



Federalismo, Descentralização e Política Local

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA CAPITAL BRASILEIRA: O CASO DO DISTRITO FEDERAL

Author(s)

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

University of Brasília and Brazilian Institute of Public Law - Brazil

suelymyg@gmail.com

Adriana de Oliveira Pinheiro

University of Brasília - Brazil

adrianaopinheiro@gmail.com

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto 2019.



RESUMO

Países latino-americanos como Argentina, México, Venezuela e Brasil optaram pela forma federativa. Em especial, a experiência brasileira é desafiadora, pois envolve a descentralização nos três níveis: federal, estadual e municipal.

Nesse contexto, o Distrito Federal (DF), unidade federada na qual se situa Brasília, a Capital do país, tem características políticas e administrativas bastante singulares. Reúne atribuições de estados e municípios, mas permanece em determinados temas sob a tutela do governo federal. Administrativamente, o poder decisório é coordenado pelo governador. Entretanto, as características diferenciadas das comunidades e a necessidade prática de governabilidade resultaram na divisão em regiões administrativas, que não têm autonomia política porque a Constituição municipalização no DF.

Atualmente existem 31 regiões administrativas no DF, cada uma delas com uma administração regional. Essa realidade reflete a opção por descentralização administrativa e espelha a busca de espaços de acertos políticos e de garantia da governabilidade.

Este trabalho analisa a relação entre descentralização e provisão de serviços mostrando como, por meio de indicadores socioeconômicos, a divisão regional é afetada por fatores como renda, educação e distribuição de recursos em desfavor das regiões administrativas mais carentes. Ganha especial atenção o olhar sobre a segregação social e as dificuldades para a consecução do direito à cidade em Brasília e seu entorno metropolitano.

Os resultados mostram que o investimento público privilegia o centro da cidade. Mesmo assim, o DF oferece serviços importantes como saúde e educação para parte da população dos municípios do Entorno, o que sobrecarrega a Capital, dificultando a gestão e a eficácia das políticas públicas. A indicação dos administradores regionais leva em conta a distribuição de poder no âmbito do próprio Executivo do DF, a configuração das lideranças políticas em cada região, a composição da Câmara Distrital (assim como a disposição do seu eleitorado) e também da bancada do DF no Congresso Nacional. Espera-se que os resultados deste trabalho possam ser expandidos no sentido de identificar se as alterações nos titulares das administrações regionais repercutem nas lideranças da região do Entorno do DF, entre outros assuntos que podem complementar a pesquisa realizada.

Palavra-Chave: Descentralização administrativa; Federalismo.



1. Introdução

O Distrito Federal (DF) tem características políticas e administrativas bastante singulares quando comparado aos demais entes federados. Reúne atribuições de estados e municípios, mas permanece em determinados temas sob a tutela do governo federal. Ao mesmo tempo, é núcleo central de um processo de metropolização intenso, que abrange municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais, na chamada região do Entorno. Fica vedada expressamente pela Constituição Federal a divisão do DF em municípios, pelo que a descentralização em seu território se concretiza por meio da delimitação de regiões administrativas. Essas regiões e respectivas administrações regionais estão previstas desde as fases iniciais de organização do Governo do Distrito Federal (GDF), mas vêm crescendo em quantidade ao longo dos anos: de oito delimitadas legalmente em 1964, passou-se a 31 nos dias atuais.

Esse crescimento pode refletir a própria expansão urbana do DF com conseqüente construção de realidades distintas nas comunidades de cada região administrativa (RA), inclusive no que se refere à relação com os municípios do entorno, mas também é evidência de divisão de poder político. Pela própria distribuição de população no território, as regiões administrativas cujas sedes são cidades ocupadas por população de baixa renda têm peso importante na definição dos representantes eleitos para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, do governador e também da bancada do DF no Congresso Nacional.

Tem-se caracterizado um quadro complexo de vetores simultâneos de centralização e descentralização de poder político e administrativo, que necessitam ser compreendidos de forma integrada. Este trabalho apresenta análise nesse sentido, com ênfase na perspectiva institucional, mas também lidando com dados empíricos. Ganha especial atenção o olhar sobre a segregação social e as dificuldades para a consecução do direito à cidade.

O trabalho está organizado em três partes, além desta introdução. Inicia pela descrição e análise das regras formais que norteiam tanto a relação do DF com o governo federal e com a região do Entorno, quanto às regiões administrativas nas quais o DF é dividido. Na sequência, são apresentadas a conformação e a dinâmica dessas regiões administrativas, com informações relativas à população, incluindo fatores como renda e educação, bem como à distribuição de recursos para as unidades regionais. Também se expõe a experiência do orçamento participativo no DF. Por fim, são apresentadas as conclusões e algumas sugestões de pesquisas complementares sobre o tema.



2. Base institucional

2.1 Quadro geral

Como referido, quando se debate descentralização e centralização política e administrativa com relação ao Distrito Federal, há vetores em sentidos opostos a serem examinados de forma integrada. Considerando a relação com o governo central, na vertente da descentralização, pode-se colocar o empoderamento advindo da eleição da primeira bancada no Legislativo federal em 1986¹ e do governador e deputados distritais em 1990. Anteriormente à Constituição Federal de 1988, o titular do governo do DF era escolhido pelo Presidente da República, após a aprovação pelo Senado Federal, e não existia a Câmara Legislativa.

O art. 32 da Constituição assegura autonomia ao DF ao remeter seus fundamentos para a sua Lei Orgânica e atribuir a ele as competências legislativas reservadas aos estados e municípios. Essa autonomia, contudo, é limitada por dispositivos da Constituição que retiveram centralizadas na União a organização e a manutenção do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do DF (art. 21, inciso XIII, da CF 1988), bem como as polícias civil e militar e o corpo de bombeiros (art. 21, inciso XIV, e art. 32, § 4º). Silva (2004, p. 630-631) qualifica esse quadro como autonomia tutelada.

O mesmo art. 32 veda a divisão do DF em municípios. Como resposta direta a essa vedação, a Lei Orgânica, promulgada em 8 de junho de 1993, reforçou a institucionalidade das regiões administrativas, que são delimitadas visando “à descentralização administrativa, à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida” (art. 10)². A delimitação de regiões administrativas é anterior à Lei Orgânica do DF. A Lei federal nº 4.545/1964³, que dispunha sobre a organização administrativa do DF, estabelecia oito regiões administrativas – Taguatinga, Planaltina, Sobradinho, Brazlândia, Gama, Jardim, Paranoá e Brasília⁴ – e previa uma administração regional e um anexo próprio na lei orçamentária para cada uma delas. O administrador regional deveria residir na sede da região administrativa.

Atualmente existem 31 regiões administrativas no DF, cada uma delas com uma administração regional. Essa realidade, que reflete opção por descentralização administrativa e também parece espelhar busca de espaços para acertos políticos e garantia de governabilidade, de forma similar

¹Ver Emenda Constitucional (ao texto da Constituição Federal de 1967) nº 25, de 15 de maio de 1985.

² Disponível na íntegra em: <http://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>.

³ Disponível na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4545.htm.

⁴ Cabe registrar que o art. 18, § 1º, da Constituição Federal define Brasília como Capital Federal, e não o DF.



ao que o governo federal faz com a criação de pastas ministeriais (Pereira; Power e Rennó, 2007), será analisada nas seções 3.3 e 3.4, com foco especial no perfil populacional e dotação orçamentária. Anteriormente serão expostos nas subseções 3.1.2 e 3.1.3 dois temas relacionados ao vetor de centralização de poder na União que são pouco estudados a partir desse prisma: a gestão da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno (Ride do DF e Entorno) e das Unidades de Conservação da natureza no território do DF que estão sob controle do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Na seção 3.2, será apresentado o conteúdo da Lei Orgânica do DF com relação às regiões administrativas, sob a ótica da descentralização administrativa.

2.2 A vinculação ao governo federal por meio da Ride do DF e Entorno

Tecnicamente, o fenômeno de integração de funções urbanas presente na relação entre o Distrito Federal e os municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais na região de seu entorno constitui uma região metropolitana (Codeplan, 2014, p. 4). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) assume o caráter polarizador metropolitano de Brasília (IBGE, 2008, p. 11). Na verdade, o caráter metropolitano da região já era reconhecido na década de 1970, época em que foram delimitadas pelo governo federal as primeiras regiões metropolitanas - São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Brasília e seu entorno teriam sido excluídos por abranger mais de uma unidade federativa, mesmo apresentando os requisitos da complexidade funcional, peso populacional e integração espacial (Paviani, 1987; Catalão, 2010, p. 56).

O art. 25, § 3º, da Constituição de 1988 delega a lei complementar estadual a institucionalização de região metropolitana. A decisão de estadualizar o tema veio inclusa no esforço de descentralização e democratização do país que marcou a Assembleia Nacional Constituinte (Araújo; Fernandes e Coêlho, 2016, p. 18). A redação do referido dispositivo constitucional gerou conflitos na interpretação sobre a viabilidade, ou não, de se formalizar juridicamente a Região Metropolitana de Brasília (RMB). Acabou prevalecendo a leitura de que seria inviável delimitar a RMB por meio de leis complementares autorizativas do Distrito Federal e dos estados de Goiás e Minas Gerais.

A escolha recaiu, então, pela adoção do instituto da região integrada de desenvolvimento, previsto no art. 43 da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece que a União, por meio de lei complementar federal, pode articular sua ação, para efeitos administrativos, em um



mesmo complexo geoeconômico e social, visando seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. A mesma lei complementar deve dispor sobre as condições para integração da região em desenvolvimento e a composição do organismo regional que executará os planos regionais.

Quando se estudam os anais da Assembleia Nacional Constituinte⁵, vê-se que o art. 43 da Constituição foi idealizado para abranger macrorregiões, tanto que sustenta as leis complementares que tratam da Sudam e da Sudene⁶. Ao se optar pela mesma base constitucional para a delimitação da Ride do DF e Entorno, em processo legislativo que gerou a Lei Complementar federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, colocou-se no governo federal a tarefa de coordenar o planejamento de uma região que, na realidade fática e em grande parte do território abrangido, constitui uma região metropolitana. A “Ride urbana” do DF e Entorno inspirou a criação de outras duas: Ride Juazeiro-Petrolina⁷ e Ride da Grande Teresina⁸, que também abrange municípios do Maranhão.

Depois dessa movimentação inicial, não foram criadas outras Rides com características de aglomeração urbana. A razão provavelmente está nos resultados inexpressivos da atuação do governo federal nesses três territórios, a cargo do Ministério da Integração Nacional. A inefetividade é esperada, pelos reduzidos recursos humanos e orçamentários destinados pela União a ações nas Rides urbanas e, também, pelo distanciamento da referida pasta ministerial da questão urbana.

De toda forma, gera-se permanente expectativa de alocação de recursos federais. Tanto é que a lista dos municípios integrantes da Ride do DF e Entorno foi ampliada recentemente⁹. Hoje, estão inclusos, além do Distrito Federal, 29 municípios em Goiás e quatro municípios em Minas Gerais¹⁰. O Governo do Distrito Federal (GDF) tende a ser apenado com a frustração dessa

⁵Há amplo material disponível para estudo no sítio eletrônico do Senado Federal (https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp) e da Câmara dos Deputados (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/assembleia-nacional-constituinte).

⁶ Lei Complementar federal nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e Lei Complementar federal nº 125, de 3 de janeiro de 2007, respectivamente.

⁷ Lei Complementar federal nº 113, de 19 de setembro de 2001.

⁸ Lei Complementar federal nº 112, de 19 de setembro de 2001.

⁹ Lei Complementar federal nº 163, de 14 de julho de 2018.

¹⁰ Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cabeceiras, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Flores de Goiás, Formosa, Goianésia, Luziânia, Mimoso de Goiás, Niquelândia, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, São João d’Aliança, Simolândia, Valparaíso de Goiás, Vila Boa e Vila Propício, no Estado de Goiás, e de Arinos, Buritis, Cabeceira Grande e Unai, no Estado de Minas Gerais.



expectativa. Como cidade que polariza uma área metropolitana, Brasília passa a responder, na prática, pelo provimento de serviços que demandariam apoio dos estados de Goiás e Minas Gerais e em relação aos quais o governo federal pouco atua.

É importante registrar que a Lei Orgânica do DF inclui a integração com a região do Entorno como princípio da ordem econômica e uma das bases do planejamento governamental (art. 158 e art. 162, inciso II, da LODF), o que, por si só, implica assunção de responsabilidades nesse campo. Fica expresso na Lei Orgânica, entre várias outras disposições que mencionam o Entorno:

Art. 164. As ações de integração com a região do entorno do Distrito Federal são constituídas pelo conjunto de políticas para o desenvolvimento das áreas do entorno, com vistas a integração e harmonia com o Distrito Federal, em regime de corresponsabilidade com as Unidades da Federação às quais pertencem, preservada a autonomia administrativa e financeira das unidades envolvidas.

Esse quadro levou o GDF a apoiar, no processo legislativo que gerou o Estatuto da Metrópole¹¹, o estabelecimento da regra de que regiões metropolitanas envolvendo o território de mais de um estado da federação serão institucionalizadas por leis complementares autorizativas de cada um deles (art. 4º da lei). O dispositivo que tratava especificamente do Distrito Federal (art. 19), contudo, foi vetado pela Presidência da República, alegando:

Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE, prevista no art. 43 da Constituição. Está já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 – que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (Presidência da República, 2015).

Nas discussões sobre descentralização e centralização política e administrativa com relação ao Distrito Federal, não se pode deixar de ter atenção para a problemática metropolitana e para a solução, que não dá respostas adequadas, da Ride do DF e Entorno.

2.3 A vinculação ao governo federal por meio de Unidades de Conservação

O território do Distrito Federal contém um conjunto de Unidades de Conservação na natureza (UCs) instituídas pelo governo federal e gerenciadas atualmente pelo Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBio)¹²:

¹¹ Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

¹² Dados disponíveis em:

http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/DadosGerais_UC_junho_2018.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018. Até 2006, essas UCs eram gerenciadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).



- Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio Descoberto (DF e dois municípios de Goiás), criada em 07/11/1983 – 41.783,61ha;
- APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, criada em 07/11/1983 – 82.680,80ha;
- APA do Planalto Central, criada em 10/01/2002 (DF e nove municípios de Goiás) – 503.423,36ha;
- Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Capetinga-Taquara, criada em 03/06/1985 – 2.057,23ha;
- Floresta Nacional (FLONA) de Brasília, criada em 10/06/1999 – 9.336,25ha;
- Parque Nacional (PARNA) de Brasília, criado em 29/11/1961 – 42.355,54ha;
- Reserva Biológica (REBIO) da Contagem, criada em 13/12/2002 – 3.411,72ha.

O PARNA e a REBIO são UCs do grupo de proteção integral. A APA, a ARIE e a FLONA são UCs do grupo de uso sustentável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, enquanto o das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais¹³. O DF tem outras 21 UCs instituídas pelo governo distrital¹⁴, o que faz que a maior parte de seu território esteja ambientalmente protegido. Esse quadro reflete a importância ecológica da região, especialmente no que se refere à proteção de mananciais.

A APA é integrada por terras públicas ou privadas e constitui o tipo de UC com maior flexibilidade para implantação de atividades socioeconômicas. De toda forma, na análise sobre os vetores de descentralização e centralização política e administrativa com relação ao Distrito Federal, é importante chamar a atenção para a APA do Planalto Central, delimitada em 2002. O decreto que instituiu a APA¹⁵ explicitava que nessa UC o licenciamento ambiental e a supervisão dos demais processos dele decorrentes seriam feitos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por intermédio de sua Gerência Executiva no Distrito Federal (art. 5º)¹⁶. Seguiu a regra geral sobre licenciamento de empreendimentos no interior de áreas protegidas federais.

A APA do Planalto Central tem grande extensão e essa regra, na prática, assegurava o controle da ocupação territorial do DF pelo governo federal. Do total da UC, 375.480ha estão no DF (e 128.680ha no estado de Goiás). Esse valor corresponde a 65,72% da área do DF (ICMBIO,

¹³ Lei federal nº 9.985/2000, art. 7º.

¹⁴ Dados disponíveis em: <http://www.ibram.df.gov.br/unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 12 nov. 2018. Esse total não inclui os parques distritais. Para dados completos, ver o Guia de Unidades de Conservação do Distrito Federal (2014), disponível em: <http://www.ibram.df.gov.br/images/Guia%20de%20Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

¹⁵ Decreto federal S/N de 10/01/2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2002/Dnn9468.htm#art11. Acesso em: 09 nov. 2018.

¹⁶ As gerências executivas do Ibama foram transformadas em superintendências estaduais.



2015, p. 4). A preocupação que norteou a delimitação da APA foi conter o ritmo de expansão urbana do DF sobre o bioma cerrado e proteger mananciais (ICMBIO, 2015, p. 6).

Ocorre que o DF, ao reunir atribuições estaduais e municipais, tem asseguradas fortes prerrogativas quanto ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, e art. 182 da CF 1988), que não podem ser afastadas. Nessa situação, foram gerados conflitos e pressões políticas que levaram à modificação, em 2009, da regra sobre a competência para emissão das licenças ambientais dos empreendimentos implantados na APA do Planalto Central¹⁷. O GDF voltou a emitir licenças ambientais na área, não sem objeção do Ministério Público Federal (MPF), que ajuizou ação civil pública para garantir que os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de grande impacto localizados dentro da APA permanecessem a cargo do Ibama¹⁸. O MPF assumiu que o órgão federal conduziria os processos com maior rigor ambiental.

Atualmente, esses conflitos não se sustentam mais. A Lei Complementar federal nº 140/2011 excepciona as Áreas de Proteção Ambiental da regra de que o licenciamento de empreendimentos localizados em UC federal cabe ao Ibama (art. 7º, inciso XIV). Aplicam-se nesse tipo de área protegida os parâmetros gerais sobre tipologia e dimensão do empreendimento para a definição da esfera competente pela emissão das licenças ambientais. De toda forma, o governo federal permanece com poder de ordenamento territorial na APA do Planalto Central por meio do plano de manejo dessa extensa área protegida, regra que evidentemente também se aplica às demais UCs federais localizadas no DF.

3. A Lei Orgânica do DF e a descentralização de poder para as regiões administrativas

As regiões administrativas são criadas mediante lei aprovada pela maioria absoluta dos deputados distritais (art. 13 da Lei Orgânica do DF – LODF). O quórum qualificado não tem impedido a expansão do número de regiões formalmente institucionalizadas, que somam 31 atualmente. A Lei Orgânica, como mencionado anteriormente, prevê uma administração regional para cada região administrativa. O texto prevê que lei disporá sobre a participação popular no processo de escolha do administrador regional, e que cada região terá um conselho

¹⁷ Decreto federal S/N de 29/04/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12017.htm#art1. Acesso em: 09 nov. 2018.

¹⁸ Processo nº 2009.34.00.017960-9. Ação Civil Pública apresentada na Justiça Federal.



de representantes comunitários, com funções consultivas e fiscalizadoras (art. 10, § 1º, e art. 12 da LODF), mas esses dispositivos não foram ainda colocados em prática¹⁹.

A divisão em regiões administrativas deve estar refletida no planejamento governamental. Nessa linha, a lei que aprovar o plano plurianual do DF, compatível com o plano diretor de ordenamento territorial (PDOT), necessita estabelecer, por região administrativa, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, quantificados física e financeiramente no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada (art. 149, § 2º, da LODF). A lei orçamentária anual também deve apresentar objetivos, metas e prioridades por região administrativa, bem como procurar reduzir as desigualdades entre elas (art. 149, §§ 7º e 10, da LODF).

Também deve ser comentado o conteúdo da Lei Orgânica que dispõe sobre o ordenamento territorial, por sua relação direta com o dia a dia das regiões administrativas. A Constituição Federal prevê em seu art. 182 que toda cidade com mais de vinte mil habitantes deve elaborar um plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, bem como principal parâmetro do cumprimento, ou não, da função social do imóvel urbano²⁰. Não explicita regra para o Distrito Federal, mas, por sua população, fica evidente a aplicabilidade da regra constitucional. A dúvida que surgiu inicialmente é se o DF teria um plano diretor único, para todo o seu território, ou planos diretores para os assentamentos urbanos inclusos nas regiões administrativas, o que parecia complicado por elas não poderem ser equiparadas a municípios.

A Lei Orgânica estabelece que o plano diretor de ordenamento territorial (PDOT) é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano, de longo prazo e natureza permanente (art. 163). Esse é o documento normativo que preenche a demanda do art. 182 da Constituição Federal. O PDOT deve contemplar: densidades demográficas para a macrozona urbana; delimitação das zonas especiais de interesse social; delimitação das áreas

¹⁹ Ver ADI nº 2013 00 2 016227-6 (TJDFT) e ADI nº 2013 00 2 016865-3 (TJDFT), julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade por omissão do governador do Distrito Federal quanto à regulamentação da forma de participação popular no processo de escolha dos administradores regionais e a implantação e organização dos conselhos de representantes comunitários das regiões administrativas.

²⁰ A Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), em seu art. 41, estende os casos de obrigatoriedade de plano diretor para cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.



urbanas onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; delimitação das Unidades de Planejamento Territorial; limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento da macrozona urbana; definição de áreas nas quais poderão ser aplicados o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa da alteração de uso, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir; caracterização da zona que envolve o conjunto urbano tombado em limite compatível com a visibilidade e a ambiência do bem protegido; e sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano²¹ (art. 317 da LODF).

Destaque-se que a Lei Orgânica prevê, também, os planos de desenvolvimento locais (na versão original denominados como planos diretores locais)²². No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o plano de desenvolvimento local será representado pelo plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília. Impõe-se quórum qualificado: o PDOT, a lei de uso e ocupação do solo, o plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e os planos de desenvolvimento local são aprovados mediante lei complementar (art. 316 da LODF).

No DF, juridicamente, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende ao PDOT, aos planos locais e à legislação urbanística e ambiental, especialmente quanto ao acesso à moradia, à contraprestação ao Poder Público pela valorização imobiliária decorrente de sua ação e à proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, cultural e ao meio ambiente (art. 315 da LODF). Na realidade prática, todavia, o território do DF apresenta sérios problemas com relação à garantia do direito à cidade (Lefèbvre, 1991)²³ em bases socialmente equitativas e com respeito ao meio ambiente (Vicente, 2012).

A redação original da Lei Orgânica estabelecia que os planos diretores locais abrangeriam cada núcleo urbano e regulamentariam o direito ao uso e ocupação do solo, com objetivo de ordenar o desenvolvimento urbano, mediante adensamento de áreas já urbanizadas ou ocupação por urbanização de novas áreas. Fica expresso que os planos de desenvolvimento local tratam das questões específicas das regiões administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade, integrando áreas rurais e urbanas, assim como detalham a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no PDOT. Os planos locais são

²¹ Para compreensão dessas ferramentas, deve ser estudado o conteúdo da Lei federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

²² A alteração foi realizada pela Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.

²³ Para o conceito de direito à cidade, ver também art. 2º, inciso I, da Lei federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).



elaborados por unidades de planejamento territorial, a partir do agrupamento das regiões administrativas definidas no PDOT, em função da forma e da natureza das relações sociais e suas interações espaciais, além de fatores socioeconômicos, urbanísticos e ambientais (art. 319 da LODF, com redação atualizada). Assim, os planos de desenvolvimento local agregam o território de mais de uma região administrativa. Essa alteração na Lei Orgânica certamente decorre do grande número de regiões institucionalizadas no DF.

Têm plano diretor local aprovado mediante lei complementar do DF²⁴ as regiões administrativas de Candangolândia²⁵, Ceilândia²⁶, Gama²⁷, Guará²⁸, Samambaia²⁹, Sobradinho³⁰ e Taguatinga e Águas Claras³¹. Não foram localizadas leis complementares recentes dispendo sobre regiões administrativas específicas com adoção da terminologia “plano de desenvolvimento local”. Ocorreram revisão no PDOT³² com inclusão do conceito e alguns ajustes nas leis dos planos diretores locais anteriormente mencionadas. Essa falta de legislação recente é evidência de redução de atenção para o ordenamento territorial das regiões administrativas assumidas em suas especificidades. Em outras palavras, indica reforço do vetor de centralização de poder no comando do DF.

4. A conformação e a dinâmica das regiões administrativas do DF

4.1 O perfil da população

A fragmentação das cidades e a especialização das funções técnicas são processos intrínsecos à urbanização, que muitas vezes implicam em ocupação e desenvolvimento urbano descompensados, gerando segregação na configuração socioespacial. O problema da segregação é visível no DF, pois historicamente houve alocação de recursos e infraestrutura urbana segmentada nas áreas centrais. O processo de metropolização intensificado na década de 1980, e a própria institucionalização da Ride em 1998, são reflexos de como se configurou a mancha de ocupação do DF e Entorno (Caiado, 2005).

²⁴ Dados obtidos no sítio eletrônico da Câmara Legislativa do Distrito Federal (<http://www.cl.df.gov.br/leis-distritais>), com as expressões de busca “plano diretor”, “desenvolvimento local” e “plano de desenvolvimento”. Acesso em: 02 nov. 2018.

²⁵ Lei Complementar distrital nº 97, de 08 de abril de 1998.

²⁶ Lei Complementar distrital nº 314, de 01 de setembro de 2000.

²⁷ Lei Complementar distrital nº 728, de 18 de agosto de 2006.

²⁸ Lei Complementar distrital nº 733, de 13 de dezembro de 2006.

²⁹ Lei Complementar distrital nº 370, de 02 de março de 2001.

³⁰ Lei Complementar distrital nº 56, de 30 de dezembro de 1997.

³¹ Lei Complementar distrital nº 90, de 11 de março de 1998.

³² Lei Complementar distrital nº 803, de 25 de abril de 2009.



Mesmo Brasília sendo uma cidade planejada, assim como grande parte das chamadas “cidades-satélites”³³, o ritmo de ocupação do território do DF ao longo dos anos foi mais intenso do que inicialmente previsto, principalmente devido aos fluxos migratórios regionais, com destaque para o Nordeste brasileiro. Mais de 52,15% dos imigrantes residentes no DF são de origem nordestina. A população urbana total estimada em julho de 2015 era de 2.906.574 habitantes, com número médio de moradores por domicílio urbano de 3,28 pessoas. O domicílio mais comum é a casa, que representa 72,71%, seguida de apartamentos com 24,76% (PDAD-DF, 2015).

As restrições ocupacionais do Plano Piloto³⁴, o inchaço nas cidades-satélites e a política de preservação da qualidade de ocupação nas áreas nobres fizeram com que as cidades vizinhas de municípios limítrofes, localizados em Minas Gerais e Goiás, tornassem-se responsáveis por absorver e manter os fluxos migratórios, gerando extensa periferia metropolitana com características de cidades-dormitório que carecem de serviços básicos, infraestrutura, atividades produtivas e oportunidade de trabalho (Caiado, 2005). Esse mesmo quadro marca as regiões administrativas do DF mais periféricas, habitadas por população de baixa renda.

Mesmo que o DF não solucione todas as demandas relacionadas à mobilidade da população, a oferta de emprego ainda se concentra nas áreas centrais. Do total de postos de trabalho, 41,53% estão no Plano Piloto (PDAD-DF, 2015). A concentração de atividades e recursos no centro gera discrepâncias no território. Portanto, caracterizar o perfil populacional auxilia na compreensão do processo de segregação socioespacial, que é reflexo da ocupação e do desenvolvimento urbano na região.

Cabe ao governo do Distrito Federal (GDF) prestar serviços públicos em todas as regiões administrativas do DF e, na prática, também atender com serviços importantes como saúde e educação parte da população dos municípios do Entorno. Na falta de regramento que equalize os custos subnacionais, o ônus recaiu sobre o DF, o que explica a insuficiência de recursos para a saúde e outros setores. Assim, mesmo quando a competência administrativa é comum, na prática, há sobrecarga de demanda na Capital, gerando tensões federativas.

³³ Termo adotado para fazer referência a cidades construídas nos subúrbios de grandes cidades, foi historicamente assumido pela população do DF, e também pelos técnicos, como representativo dos assentamentos urbanos na periferia de Brasília que são núcleo das regiões administrativas. Não abrange Lago Sul, Lago Norte e outras áreas de mais alta renda.

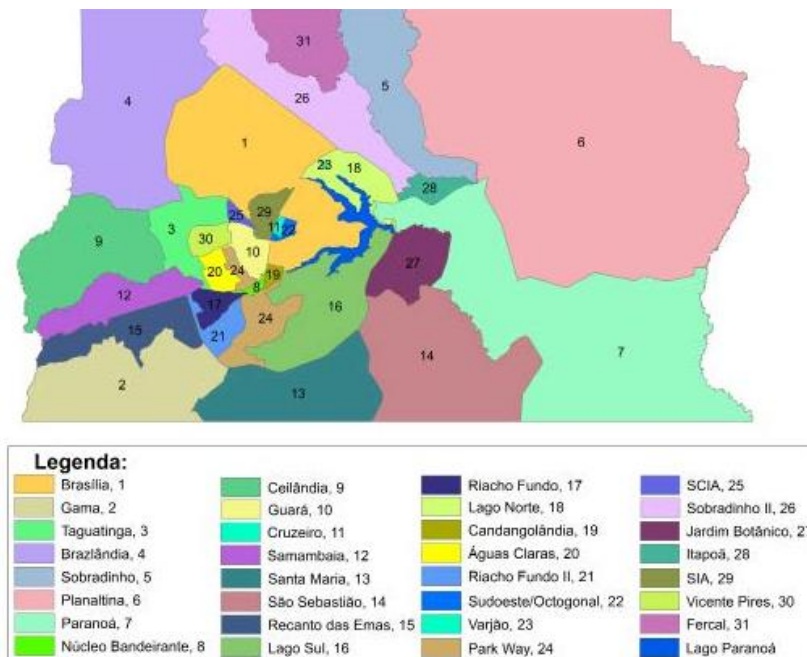
³⁴ Área de Brasília que equivale ao projeto original do arquiteto Lúcio Costa, cujo conjunto urbanístico é tombado pelo patrimônio histórico.



O Distrito Federal possui competências constitucionais de ambos os níveis subnacionais (estados e municípios)³⁵. Como explicado anteriormente, conforme a Lei Orgânica, com a finalidade de facilitar a descentralização administrativa e a coordenação dos serviços públicos locais, o DF é subdividido em regiões administrativas. São 31 atualmente, delimitadas mediante lei distrital, em número cujo aumento progressivo parece indicar tanto busca de atenção para especificidades das comunidades quanto divisão de poder político.

Cada uma dessas regiões institucionalizadas possui um administrador geral indicado pelo governador, que também tem grande poder na definição do montante de recursos direcionado para cada região. Portanto, a força do Poder Executivo federal e a centralização decisória e fiscal em torno da União com referência aos entes subnacionais (Monteiro Neto, 2013; Afonso, 2016) também pode ser visualizada no DF quando se considera a relação entre os poderes do governador e as regiões administrativas, evidentemente por analogia em face da inexistência de municípios.

Figura 1 – Localização Geográfica das Regiões Administrativas do DF



Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2015.

Como a questão urbano-metropolitana reflete as contradições históricas socioespaciais e ambientais, os atores com poder de decisão tendem a adaptar a agenda em função da manutenção de certos projetos políticos (Klink, 2013). A concentração de riqueza sugere privilégio na distribuição de recursos, o que gera um espaço urbano e metropolitano marcado

³⁵ Art. 32 da Constituição Federal de 1988.



por contradições. A questão da renda elevada no DF quando comparada com o restante do país não provém do destaque econômico regional, mas sim do alto salário do funcionalismo público na Capital. Aos demais, que não se inserem nessa categoria funcional e residem nas áreas periféricas, resta sobretudo a prestação de serviços terciários (Caiado, 2005), com alto grau de informalidade.

Do total de trabalhadores no DF, 45,15% estão no comércio ou serviços gerais e 21,65%, na administração pública. Grande parte dos servidores públicos com rendimento médio e alto reside em áreas consideradas nobres como Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro, Jardim Botânico e Lago Sul. Já os empregados domésticos e trabalhadores informais têm residência fixada em cidades periféricas como Estrutural, Varjão³⁶, Samambaia, Santa Maria, Itapoã, Paranoá e São Sebastião, entre outras (PDAD-DF, 2015).

Mesmo que a renda média do DF seja alta em comparação com outros estados, ao se desagregarem os dados por região administrativa (RA), fica evidente o nível de desigualdade interna, mensurado pelo Coeficiente de Gini³⁷. Essa desigualdade é minimizada dentro de cada RA, independentemente da classe social, o que significa que a segmentação social está disposta segundo a dimensão territorial. Nos últimos dez anos esse coeficiente diminuiu, como mostra a Tabela 1, entretanto ainda retrata uma realidade socialmente excludente.

Tabela 1 - Evolução dos indicadores no DF ao longo dos anos

| Indicador | 2004 | 2011 | 2013 | 2015 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Posto de trabalho no Plano Piloto (%) | ---- | 44,25 | 42,57 | 41,53 |
| Coeficiente de Gini | 0,573 | 0,510 | 0,474 | 0,468 |
| Analfabetismo (%) | 4,20 | 3,71 | 1,90 | 2,08 |
| Nível Superior (%) | 9,30 | 15,87 | 17,27 | 18,74 |

Fonte: Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PAD DF 2015.

O grau de escolaridade aumentou nos últimos anos. É perceptível também pequena descentralização da oferta de emprego. As mudanças ainda são tímidas, sendo a segregação socioespacial no DF visível. Isso ocorre porque há preferência pelo crescimento seletivo em alguns espaços enquanto se perpetua a marginalização de espaços periféricos (Klink, 2013).

³⁶ A comunidade do Varjão é próxima a áreas consideradas nobres, mas tem dinâmica de periferia do Lago Norte.

³⁷ O Coeficiente de Gini é uma medida de classificação de diferença de renda. Varia de “zero”, igualdade perfeita, a “um”, desigualdade extrema. O coeficiente do Brasil mensurado em 2015 foi 0,491. Dados disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5801>. Acesso em: 11 nov. 2018.



Para assimilar esse fenômeno, é necessário identificar as características dos residentes a partir de indicadores que revelem a situação socioeconômica da população, como o acesso à renda e à educação, conforme a Tabela 2.

Aproximadamente 60% da população vive em cidades periféricas de categoria Média-Baixa Renda, com renda domiciliar variando entre R\$ 5.000 e R\$ 2.500. Essa realidade necessita ser ponderada com o fato de o DF ter custo de vida muito elevado (Almeida; Azzoni, 2013). Considerando o referencial de renda per capita de R\$ 1.652,97, a região mais rica (Lago Sul) tem renda quase cinco vezes maior que a média do DF. Essa disparidade chega a ser dezesseis vezes maior se comparada com a região de menor renda (Estrutural). Em geral, a taxa de analfabetismo no DF é muito baixa, mas os dados revelam que nas regiões de alta renda mais da metade da população possui nível superior, enquanto que nas de baixo poder aquisitivo esse percentual não chega a 3%.

Tabela 2 – Perfil populacional por região administrativa do DF (2015)³⁸

| Região Administrativa | Renda <i>per capita</i> | População | Escolaridade | |
|--------------------------|-------------------------|-----------|-------------------|--------------------|
| | | | Analfabetismo (%) | Nível Superior (%) |
| Alta Renda | | | | |
| Lago Sul | 8.117,53 | 28.981 | 0,19 | 68,56 |
| Park Way | 5.207,54 | 19.803 | 0,66 | 50,21 |
| Sudoeste/Octogonal | 6.589,90 | 52.990 | 0 | 64,49 |
| Plano Piloto | 5.559,75 | 210.067 | 0,21 | 56,5 |
| Jardim Botânico | 3.930,39 | 26.882 | 0,48 | 47,7 |
| Lago Norte | 4.736,75 | 36.394 | 0,32 | 55,97 |
| Média-Alta Renda | | | | |
| Águas Claras | 3.339,91 | 138.562 | 0,6 | 40,4 |
| Vicente Pires | 2.757,51 | 72.733 | 0,73 | 29,24 |
| Guará | 2.683,23 | 133.171 | 0,77 | 30,41 |
| Cruzeiro | 2.725,23 | 29.535 | 0,65 | 32,75 |
| S I A | 1.763,13 | 1.990 | 0,11 | 23,73 |
| Sobradinho II | 1.732,52 | 100.683 | 1,99 | 18,66 |
| Taguatinga | 1.998,14 | 207.045 | 1,48 | 22,1 |
| Sobradinho | 1.775,79 | 62.763 | 1,83 | 18,3 |
| Núcleo Bandeirante | 1.842,38 | 23.562 | 0,73 | 20,6 |
| Média-Baixa Renda | | | | |
| Riacho Fundo | 1.624,19 | 40.098 | 1,04 | 16,01 |
| Gama | 1.396,93 | 134.111 | 2,27 | 12,66 |

³⁸O agrupamento por renda significa: Alta Renda - renda domiciliar acima de R\$ 10.000, Média-Alta Renda - renda domiciliar entre R\$ 10.000 e R\$ 5.000, Média-Baixa Renda - renda domiciliar entre R\$ 5.000 e R\$ 2.500 e Baixa Renda - renda domiciliar abaixo de R\$ 2.500. A escolaridade está mensurada em valores relativos considerada a população por RA. A categoria nível superior inclui Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado.



| | | | | |
|--------------------|----------|-----------|------|-------|
| Candangolândia | 1.460,98 | 15.641 | 1,6 | 15,9 |
| Samambaia | 914,61 | 258.457 | 2,74 | 6,68 |
| Brazlândia | 983,66 | 51.816 | 3,7 | 7,28 |
| Planaltina | 933,8 | 190.495 | 2,53 | 6,41 |
| Santa Maria | 887,63 | 125.559 | 3,5 | 5,39 |
| Riacho Fundo II | 930,37 | 51.709 | 1,92 | 6,45 |
| São Sebastião | 966,96 | 99.525 | 2,51 | 7,74 |
| Ceilândia | 914,75 | 479.713 | 3,58 | 6,01 |
| Recanto das Emas | 803,92 | 146.906 | 2,26 | 5,52 |
| Paranoá | 756,88 | 44.975 | 4,03 | 4,87 |
| Itapoã | 702,38 | 67.238 | 2,25 | 4,71 |
| Baixa Renda | | | | |
| Fercal | 625,64 | 8.288 | 2,52 | 2,03 |
| Varjão | 627,81 | 8.453 | 1,25 | 2,55 |
| SCIA - Estrutural | 521,80 | 38.429 | 2,55 | 1,53 |
| Distrito Federal | 1.652,97 | 2.906.574 | 2,08 | 18,74 |

Fonte: Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PAD DF 2015.

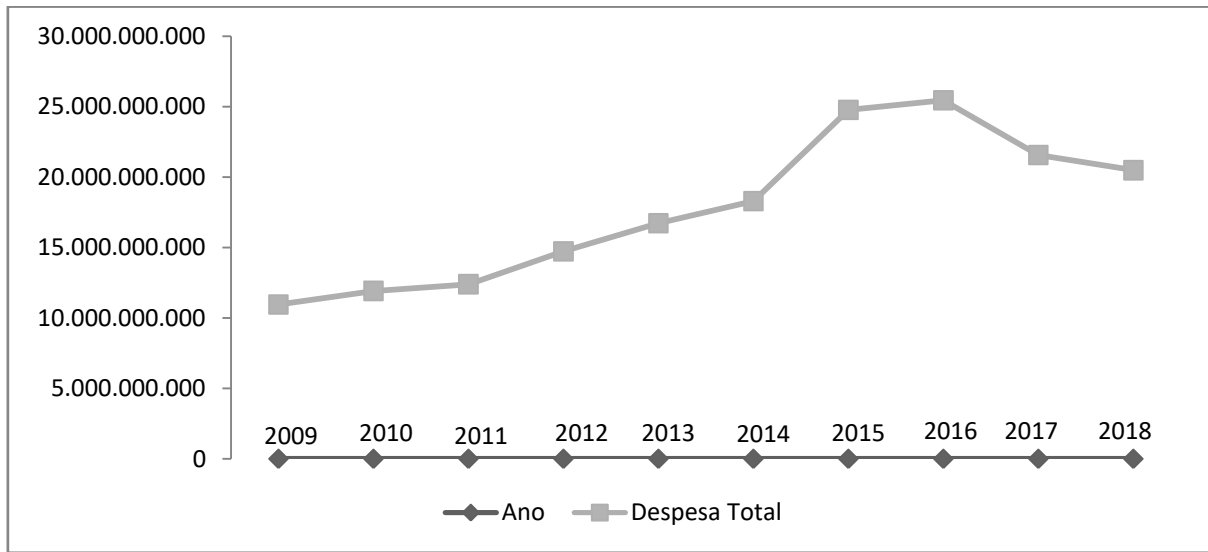
A produção da segregação urbana estava presente na definição de economia política de Lefèbvre, assim como o caráter contraditório do espaço público que não permite o encontro entre indivíduos, mascarando o conflito na tentativa de evitá-lo (Lefèbvre, 2008). Ou seja, entendendo o direito à cidade como algo que transcende o direito à moradia, pois abarca o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e até o lazer (inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade), os dados apresentados apontam que, na prática, o DF apresenta problemas sérios na concretização desse direito à população.

4.2 Distribuição de recursos nas regiões administrativas

O repasse de verbas para as regiões administrativas está condicionado aos anseios do governador, o que implica em divisão de poder nas RAs. Em um primeiro momento, é importante compreender o panorama geral das despesas no DF e que áreas são prioritárias na alocação de recursos, conforme mostrado nos Gráficos 1 e 2. As administrações regionais têm autonomia orçamentária para desempenhar suas atividades finalísticas (elas aprovam obras, fiscalizam construções etc.). São dotadas de recursos para seus gastos fixos (custeio, despesa com pessoal, material permanente, entre outras rubricas), o que já consome grande parte dos valores. Nisso não dependem de "autorizações" da área central do governo. Eventualmente, as RAs recebem recursos de emendas parlamentares destinadas a projetos específicos. Mas não controlam gastos, por exemplo, da secretaria de educação ou da secretaria de saúde direcionados a seus respectivos territórios.



Gráfico 1 – Despesa total do GDF por ano (2009-2018)

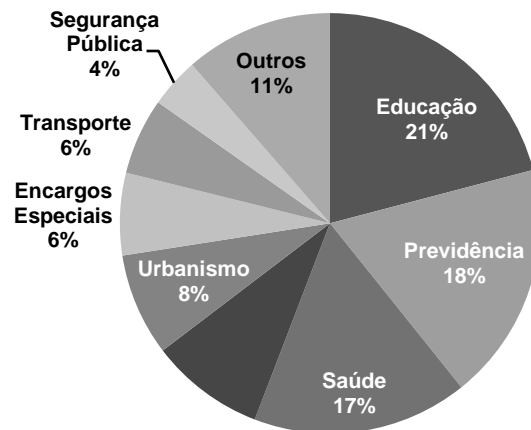


Fonte: <http://www.sigabrasilia.df.gov.br/>

Em 2018, os gastos administrativos já passam de R\$ 20.477.978.661 e representam um aumento de mais de 50% em nove anos. A educação e a saúde são políticas prioritárias e constituem 38% das despesas. Despesas fixas como a previdência e a manutenção da administração representam 27%. A preocupação com a questão urbana (urbanismo e transporte) envolve 14% do montante total.

Além da caracterização do perfil populacional, mapear as administrações regionais com enfoque na repartição de recursos financeiros auxilia na compreensão do fenômeno da segregação socioespacial no DF e da própria estruturação urbana. Cada região administrativa tem suas peculiaridades: perfil dos residentes, atividade econômica predominante, recursos e infraestrutura própria. Essas especificidades criam diferenciação entre as RA não apenas pelo padrão de renda, como pela oferta de verbas disponíveis.

Gráfico 2 – Despesas por área temática em 2018



Fonte: <http://www.sigabrasilia.df.gov.br/>



A Tabela 3 detalha a despesa realizada por região administrativa.

Tabela 3 – Despesas por região administrativa em 2018

| Região Administrativa | R\$/Habitante | Despesa Total | Renda Per capita |
|-----------------------|---------------|----------------|------------------|
| Sobradinho II | 27,37 | 2.755.774,91 | 1.732,52 |
| Samambaia | 31,53 | 8.149.297,83 | 914,61 |
| Ceilândia | 34,94 | 16.761.534,68 | 914,75 |
| Recanto das Emas | 41,14 | 6.044.443,34 | 803,92 |
| Planaltina | 44,93 | 8.559.471,95 | 933,8 |
| Plano Piloto | 53,60 | 11.259.752,07 | 5.559,75 |
| Guará | 59,34 | 7.902.804,14 | 2.683,23 |
| Itapoã | 59,66 | 4.011.374,87 | 702,38 |
| Taguatinga | 61,67 | 12.767.549,04 | 1.998,14 |
| Águas Claras | 62,51 | 8.661.625,22 | 3.339,91 |
| Distrito Federal | 63,73 | 185.243.462,60 | 1.652,97 |
| Sudoeste/Octogonal | 65,31 | 3.460.935,25 | 6.589,90 |
| Riacho Fundo II | 65,85 | 3.404.808,14 | 930,37 |
| Santa Maria | 69,60 | 8.738.658,13 | 887,63 |
| Vicente Pires | 72,17 | 5.249.494,61 | 2.757,51 |
| São Sebastião | 76,71 | 7.634.163,17 | 966,96 |
| Paranoá | 84,73 | 3.810.922,22 | 756,88 |
| Fercal | 87,53 | 725.438,30 | 625,64 |
| Gama | 89,85 | 12.050.029,05 | 1.396,93 |
| SCIA - Estrutural | 96,42 | 3.705.256,55 | 521,8 |
| Sobradinho | 111,13 | 6.975.134,66 | 1.775,79 |
| Park Way | 112,32 | 2.224.369,52 | 5.207,54 |
| Jardim Botânico | 112,85 | 3.033.561,59 | 3.930,39 |
| Lago Sul | 116,51 | 3.376.700,50 | 8.117,53 |
| Riacho Fundo | 116,57 | 4.674.338,25 | 1.624,19 |
| Lago Norte | 119,85 | 4.361.961,75 | 4.736,75 |
| Cruzeiro | 123,70 | 3.653.591,00 | 2.725,23 |
| Candangolândia | 139,13 | 2.176.182,22 | 1.460,98 |
| Núcleo Bandeirante | 190,97 | 4.499.562,17 | 1.842,38 |
| Brazlândia | 199,87 | 10.356.297,38 | 983,66 |
| Varjão | 248,42 | 2.099.852,93 | 627,81 |
| SIA | 1084,71 | 2.158.577,16 | 1.763,13 |

Fonte: <http://www.sigabrasilia.df.gov.br/>

Em relação aos recursos destinados a cada RA, Park Way, Lago Sul e Lago são as regiões com renda *per capita* alta que mais se beneficiam com a alocação orçamentária. Já Ceilândia, Recanto das Emas e Itapoã foram os mais prejudicados na distribuição. Ademais, as 5 RA com maior dotação concentram quase 35% dos recursos totais disponíveis. A questão da segregação também está se evidenciando quando se considera o critério orçamentário. A problemática é que a segmentação não promove bases socialmente equitativas, pois destitui os direitos da população, sobretudo de usufruir da cidade, justificando a necessidade de mecanismos de democracia e participação, voltados a assegurar justiça e compensação dos prejudicados (Young, 2000).



Visto que os dados apresentaram forte correlação entre renda e educação, uma forma de se combaterem as disparidades no DF é por meio dos investimentos em educação, a fim de permitir que a população historicamente excluída tenha acesso a ensino de qualidade para que no futuro possa concorrer a postos de trabalhos mais bem remunerados. Outro instrumento que possibilita a democratização dos espaços é o orçamento participativo, cuja experiência no DF será exposta a seguir.

4.3 Orçamento participativo no DF

No conceito de orçamento participativo (OP), está englobado um conjunto de arranjos de participação popular para a discussão do orçamento público e das políticas públicas nele inclusas. O período que vai de logo após a Constituição de 1988 até o meio da década de 1990 é apontado como a fase mais importante para impulsão do OP no país, envolvendo municípios governados não apenas pelo PT, mas também por outros partidos políticos (Costa, 2010). O Distrito Federal iniciou os primeiros esforços de OP no governo Cristovam Buarque (1995-1998), seguindo a linha de administrações petistas que difundiam a adoção da ferramenta.

Na estrutura de governo, existia uma coordenação política do OP, composta pelos membros titulares das secretarias de governo e coordenada pela vice-governadora Arlete Sampaio (PT). Havia também subcoordenações de relações com a comunidade e de apoio técnico, bem como uma equipe setorial composta por no mínimo um técnico de cada secretaria, entidade e administração regional, que acompanhava a execução das etapas do OP (Oliveira, 2015, p. 101). Na esfera da sociedade civil:

[...] o OP contava com um Conselho do Orçamento Participativo responsável pela aprovação do plano de investimentos do Orçamento Participativo e por aprovar os investimentos essenciais e estratégicos apresentados pelo governo. Havia também uma subcomissão de acompanhamento de licitações e obras e outra subcomissão de acompanhamento na câmara legislativa, **além do fórum de delegados responsável pela elaboração do plano de investimentos por cada uma das [então] dezenove regiões administrativas**, pela eleição de conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo e por promover reuniões com os órgãos públicos para discussões sobre a qualidade da prestação de serviços. (Oliveira, 2015, p. 101, grifado pelas autoras).

Deve-se comentar que, não obstante essa estrutura, apenas cerca de 4% dos recursos orçamentários eram objeto de discussões com a comunidade (Teixeira, 1999), essencialmente porque sobra pouco do orçamento do DF para investimentos. Além disso, na fase de execução se reduz esse montante, priorizando projetos do governo (Teixeira, 2005), limitação que não é exclusiva do DF nas experiências de OP.



Como ponto positivo, Oliveira (2015, p. 103) mostra que, nas três rodadas de OP no governo Cristovam Buarque (1995/1996; 1996/1997; e 1997/1998), constatou-se crescimento da participação popular (14.647 participantes na primeira, 37.701 na segunda e 32.916 na terceira). É interessante registrar que as regiões administrativas com população de mais baixa renda, como Samambaia, Santa Maria e Ceilândia, quantitativamente tiveram destaque em termos de participação popular. Depois dessa experiência inicial, o GDF permaneceu treze anos sem aplicação do OP. A iniciativa vai ser retomada na segunda administração petista no DF, o governo de Agnelo Queiroz (2011-2014).

Dessa vez, o OP passou a ser coordenado por uma diretoria subordinada à Coordenadoria das Cidades, vinculada à Casa Civil do Distrito Federal. Cada região administrativa era representada por dois conselheiros no Conselho do Orçamento Participativo, responsável pela discussão do DF como um todo. O Fórum de Delegados, eleitos nas plenárias de base, ficava responsável pelo debate em cada RA. Também foram constituídas comissões para o acompanhamento do OP, que incluíam representantes das regiões administrativas: Comissão de Acompanhamento Parlamentar; Comissão Geral de Liberação de Recursos; e Comissão de Acompanhamento a Licitações e Obras (Oliveira, 2015, p. 108-109).

A participação no processo do OP no ano de 2011 foi de 11.864 pessoas; no ano de 2012, de 16.117 (Oliveira, 2015, p. 110), ou seja, reduz-se para menos da metade o envolvimento da população considerando a experiência pioneira no governo Cristovam Buarque. De forma geral, pode-se afirmar que a divulgação do OP foi bastante reduzida na segunda experiência do DF. Essa falha prejudica a participação nas reuniões iniciais e nas plenárias de base, gerando redução de envolvimento cívico nas demais fases do processo.

Continuaram aplicáveis os comentários sobre o OP abranger uma parcela pequena dos recursos, uma vez que o orçamento do DF prevê percentual pequeno para investimentos, bem como sobre as obras consideradas estratégicas para o governo e algumas vezes, mas nem sempre, coincidentes com as escolhas populares, tenderem a ser priorizadas na fase de execução.

O governo Rodrigo Rollemberg (2015-2018) extinguiu o OP como um processo de debate estruturado. Chegou no máximo ao ponto de fazer audiência pública para a apresentação do orçamento. Provavelmente, contribuiu para isso a grave crise fiscal e de consequente controle de recursos que marcou sua gestão, em boa parte herança da administração anterior.

Pelo relato acima, vê-se claramente que o DF não conseguiu, ainda, institucionalizar e assegurar efetividade aos mecanismos de participação popular no debate do orçamento público. Essa



lacuna parece contribuir para que as regiões administrativas de menor renda tenham dificuldade de garantir o atendimento a suas demandas e, por conseguinte, para a manutenção da segregação social no território do DF.

5. Conclusões

Este trabalho buscou explicar as especificidades do Distrito Federal, que reúne um híbrido das funções estaduais e municipais, no tema descentralização político-administrativa. Por um lado, há centralização decisória e poder de agenda coordenado pelo governador. Por outro, as características diferenciadas das comunidades e a necessidade prática de governabilidade resultaram na divisão em um número crescente de regiões administrativas. Ao mesmo tempo, a dinâmica sociopolítica do DF não pode ser compreendida isoladamente de sua condição de polo de uma região metropolitana não institucionalizada como tal, nem da tutela que é realizada pelo governo federal em determinados assuntos, até mesmo pela condição de sede da Capital federal. Os vetores de centralização e descentralização de poder criaram uma estrutura única, marcadamente urbana, e têm repercussões práticas importantes na ocupação e no perfil populacional do DF e Entorno, na distribuição dos recursos orçamentários e nas políticas públicas em geral. Fica evidente a vertente de centralização na vinculação ao governo federal por meio da institucionalização da Ride do DF e Entorno e no ordenamento territorial da área protegida pela APA do Planalto Central, a qual ainda carece de regras que estipulem uma reconfiguração conforme as particularidades de cada região administrativa do DF. Por outro lado, a maior autonomia para o governo distrital nesse campo tende a implicar em intensificação de ocupação, com consequências bastante negativas para os mananciais e outros importantes recursos ambientais.

No eixo descentralização, o foco deve estar nas regiões administrativas. Cada região tem uma administração própria e, mesmo que coordenada e com titular escolhido pelo governador, reflete a opção por descentralização administrativa, com limitações que não podem ser desconsideradas. Avalia-se que a retenção de poder pelo governador na definição dos administradores dessas unidades regionais constitui instrumento de acomodação dos interesses políticos, que na sua operacionalização também auxilia a governabilidade. Nesse quadro, o grande número de RA institucionalizadas aponta para a divisão interna do poder político no DF. A indicação dos administradores regionais leva em conta a distribuição de poder no âmbito do próprio Executivo, a configuração das lideranças políticas em cada região, a composição da



Câmara Distrital (assim como a disposição do seu eleitorado) e também da bancada do DF no Congresso Nacional.

Além dessa dimensão política, há descentralização fiscal e administrativa na provisão das políticas públicas, cuja seletividade na forma como é realizada reflete a segregação socioespacial da região, conforme apontam os dados apresentados nesta pesquisa. Ademais, o GDF também oferece serviços importantes como saúde e educação para parte da população dos municípios do Entorno, o que sobrecarrega a Capital, dificultando a gestão e a eficácia das políticas públicas. Ficam evidentes as sérias deficiências existentes em termos de consecução do direito à cidade para a população mais carente do DF e Entorno.

Um dos instrumentos democráticos que buscam acomodar os conflitos causados pelas disparidades sociais é o orçamento participativo. É um impulso de descentralização com características de participação direta que busca aproximar o eleitorado do processo decisório. Entretanto, ainda existem grandes dificuldades para institucionalizar e assegurar efetividade a esse mecanismo de participação popular no DF. Cabe lembrar, por fim, que há lacunas no sentido de participação popular nos processos decisórios também na escolha dos administradores das regiões administrativas. A previsão nesse sentido constante na Lei Orgânica resta ainda sem aplicação.

Espera-se que os resultados deste trabalho possam ser expandidos. Os esforços deverão caminhar no sentido de identificar as alterações nos titulares das administrações regionais e respectivos vínculos partidários, a relação entre os deputados distritais e os titulares das administrações regionais, bem como entre os políticos do DF e as lideranças da região do Entorno, entre outros assuntos que podem complementar a pesquisa aqui apresentada.

Referências

- Afonso, José Roberto R (2016). *Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada*. Brasília: IDP.
- Almeida, Alexandre N. e Azzoni, Carlos Roberto (2013). *Custo de vida comparativo das regiões metropolitanas brasileiras: 1996-2012*. São Paulo: USP. Disponível em: http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_11_2013.pdf. Acesso em: 05 nov. 2018.
- Araújo, Suely M. V. G.; Fernando, Antônio Sérgio A. e Coêlho, Denilson B. (2016). “Does Metropolitan Area Management Matter in Brazil?” *DISP*, 52, 17-25.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Governo Federal.
- BRASIL Lei Complementar distrital nº 314, de 01 de setembro de 2000. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Ceilândia - RA IX.



- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 370, de 02 de março de 2001. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Samambaia - RA XII.
- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 56, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Plano Diretor Local de Sobradinho, Região Administrativa V.
- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 728, de 18 de agosto de 2006. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Gama – RA II.
- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 733, de 13 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará RA X.
- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.
- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 90, de 11 de março de 1998. Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga - RA III.
- BRASIL. Lei Complementar distrital nº 97, de 08 de abril de 1998. Aprova o Plano Diretor local - PDL da Candangolândia, Região Administrativa XIX.
- BRASIL. Lei Complementar federal nº 112, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.
- BRASIL. Lei Complementar federal nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e institui o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.
- BRASIL. Lei Complementar federal nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA.
- BRASIL. Lei Complementar federal nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.
- BRASIL. Lei Complementar federal nº 163, de 14 de julho de 2018. Dá nova redação ao § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal.
- BRASIL. Lei Complementar federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE.
- BRASIL. Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL. Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole.
- BRASIL. Lei federal nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal.
- BRASIL. Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
- BRASIL. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 09 de junho de 1993.
- Caiado, Maria Cecília Silva (2005). Estruturação interurbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população. *Revista Brasileira de Estudos da População*, 22 (1), 55-88.
- Catalão, Igor (2010). *Brasília, metropolização e espaço vivido: práticas especiais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/jbt6b/pdf/catalao-9788579831058.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.
- CODEPLAN. Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal (2014). *Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)*. Brasília. Disponível



- em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Delimita%C3%A7%C3%A3o-do-Espa%C3%A7o-Metropolitano-de-Bras%C3%ADlia-AMB.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- Costa, Danielle M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos de Gestão Pública*, 15 (56): 8-28. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.
- ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2015). *Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central: Resumo Executivo*. Brasília: MMA, ICMBio.
- Klink, Jérôme (2013). Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: Bernardo Alves A. Furtado, Cleandro Krause e Karla Christina Batista França (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, pp. 85-115. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitan.o.pdf. Acesso em: 08 nov. 2018.
- Lefèbvre, Henri (1991). *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Moraes.
- Lefèbvre, Henri (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Lefèbvre, Henri (2013). Prefácio – A produção do espaço. *Estudos Avançados*, 27 (79), 123-132.
- Monteiro Neto, Aristides (2013). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *Textos para Discussão n° 1894*. Brasília: IPEA.
- Oliveira, Priscila N. (2015). *Democracia e participação social: Um estudo sobre o Orçamento*. PDAD-DF (2015). *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio*. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG (GDF).
- Paviani, Aldo (1987). Periferização urbana. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Urbanização e metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília: Codeplan/Editora UnB, pp. 33-49.
- Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Mensagem de Veto n° 13, de 12 de janeiro de 2015. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm. Acesso em: 10 out. 2018.
- Silva, José Afonso da (2004). *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros.
- Teixeira, Graziela D. (1999). *Orçamento Participativo e Cultura Orçamentária*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília
- Teixeira Graziela D. (2005). *O orçamento participativo à luz das culturas política e orçamentária*. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0053352.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2018.
- Vicente, Victor M. B. (2012). *Análise de mudanças institucionais na Política de Ordenamento Territorial Urbano no Distrito Federal*. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.
- Young Iris (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.