quanto associação/sindicato) se reúnem para debater assuntos relacionados à RIDE/DF? Com qual frequência?

4. Os municípios se reúnem para discutir questões ou ações integradas no âmbito da RIDE?

5. Qual a sua opinião acerca da RIDE/DF?

6. Quais benefícios e oportunidades ela trouxe?

7. Você conhece o COARIDE? Tem ou já teve algum contato com os seus representantes?

8. Quais as dificuldades na implementação das ações?

9. Quais os principais projetos/ações que atualmente estão sendo executados? Quais os objetivos? Quem são os responsáveis? Quem está envolvido?

10. Comente a respeito da relação União x Estados x Municípios (se comunicam). Como funciona?

11. Como você avalia a relação dos representantes do RIDE?

12. Como são diagnosticados os problemas e necessidades dos municípios?

13. Quais suas expectativas com relação a RIDE?

Apêndice D – Nota de Entrevista

Município/Estado/União:_____

Departamento: _____

Tempo de duração: _____

Data da entrevista: _____

Impressões sobre o ambiente:

_____

_____

_____

Impressões sobre a entrevista (pontos confirmados/pontos novos):

_____

_____

_____

Observações sobre o roteiro:

_____

_____

_____

Sugestões de entrevistados:

_____

_____

Apêndice E – Declaração de aptidão ao campo

FACE UFG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO

DECLARAÇÃO

Declaro que **ANA FLÁVIA CORDEIRO SOUZA DE ALMEIDA** está devidamente matriculada, número de matrícula 2016100289, e frequentando regularmente as atividades do Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG – PPGADM no segundo semestre de 2017. Declaro ainda que a discente se submeteu ao Exame de Qualificação, tendo seu projeto sido qualificado em 11 de julho de 2017. A aluna está, portanto, apta a desenvolver atividades de coleta de dados.

Por ser verdade, firmo o presente.

Goiânia, 18 de setembro de 2017.

Gilson Carlos de Assis Junior
Assistente em Administração
FACE/UFG - SIAPE 1654190

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PPGADM

Gilson Carlos de Assis Junior / SIAPE 1654190
Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG
Secretário da Pós-Graduação *Stricto Sensu*

Apêndice F – Ofício de solicitação de entrevista

Goiânia, 09 de novembro de 2017

Ofício nº 01/2017

Ao Sr. Marlon Carvalho Cambraia Secretaria de Desenvolvimento Regional Brasília – DF

Assunto: Pesquisa de mestrado sobre o "Programa da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE)".

Senhor Secretário,

Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida, brasileira, inscrita no CPF sob o nº 081.927.327-06, residente e domiciliada à Rua Dona Stela, quadra 40, lote 1/20, apartamento 804C, Setor Negrão de Lima, Goiânia/GO, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria solicitar uma entrevista para tratar do Programa da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). A solicitante é mestranda pela Universidade Federal de Goiás (UFG), no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGADM) e linha de pesquisa em Políticas Públicas. As informações a serem coletadas serão utilizadas para elaboração de dissertação de mestrado, cujo tema é o Desenvolvimento Regional e apresenta o objetivo de avaliar o processo de implementação da política pública de desenvolvimento regional na região do Entorno do DF.

Atenciosamente,

Ana Flávia Cordeiro Souza de Almeida

Apêndice G – Os programas e as ações da RIDE/DF no PPA (2004-2007)

PPA (2004-2007)				
Ente da Federação	Código	Programa	Ações do programa	Órgão Executor/Valor estimado
União	1028	Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno	Capacitação de Agentes para a Gestão do Desenvolvimento da RIDE	Ministério da Integração Nacional
			Gestão e Administração do Programa	
			Mobilização de Comunidades mediante o Associativismo e o Cooperativismo na RIDE	
			Apoio a Implantação de Infra-estrutura Urbana na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE	
			Elaboração do Plano de Ordenamento Físico e Territorial do Distrito Federal e Entorno	
			Gerenciamento da Implementação de Projetos para O Desenvolvimento Sustentável da RIDE-DF	
Goiás	1023	Programa de desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal	Asfaltamento de vias de Transporte coletivo	Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
			Reestruturação do Transporte coletivo na Região do Entorno do DF	
			Desenvolvimento institucional e ordenamento territorial no DF	
			Gerenciamento do programa do Entorno do DF	
			Projetos especiais do Entorno do DF	
			Apoiar a formação e gestão de Consórcios intermunicipais no DF	
			Elaboração e execução de projetos de desenvolvimento Regional no DF	
			Implantação de Infra-estrutura no Entorno do DF	
			Construção de lagos Artificiais no Entorno do DF	
			Centro integrado de esporte, lazer e cultura no Entorno DF	
			Geração de emprego e renda através de capacitação profissional	
DF	3700	Entorno - crescendo com Brasília	Estudos e pesquisas Sócio-econômicas	Secretaria de Estado de Articulação para o desenvolvimento do Entorno
			Aquisição de Microcomputadores para atuação na	
			RIDE	

Aquisição de veículos para atuação na RIDE
Administração de pessoal
Concessão de Benefícios
Recuperação de estradas vicinais
Desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural
Estudos e pesquisas socio-econômicas
Perfuração de poços artesianos
Máquinas em ação, brasília apoiando o entorno
Canal de comunicação com o Entorno
Realização de feiras, congressos e eventos
Administração de pessoal servidor
Concessão de benefícios a servidores
Manutenção de serviços administrativos gerais
Apoio à manifestações turísticas e folclóricas

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Apêndice H – A Execução do orçamento previsto no PPA (2004-2007)

Ente da Federação	Programa	Orçamento (R$)	Executado (R$) 2004	Executado (R$) 2005	Executado (R$) 2006	Executado (R$) 2007	Total executado	Execução orçamentária (%)
União	Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno	38.197.141,00	426.818,00	1.267.701,00	1.197.481,15	0,00	2.892.000,15	8%
Goiás	Programa de desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal	78.156.706,34	5.977.624,61	7.701.009,36	3.749.655,80	5.240.251,27	22.668.541,04	29%
DF	Entorno - crescendo com Brasília	13.935.000,00			**			

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Nota: Não foi possível analisar a execução orçamentária do Distrito Federal no período compreendido neste anexo H, pois os dados oficiais de governo disponíveis no Portal da Transparência são referentes aos anos a partir de 2009.

Apêndice I – Os programas e as ações da RIDE/DF no PPA (2008 – 2011)

2008 - 2011				
Ente da Federação	Código	Programa	Ações do programa	Órgão Executor/Valor estimado
União	7K45	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	Promoção de investimentos em infraestrutura econômica na Ride/DF e Entorno	MI
Goiás	1023	Programa de desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal	Apoiar a formação e gestão de consórcios intermunicipais no DF	Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento
			Projetos Especiais no Entorno DF	
			Integração e articulação entre o governo Federal, estado de Goiás, DF e as prefeituras dos munícipios do Entorno	
			Ações emergenciais para a região integrada do Entorno do DF	
			Gerenciamento do programa do Entorno do DF	
			Elaboração e execução de projetos de desenvolvimento regional no DF	
			Implantação de infra-estrutura no Entorno do DF	
			Reestruturação do transporte coletivo na região do Entorno DF	
Distrito Federal	3700	Entorno - Crescendo com Brasília	Recuperação de estradas vicinais	Secretaria de Estado de Articulação para o desenvolvimento do Entorno
			Desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural	
			Estudos e pesquisas socio-econômicas	
			Perfuração de poços artesianos	
			Máquinas em ação, Brasília apoiando o Entorno	
			Canal de comunicação com o Entorno	
			Realização de feiras, congressos e eventos	
			Administração de pessoal servidor	
			Concessão de benefícios a servidores	
			Manutenção de serviços administrativos gerais	
			Apoio à manifestações turísticas e folclóricas	

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Apêndice J - A Execução do orçamento previsto no PPA (2008-2011)

Ente da Federação	Programa	Orçamento (R$)	Executado (R$) 2008	Executado (R$) 2009	Executado (R$) 2010	Executado (R$) 2011	Total executado	Execução orçamentária (%)
União	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	120.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%
Goiás	Programa de desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal	2.952.000,00	3.253.279,43	5.301.853,71	4.682.561,34	2.200.099,68	15.437.794,16	523%
Distrito Federal	Entorno - Crescendo com Brasília	5.989.073,00	0,00	19.084,00	4.320,00	878.688,93	902.092,93	15%

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Apêndice L - Os programas e as ações da RIDE/DF no PPA (2012 – 2015)

2012 - 2015				
Ente da Federação	Código	Programa	Ações do programa	Órgão Executor/Valor estimado
União	2068	Saneamento Básico	Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES)	Mcidades
Goiás	1016	Programa de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal - Estruturante	Aparelhamento, estruturação e manutenção das unidades do gabinete de gestão de segurança no entorno do DF	Secretaria de segurança pública e justiça
			Cooperação técnica financeira a implantação de NASF'S e implementação da ESF para o Entorno do DF	Secretaria de Saúde
			Educação para o Entorno do DF	Secretaria de Educação
			Esgotamento sanitário e abastecimento de água no Entorno do DF	SANEAGO
			Ferrovia Luziânia-Brasília	Secretaria de Infraestrutura
			Fomento a projetos de desenvolvimento municipal/regional	Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
			Gestão do programa de desenvolvimento integrado da região do Entorno do Distrito Federal	Secretaria de Gestão e Planejamento
			Goiás pavimentado Entorno do DF	Agência Goiana de Transporte e Obras
			Implantação de infraestrutura urbana e social	Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
			Implantação, pavimentação e conservação de aeroportos e terminais de passageiros - Entorno do DF	Agência Goiana de Transporte e Obras
			Implantação/ampliação de soluções para a destinação de resíduos sólidos no entorno do DF	Secretaria das Cidades
			Rede mamãe goiana para o entorno do DF	Fundo especial de Saúde
			Redes de atenção médico/psicosocial para o entorno do DF	Fundo especial de Saúde
			Reestruturação do transporte coletivo na região do entorno do DF	Secretaria de Infraestrutura
			Rodovida Entorno do DF	Fundo de Transportes
			Saúde para o entorno do DF	Secretaria de Saúde
			Segurança pública para o entorno do DF	Secretaria de Segurança Pública e Justiça
Distrito Federal				

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Apêndice M - A Execução do orçamento previsto no PPA (2012-2015)

Ente da Federação	Programa	Orçamento (R$)	Executado (R$) 2012	Executado (R$) 2013	Executado (R$) 2014	Executado (R$) 2015	Total Executado (R$)	Execução orçamentária (%)
União	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	Programa de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno do Distrito Federal - Estruturante	3.130.198.000,00	8.655.852,87	10.517.278,96	5.750.278,82	0,00	24.923.410,65	1%
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.