

O ENTORNO DE BRASÍLIA NA PERSPECTIVA DE UMA RELAÇÃO CENTRO-PERIFERIA

Luís Felipe Perdigão de Castro¹

Resumo: O presente artigo debate como o Entorno de Brasília foi delimitado, legalmente, nas mais recentes regulações da RIDE e da região metropolitana. Indo além da dimensão jurídica, debate-se também como a realidade regional pode ser entendida na relação de centro-periferia (Harvey, 2012), marcada pelo vazio de políticas públicas que pensam o Entorno a partir de suas rupturas e continuidades históricas. O objetivo é, através de pesquisa bibliográfica e documental, abordar as regras jurídicas da RIDE do DF, instituída pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro, de 1998 e os novos incrementos territoriais trazidos pela medida provisória nº 862, de 04 de dezembro, de 2018. O pano de fundo do texto é a definição do Entorno de Brasília, como um lugar de prevalência e formação de uma extensa periferia metropolitana carente de serviços e direitos.

Palavras-chave: Entorno. RIDE. Região Metropolitana. Centro e periferia

Abstract: This article proposes to discuss how the Entorno was legally delimited in the most recent regulations of RIDE and the metropolitan region of Brasília. Going beyond the juridical dimension, it is also discussed how the reality of Entorno can be understood in the relation of center-periphery, marked by the demographic growth and the void of public policies that think the region from its ruptures and continuities. Through a bibliographical and documentary research, the first topic briefly discusses the legal rules of the RIDE of the DF, instituted by Complementary Law no. 94/1998 and the new territorial increases brought by the provisional measure nº 862/2018. Next, topic 2 discusses the prevalence of processes of formation of an extensive metropolitan periphery devoid of services and rights.

¹ Mestre e Doutorando em Ciências Sociais, pela Universidade de Brasília (ICS/ELA/UnB). Advogado (OAB/DF), com graduação em Direito (UFOP) e especialização em Direito Constitucional (UCAM). Coordena a Graduação em Direito do UNICEPLAC, onde atua como diretor de departamento e professor. Atua também na graduação e pós-graduação do curso de Direito do UNIDESC (Entorno de Brasília). Integra os seguintes grupos de pesquisa no CNPq: Estudos Comparados de Sociologia Econômica; BICAS - Iniciativa BRICS de Estudos sobre Transformações Agrárias; LEIJUS: Acesso à justiça e direitos nas Américas e, ainda, o Grupo de Estudos Comparados México, Caribe, América Central e Brasil (MeCACB), todos vinculados à Universidade de Brasília (UnB).

Recebido em 19/02/2019

Aprovado em 22/04/2019

Key words: Entorno. RIDE. Metropolitan Region. Center and periphery

INTRODUÇÃO

Compreender institucionalmente o “Entorno de Brasília” é um esforço de debate instigante, de caráter multidisciplinar. Uma porção territorial heterogênea, historicamente subalternizada e com identidades que se definem “entre lugares”, dificilmente pode ser descrita e regulamentada, a contento, pelo Direito.

Apesar da limitação jurídica, diversos mecanismos legais buscaram organizar a complexidade do Entorno. Nas últimas décadas, destacam-se as regulamentações da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e “Entorno” (RIDE) e, mais recentemente, da região metropolitana. A integração, de diferentes unidades federadas (estados, municípios e DF), exige uma maturidade institucional peculiar (e rara no momento político brasileiro), pois o Entorno de Brasília é um lugar de disputas acirradas, de conflitos sociais e processos político-econômicos interfederativos.

Assim, a formação social, política e econômica do Entorno coloca em evidência as diferenças de apropriação de poder, recursos (públicos e privados) e serviços essenciais para uma população que vive “entre lugares”. Na perspectiva de centro-periferia, a população do Entorno vive (estuda, trabalha, se alimenta, descansa, etc.) em constante movimento pendular de ir e vir, orientado pelo *locus* dos poderes da República e do próprio Distrito Federal, contrastando com a realidade de concentração e exclusão de lugares “fora” de Brasília.

Sem ignorar que as heterogeneidades permeiam todos os espaços geográficos, o presente artigo se propõe a debater como o Entorno foi delimitado legalmente nas mais recentes regulações da RIDE e da região metropolitana do DF. Indo além da dimensão jurídica, debate-se também como a realidade do Entorno pode ser entendida na relação de centro-periferia, marcada pelo crescimento demográfico e pelo vazio de políticas públicas que pensem a região a partir de suas rupturas e continuidades.

A pesquisa bibliográfica e documental se inicia abordando as regras jurídicas da RIDE do DF, instituída pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro, de 1998 e os novos incrementos territoriais trazidos pela medida provisória nº 862, de 04 de dezembro, de 2018

(Tópico 1). Na sequência, dialoga-se com elementos teóricos da literatura especializada. O objetivo é entender a prevalência dos processos de redistribuição da população migrante para os municípios limítrofes à capital federal e, assim, a formação de uma extensa periferia metropolitana carente de serviços e direitos (Tópico 2).

1 MARCOS LEGAIS PARA UMA CONCEPÇÃO JURÍDICA DO ENTORNO DE BRASÍLIA

150

Aquilo que se convencionou chamar de “Entorno de Brasília” possui marcos jurídicos que delineiam uma realidade geográfica complexa. Embora a dimensão legal seja insuficiente para descrever, por si só, relações territoriais, a composição de leis sobre uma região nos permite compreender o campo de suas institucionalidades.

A produção legislativa é, sobretudo, um produto da formação histórica do Entorno. Ela compreende as regulações que tratam de *entre lugares* sócio-jurídicos, mais especificamente, lugares entre a capital federal (Brasília) e as localidades circunvizinhas de Goiás, Minas Gerais e Distrito Federal.

O termo lugar identifica o ponto de uma rede formada pela sobreposição de horizontalidade (contiguidade – integração de ligações em uma unidade regional de espaço, vínculo com a produção) com a verticalidade (nodosidade – fluxos com o mundo e circulação de produtos e informações). A cada ponto ou local de interseção das redes horizontais e verticais origina-se um lugar (SCHNEIDER, 2014, pp. 66/67). Os lugares são, do ponto de vista teórico, parte das relações humanas com o meio, “com a totalidade, sendo que seu significado também pode sofrer alterações na mesma medida em que o capitalismo se transforma” (BARTOLY, 2011, p.68).

A dinâmica dos lugares também denota que o tratamento jurídico para o Entorno mudou consideravelmente a noção do que seria essa porção territorial. Desde os anos 1990, o Entorno veio se conformando, apesar das heterogeneidades, como a primeira de três regiões integradas de desenvolvimento – RIDES, existentes no Brasil. Criada pela lei federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento) é um conceito para áreas de conurbação metropolitana (junção entre espaços urbanos) de municípios que pertencem a Estados diferentes (IBGE, 2006).

Em 2002, foram instituídas duas novas RIDEs, uma no Polo Petrolina e Juazeiro (pela lei complementar n.º 113, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo decreto n.º 4 366, de 9 de setembro de 2002) e, outra, na Grande Teresina (pela lei complementar n.º 112, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto Federal n.º 4.367, de 9 de setembro de 2002). As RIDEs são tentativas de construção de redes de cooperação e, por envolverem municípios de mais de uma unidade da Federação, as ações podem ser mais amplas que a prevista para regiões metropolitanas convencionais (FRANÇA, 1997; 2008; BRASIL, 2015a; 2015b).

A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e “Entorno” (RIDE)², foi instituída pela lei complementar n.º 94, de 19 de fevereiro de 1998, com base na Constituição Federal de 1988 (artigos 21, 43 e 48, da CF/88) e regulamentada pelo decreto n.º 7.469, de 4 de maio de 2011. Sua área de abrangência é de 94.570,39 km², com cerca de 4.560.505 habitantes e densidade demográfica de 20,9 hab/km² (IBGE, 2017; 2018). Destina-se à articulação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais, do Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2015).

A coordenação da RIDE cabe ao Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – COARIDE³ (presidido pelo titular da pasta de Integração Nacional, atualmente, denominada Ministério do desenvolvimento regional), vinculado à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO⁴ (art. 1º e 2º, da lei complementar 94/98; art. 1º, 2º e 3º do decreto 7.469/11).

Os assentos no COARIDE não são remunerados. São ocupados por diversos integrantes, sendo um representante do Distrito Federal, um do Estado de Goiás e um do Estado de Minas Gerais, indicados pelos respectivos governadores, bem como um representante dos Municípios

² Criada pela Lei Complementar n.º 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto n.º 2.710, de 4 de agosto de 1998, alterado pelos Decreto n.º 3.445, de 4 de maio de 2000 e Decreto n.º 4.700, de 20 de maio de 2003. O Decreto n.º 7.469, de 5 de maio de 2011 revogou os anteriores e deu novas interpretações legais à RIDE do Distrito Federal e Entorno. A Lei Complementar n.º 163, de 14 de junho de 2018, incluiu mais 12 municípios.

³ As decisões do COARIDE serão tomadas por maioria simples de seus membros, cabendo ao seu Presidente o voto de qualidade. O Conselho é integrado pelo Ministro de Estado da Integração Nacional (que o preside), hoje denominado Ministro de Desenvolvimento Regional. Integrado também pelo Diretor-Superintendente da SUDECO, um representante, de cada um dos seguintes Ministérios, indicados por seus titulares: a) do Planejamento, Orçamento e Gestão; b) da Fazenda; c) das Cidades. Composto também por um representante da Casa Civil da Presidência da República, indicado por seu titular; dois representantes do Ministério da Integração Nacional, indicados por seu titular; um representante da SUDECO, indicado por seu titular; um representante do Distrito Federal, um do Estado de Goiás e um do Estado de Minas Gerais, indicados pelos respectivos Governadores; e um representante dos Municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos Prefeitos.

⁴ O decreto n.º 7.469, de 4 de maio de 2011, estabelece como competências do COARIDE: 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.

que integram a RIDE, indicado pelos respectivos prefeitos. Os mandatos são de dois anos, permitida a recondução (art. 4º, do decreto 7.469/11). Quando se fala em serviços públicos comuns⁵ o termo se limita ao Distrito Federal, aos Estados (Goiás e Minas Gerais) e aos Municípios que a integram. Nesse sentido, o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal⁶ poderá firmar convênios, normas e critérios de unificação relativos a serviços públicos federais e locais (art. 8º e 9º, decreto 7.479/11)

Originalmente, a RIDE compreendia o Distrito Federal, 19 municípios de Goiás e 03 municípios de Minas Gerais. A partir de 2018, a região administrativa foi ampliada e passou a se constituir pelo Distrito Federal, pelos Municípios de 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 Unaí, no Estado de Minas Gerais (§1º, art.1º, lei complementar 94/98).

Ainda em 04 de dezembro de 2018, o desenho territorial do Entorno sofreu novos incrementos através de medida provisória (espécie legislativa editada pelo presidente da República, com força de lei e vigor durante 120 dias) que autorizou o Distrito Federal a instituir uma região metropolitana com municípios limítrofes (BRASIL, 2019).

Apesar de coexistirem no plano jurídico, a RIDE e a região metropolitana são formas institucionais “de ser” diferentes no Entorno. A região metropolitana é um grande centro populacional, que consiste em uma (ou mais) grande cidade central (metrópole) e sua zona adjacente de influência. Geralmente, regiões metropolitanas formam aglomerações urbanas, ou uma região com duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais. As regiões metropolitanas não possuem personalidade jurídica própria e têm como principal objetivo a

⁵ Os serviços comuns dizem respeito às áreas de infraestrutura, geração de empregos e capacitação profissional, saneamento básico (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e 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 (§ único, art. 3º, decreto 7.469/11).

⁶ O art. 8º do decreto 7.469/11 prevê o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Este estabelecerá, mediante convênio, normas e critérios para a unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos de responsabilidade Distrital, Estadual e Municipal de entes que integram a RIDE, especialmente em relação a: I - tarifas, fretes e seguro, ouvido o Ministério da Fazenda; II - linhas de crédito especiais para atividades prioritárias; III - isenções e incentivos fiscais, em caráter temporário, de fomento a atividades produtivas em programas de geração de empregos e de fixação de mão de obra.

viabilização de sistemas de gestão de funções públicas de interesse comum dos municípios abrangidos. Por sua vez, as RIDEs são as regiões metropolitanas que se situam em mais de uma unidade federativa, criadas por legislação federal específica (SENADO FEDERAL, 2011).

Por regra, a RIDE integra municípios de estados diferentes, enquanto as regiões metropolitanas integram apenas municípios do mesmo Estado. Assim, para efeitos de políticas públicas a Ride é mais abrangente que a região metropolitana. Outra diferença é que a RIDE deve ser criada pela União (lei federal), segundo o parágrafo 1º do artigo 43 da CF/88, enquanto as regiões metropolitanas são instituídas pelos Estados (artigo 25), da CF/88 (IBGE, 2008; JÚNIOR e SEABRA, 2018; BRASIL, 2019). Exceção à regra é a lei federal complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que criou de uma só vez as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Dentro de tais marcos, a medida provisória nº 862 (MP 862) trouxe peculiaridades importantes para compreensão do Entorno, do ponto de vista legal. Primeiro, a MP 862 não definiu os municípios limítrofes que integrarão a região metropolitana, o que será feito por meio de leis complementares estaduais. Diferentemente das regiões metropolitanas existentes no restante do Brasil (que ficam em um só estado e privilegiam ações sociais e de mobilidade urbana), a MP 862 abriu uma exceção ao permitir que o Distrito Federal criasse uma nova região metropolitana, composta por municípios limítrofes de diversos Estados (JÚNIOR e SEABRA, 2018; BRASIL, 2018), sem revogar a RIDE, que continua existindo e abarca mais de uma unidade federativa, com foco em ações econômicas.

Durante o ano legislativo de 2019, a MP 862 será analisada, separadamente, em comissões mistas, criadas especialmente para esse fim no Poder Legislativo Federal. Os pareceres aprovados serão votados nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Após a aprovação da MP, nada impede que os municípios da RIDE sejam incluídos na região metropolitana, alcançando assim cerca de 33 (trinta e três) localidades, das quais 29 estão em Goiás e 04 em Minas Gerais, além do próprio Distrito Federal (IBGE, 2008; 2018).

A criação de regiões metropolitanas (RMs) como resposta a problemas regionais e nacionais não é uma novidade (IBGE, 2006). Existiam, em 2017, 69 regiões metropolitanas. A maior parte está concentrada na Paraíba (12), Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8) (IBGE, 2008; 2018). O instituto da região metropolitana surgiu muito antes, na Constituição Federal de 1967, que em seu artigo 164, definia que a União (mediante lei complementar)

poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a *mesma unidade socioeconômica*, visando à realização de *serviços comuns* (IBGE, 2017; BRASIL, 2019).

Com base na Constituição de 1967 – uma carta autoritária e ditatorial – a lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, instituiu 8 regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém), como já mencionado. Em 1974, a lei complementar nº 20 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro. Mais recentemente, entre 2015 e 2016, três novas foram criadas, totalizando 69. No estado de São Paulo, foi criada a RM de Ribeirão Preto, com 34 municípios, instituída pela lei complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016. No Ceará, a RM de Sobral conta com 18 municípios e foi implementada pela lei complementar nº 168, de 27 de dezembro de 2016. A primeira região metropolitana rondoniense, que inclui a capital do estado, Porto Velho, e o município de Candeias do Jamari, foi registrada conforme lei nº 3.654, de 09 de novembro de 2015 (IBGE, 2017).

A uniformidade na criação de regiões metropolitanas é apenas aparente. Em termos de marcos constitucionais, os anos de 1967 e 1988 são contrastantes, diante da alternativa democrática pós-CF/88. A partir de 2014, a alternativa democrática sofreu uma dura interrupção e sucederam-se governos e políticas públicas comprometidas com o desmonte e esvaziamento de direitos e garantias fundamentais da CF/88, sob um discurso conservador, formal e legalista, baseado em pactos de poder legislativo-judiciário-midiático (LEITE, CASTRO e SAUER, 2018). Apesar do revés, subsiste na Constituição Federal o artigo 25, § 3º que confere competência aos Estados Federados para, mediante lei complementar, criarem regiões metropolitanas (e outras unidades que não interessam neste momento, como as aglomerações urbanas e microrregiões), constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes. Assim, a região metropolitana se reveste da finalidade constitucional de integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, dentro de um processo histórico de descentralização, que rompeu com o ciclo centralizador e antidemocrático da ditadura militar.

Em trajetória mais recente, a lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabeleceu diversos procedimentos e parâmetros para as regiões metropolitanas, tais como estudos técnicos e audiências públicas nos municípios afetáveis, como condição da unidade regional. Fez-se

necessária, ainda, a criação por lei complementar estadual, com objeto pautado na consecução de interesses comuns (BRASIL, 2019).

No caso específico da região metropolitana do DF, os atores institucionais envolvidos são de três níveis federados: Estados (Minas Gerais e Goiás), o Distrito Federal e os municípios limítrofes ao DF (art. 3º, lei 13.089/15). A integração de diferentes unidades é uma exceção não apenas conceitual. Exigirá um forte esforço institucional, pois todos os entes deverão confluir seus respectivos ordenamentos locais, em meio a disputas e processos econômicos e políticos, sem ofensas ao marco da separação de poderes e do princípio federativo (artigos 1º, 2º e 18, CF/88).

Com base nisso, a MP 862 alterou a Lei nº 13.089/15, comumente chamada de Estatuto da Metrópole⁷. Como já foi mencionado, a engenharia constitucional passou a alcançar não apenas os Estados e Municípios, mas também o Distrito Federal (DF), que foi expressamente autorizado a integrar região metropolitana com municípios e Estados. Sob enfoque territorial e teórico da Federação, as disposições da MP 862 não afastam a natureza jurídica controvertida do DF, tratado por constitucionalistas importantes (SILVA, 2011, p. 307) como um “semiestado, autarquia territorial, entidade estatal anômala”, que “é o território em que se situa Brasília”. Portanto, mesmo se estabelecendo uma região metropolitana em Brasília, o DF (vedada sua divisão em Municípios) continua não sendo Estado, nem Município, mas um ente federado anômalo/misto. Brasília continua sendo a capital federal, mas não é um município, nem se confunde com o ente federado Distrito Federal (art. 18 § 1º c/c art. 32, CF/88).

Embora a digressão teórica seja um pouco confusa, isso implica na compreensão do próprio nome da região metropolitana, que pode assumir diferentes conotações legais se for considerada de Brasília (capital federal) ou do Distrito Federal (ente político) ou, ainda mesmo, do Entorno (RIDE). A lei 13.089/15 não dá margem a dúvidas, indicando tratar-se de uma região metropolitana do DF, pois será formalizada pelos Estados e por meio da Câmara Legislativa do Distrito Federal. O Distrito Federal como polo legislativo organizador da região metropolitana permanece autônomo, “com restrições que o separam dos Estados, e com competências além das que cabem aos Municípios. Então, é algo diverso. No essencial ele [o Distrito Federal] se identifica com as demais unidades federadas. Talvez pudéssemos

⁷ O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, originou-se do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 5/2014, emanado, inicialmente, do Projeto de Lei nº 3.460/2004, e entrou em vigor em 12 de janeiro de 2015.

simplificar as coisas: a natureza do Distrito Federal está no ser um Distrito territorial autônomo para a sede da Capital Federal” (SILVA, 2011, p. 307).

Nessa linha, a região metropolitana do DF poderá agrupar apenas municípios e Estados que sejam diretamente limítrofes ao ente. Mas, os indiretamente limítrofes se beneficiarão através do mecanismo de ampliação, pois permite-se a inclusão dos que sejam “limítrofes a, no mínimo, um daqueles que já a integrem ou ao Distrito Federal” (§3º, art. 3º, lei 13.089/15). Ao mesmo tempo, os municípios serão afetados à região metropolitana do DF, sem deixar de fazer parte dos Estados de origem. Na prática, poderão receber mais recursos e integrar políticas de desenvolvimento especiais (BRANDÃO, 2018).

Diante da complexidade teórico-prática da matéria, a MP 862 estabeleceu que, até a aprovação das leis complementares (por todos e por cada um dos Estados), a região metropolitana terá validade apenas para os municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei (BRASIL, 2019). Logo, o processo poderá se desvelar muito lentamente, a depender das correlações de forças e interesses de Brasília, DF e Entorno, passando pelos Estados. No plano jurídico, termos – como RIDE e RM – dizem respeito (ou deveriam dizer) a um novo patamar institucional para as políticas públicas de desenvolvimento, sob uma espécie de governança especial, isto é, interfederativa.

A governança interfederativa significa o compartilhamento de responsabilidades, que incluem a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Tudo isso, através da execução desafiadora de um sistema integrado e articulado de planejamento, projetos, estruturação financeira, implantação, operação e gestão entre entes de regime público (COSTA e MARGUTI, 2014, ARAÚJO e FERNANDES, 2014).

As diretrizes de governança interfederativa se pautam pela ideia de gestão democrática da cidade, especialmente pela construção de consensos em que prevaleça o interesse comum sobre o local e a integração de projetos de desenvolvimento urbano (artigo 6º, da Lei 13.089/15). É um arranjo de difícil formulação prática e teórica. Apesar de não ser específico em relação ao meio rural (que caracteriza boa parte dos problemas e soluções do Entorno), a atuação da região metropolitana não pode se sobrepor à linha tênue da autonomia dos entes da Federação e, adicionalmente, deve respeitar as peculiaridades regionais e locais, a efetividade no uso dos recursos públicos e o desenvolvimento sustentável.

A “forma institucional de ser” pensada pelo governo federal para o Entorno, não é simples do ponto de vista técnico e da formação de consensos. Uma atuação interfederativa – para ser democrática e constitucional – passa, necessariamente, pelo Poder Legislativo dos Estados e pelo debate participativo sobre demandas municipais. Em outras palavras, leis complementares aprovadas pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados devem não apenas existir genericamente, mas tratar de um rol mínimo de requisitos legais, de importância pública. Esse rol consiste em identificar os municípios que integram a unidade territorial urbana, os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana, a conformação da estrutura de governança interfederativa (incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas) e os meios de controle social da organização, planejamento e execução (art. 8º, da lei 13.089/15).

A regulamentação de pontos consensuais mínimos pelo Distrito Federal, Minas Gerais e Goiás, desdobra avanços positivos e desafios operacionais. A realidade coloca na pauta do dia estruturas deficientes, localmente representadas por municípios dependentes de recursos da União e dos Estados. Dar um passo além e participar, interfederativamente, de obras e serviços não parece uma atuação natural na região por razões históricas.

A prática do federalismo centralizador brasileiro (SILVA, 2011) indaga se os entes envolvidos terão condições político-econômicas e culturais de criar meios compartilhados de organização administrativa, de alocação de recursos e de prestação de contas, indispensáveis do ponto de vista legal para a unidade regional. No âmbito da execução das funções públicas, por exemplo, as ações compartilhadas devem alcançar mecanismos delicados e técnicos, como o rateio de custos.

Mesmo que existam tais entraves crônicos (heranças do federalismo centralizador de recursos na/da União e dinâmicas mais amplas de uma sociedade construída sob o signo da concentração e da exclusão de categorias sociais) (CASTRO, 2017c), a tentativa de implantação de processos compartilhados de planejamento e de tomada de decisão pode cooperar para a reflexão crítica sobre o que é o Entorno (em uma região metropolitana “de Brasília”), quais suas necessidades e qual perspectiva de desenvolvimento pode ser considerada afeta ao interesse comum.

Embora a reflexão pareça se situar no campo da operacionalização da região metropolitana, ela toca algo mais sensível que é a (re)significação do Entorno em meio à gestão democrática de recursos do DF e dos lugares “fora de Brasília”. As obrigações legais de uma região metropolitana – tal como a compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais de todos os entes –, abrem pautas para que a governança interfederativa pense as diferenças e identidades que traduzem direitos de uns e privações de outros, em termos de serviços públicos de mobilidade, saúde, educação e segurança pública. É um passo importante para a longa e tortuosa tarefa de tornar mais transparente e humana a implementação de serviços comuns e de recriação de espaços e prioridades do/para o Entorno.

Como parte de uma realidade oculta e subalterna, o Entorno pode ter a chance de se repensar como polo criador de riquezas que envolvem trabalho, capital e identidades sociais. Nessa linha, a participação de representantes da sociedade civil prevista na lei 13.089/15 (art. 8º, inciso II) permite que tais instâncias fiscalizem o planejamento e a tomada de decisão dos entes, inclusive do lado mais rico da região metropolitana.

A previsão jurídica de serviços comuns (art. 3º lei 13.089/15) traz a reboque lutas e debates sobre “o que, quais e para quem são os interesses comuns”, em um intrincado exercício de concertação política inter-regional e nacional. São disputas em que os fluxos econômicos e sociais regionais estão permeados por reivindicações cotidianas (saúde, transporte, emprego, infraestrutura), colocando o interesse regional em conexão com o nacional (a exemplo das bancadas do Congresso Nacional sobre a divisão do Fundo Constitucional com os Estados da região do Entorno).

Por tais rupturas e continuidades, o “Entorno de Brasília” se transmuda, jurídica e artificialmente, em “região metropolitana do DF”. A mágica das normas e siglas, porém, não é capaz de apagar municípios mineiros e goianos que vivem no Brasil real. O Direito não parece capaz de reinventar o Entorno para além de um lugar de desafios históricos de integração, em meio à concentração e exclusão das populações de “fora de Brasília”.

2 O ENTORNO NA CONCEPÇÃO DE CENTRO-PERIFERIAS

A RIDE (lei complementar nº 94/98) e a região metropolitana (MP nº 862) são construções jurídicas que não podem prescindir da realidade. As concepções legais se conectam

a processos nitidamente excludentes, isto é, a diferentes níveis de segregação, que recriam e ampliam um padrão de centro-periferia (CASTRO, 2018).

Esse padrão não é uma novidade na América Latina. Está frequentemente relacionado às metrópoles latino-americanas, que se caracterizam, historicamente, por desigualdades que perpassam o período colonial e, hoje, se associam a diferentes arranjos dominantes de centro-periferia. Desde o início, “as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente” e “a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos” (HARVEY, 2012, p. 74).

Como expressão de antagonismos, os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito, especialmente um outro tipo de direito humano, o direito à cidade (HARVEY, 2012, 73). As diferenças expõem processos conflituosos que implicam na noção de centro-periferia, isto é, de pessoas que titularizam ou são privadas de direitos que, como destaca Harvey (2012), são direitos humanos:

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (HARVEY, 2012, p. 74).

A noção de Entorno se forma não apenas nos marcos legais da RIDE e da região metropolitana. Conforma-se em oposição e conflito às principais atividades e equipamentos de exercício de direitos e cidadania, que são concentrados em áreas centrais (como o Plano Piloto, o Lago Norte e Sul, em Brasília), levando ao deslocamento de um elevado contingente de moradores das áreas periféricas e suscitando pressões e reivindicações em termos de ocupação residencial, distribuição de serviços básicos e condições de mobilidade dos indivíduos (DUPUY, 1999; DUREAU et al., 2011; 2015).

Subjacente à contraposição entre centro e periferia, são construídas identidades sociais em meio ao conflito por direitos. Há, assim, “um ator social que se reconhece e constrói

significado, principalmente com base em determinado atributo cultural ou conjunto de atributos, a ponto de excluir uma referência mais ampla a outras estruturas sociais” (CASTELLS, 1999, p. 39). Nesses marcos, para além do Direito e sem negar espaços de heterogeneidade social, o termo Entorno não se configura, tecnicamente para a Geografia, como um lugar ou região. Não há esse termo no Vocabulário de Geografia Urbana do Instituto Panamericano de Geografia e História (IPGH). Há termos como “exúrbio” que conota a imagem da periferia metropolitana, isto é, um centro urbano de uma região metropolitana localizado fora da metrópole, mas que se beneficia de certas ligações com a metrópole (PAVIANI, 2017).

Em que pese a adequação do termo exúrbio para a Geografia, no campo das Ciências Sociais, as realidades existem enquanto realidades nomeadas e, portanto, o termo Entorno identifica mais diretamente o território em suas subjetividades. Embora a apropriação do termo não tenha sido objeto da literatura, é possível presumir que sua utilização ultrapassa a mera pejoração e, atualmente, pode criar aspectos comunicacionais importantes. Na trilha de Bourdieu (1996), ao analisar a apropriação de termos no Brasil, Sauer (2008, p. 14) depreende que as Ciências Sociais lidam com realidades nomeadas e classificadas e devem tomar como objeto de estudo as operações sociais de nomeação, interação e exteriorização dos sistemas incorporados, frutos de processos e lutas pelo poder de classificar. Isso significa que as Ciências Sociais precisam examinar também “a parte que cabe às palavras na construção das coisas sociais” (BOURDIEU, 1996, p. 81), destacando que a linguagem e as representações possuem eficácia simbólica na construção da realidade, sem que isso signifique depositar o poder nas próprias palavras. Os processos sociais (embates, conflitos, disputas de poder, etc.) dão poder de nomeação e classificação, consistindo no que ele definiu como um “poder de di-visão” (BOURDIEU, 1996) ou na constituição de identidades sociais (estabelecendo fronteiras e limites com o outro) (SAUER, 2008, p. 14).

A nomeação do território como “Entorno de Brasília” e o tratamento como tal, reconhece a carga histórica que o termo resgata nas lutas mais amplas por dignidade e direitos em espaços fora de Brasília. Revela que “vivemos progressivamente em áreas urbanas divididas e tendentes ao conflito” (HARVEY, 2012, p. 81). Até mesmo etimologicamente, indica o território de acidentes ou paragens que rodeiam um lugar, trazendo uma significação que conflui historicamente com localidades que existem subalternas (ou como que invisibilizadas), entre lugares principais. Entorno é, assim, lugar que surge à volta de uma povoação ou de uma cidade,

como os arredores, cercanias e subúrbios (HOUAISS, 2017) e, portanto, identifica a face excludente do projeto político, populista, moderno e futurista da capital Brasília, em sua identidade originária.

Com um olhar sobre o Direito Constitucional, o Entorno pode ser definido também a partir de uma “crise de pertencimento federativo”. Caso emblemático é o quantitativo de cerca de 1,1 milhão de habitantes do Entorno que trabalham em Brasília e retornam para cidades dormitórios. De um lado, o Entorno é parte de Goiás ou Minas e, portanto, não é Distrito Federal, muito menos Brasília. De outra ponta, a região vive e gera riquezas para um espaço externo aos Estados de origem (IBGE, 2018). É uma situação em que a identidade “perde as âncoras sociais que a faziam parecer natural, predeterminada e inegociável”. Assim, a “identificação” do Entorno se torna cada vez mais importante para os indivíduos “que buscam desesperadamente um ‘nós’ a que possam pedir acesso (BAUMAN, 2005, p. 30).

E, nessa linha, o Entorno conflui em uma espécie de periferia de Brasília, como uma fronteira em função da implantação do Distrito Federal. São periferias no sentido daquilo que Harvey (2012, p. 81) chama de “formas espaciais de nossas cidades”, que contrastam e “consistem progressivamente em fragmentos fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância”, com “vizinhanças riquíssimas providas com todos os tipos de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadra de tênis e patrulhamento privado da área em torno; área de medidores entrelaçados com instalação ilegal onde a água é disponível apenas em fontes públicas, sem sistema de saneamento, a eletricidade é pirateada por poucos privilegiados, as estradas se tornam lamaçal sempre que chove e onde as casas compartilhadas é a norma. Cada fragmento parece viver e funcionar autonomamente (Balbo, 1993) ” (HARVEY, 2012, pp. 81/82).

No caso do Entorno de Brasília, as formas sociais se combinaram com processos locais e mais gerais da realidade nacional. Desde os primórdios do século XVIII, os territórios do Entorno são periféricos no sentido de se voltarem ao atendimento de propósitos econômicos e externos. Cidades como Pirenópolis (GO), Luziânia (GO) e Formosa (GO) já existiam para a extração de minérios e, sobretudo, com base em unidades de produção e reprodução sociais no meio rural. Nesse “colar distendido de pequenas cidades distantes umas das outras por 50, 100 quilômetros, às vezes bem mais” predominava a “unidade de produção e reprodução social por excelência que é “a antiga fazenda de criação extensiva, típica do Centro-Oeste. A fazenda,

mais que uma unidade familiar, constitui-se em unidade produtiva, em elemento completo de capacitação e realização de um modelo de processo produtivo” (ARAGÃO, 1990, p. 169).

Posteriormente, a mineração e a criação de gado cederam lugar de destaque à edificação da nova capital federal, impulsionando e reorientando a construção de obras e serviços. Desse advento ocorre a explosão urbana no Entorno, com o nascimento de municípios como Abadiânia, Alexânia, Cabeceiras e Padre Bernardo, Cocalzinho de Goiás, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Vila Boa (BARREIRA e TEIXEIRA, 2004, p. 95).

Progressivamente vemos “o direito à cidade cair em mãos privadas ou interesses quase privados” (HARVEY, 2012, p. 86), especialmente após a construção da capital, quando as terras locais foram reforçadas enquanto mercadorias (CASTRO, 2018). O período que se segue a partir de 1964 é de agravamento das condições sociais e econômicas do Entorno. De um lado, ocorre a concentração fundiária nas zonas rurais, de outro o Plano de Utilização dos Lotes para fins de arrendamento (QUEIROZ, 2007), ao que se seguiu o primeiro documento de zoneamento do DF (aprovado por meio do decreto federal nº 163/1962), que hierarquizou as terras em área metropolitana, área das cidades-satélites e área rural.

Seguindo a lógica de periferia enquanto lugar que se orienta por propósitos externos de “mãos privadas ou interesses quase privados” (HARVEY, 2012 p. 86), muitos dos municípios já existentes no Planalto Central chegaram a ser desmembrados para assentar a capital que, de forma paralela e paradoxal, foi inventada em contraste com um Entorno voltado ao fornecimento de mantimentos, força de trabalho e moradias provisórias. Como espaço colocado em função de Brasília, as cidades-satélites foram criadas para dormitório e suporte aos trabalhadores, dando origem a Taguatinga (1958), Gama (1960), Núcleo Bandeirante (1961), Guará (1966) e Ceilândia (1970) (GANEN, CAVALCANTE, SILVA e OLIVEIRA, 2008, pp. 85/86).

No final dos anos 1970 já se encontravam 500 mil habitantes em Brasília e, após vinte anos, esse número alcançou o patamar de 1,75 milhão de pessoas, seguindo um padrão crescente, no sentido centro-periferia, de forma que 3/4 da população se localizava nas cidades-satélites e nos entornos de municípios goianos e mineiros. Esse perfil demográfico reforçou Brasília como “uma do ponto de vista funcional, mas, sob o ponto de vista de organização espacial, a cidade está dividida, com evidente segregação sócio-espacial” (PAVIANI, 1989, p. 54). Em 1980, o DF chegaria a um milhão de habitantes, dos quais 78,5% residentes nas

periferias externas ao Plano Piloto e Lagos (GANEN, CAVALCANTE, SILVA e OLIVEIRA, 2008, pp. 85/86).

Não se pode cair no maniqueísmo de traçar uma linha inflexível para realidades sociais. Contudo, é preciso reconhecer como algumas áreas foram pensadas e projetadas como centros de acesso a direitos, serviços e obras. É o caso de Águas Claras (DF), que se constituiu como “um espaço privilegiado no contexto dos espaços a ocupar no Distrito Federal” com aparelhos urbanos voltados à “ pesquisa, universidades e outras atividades afins” (PAVIANI, 1989, pp 77/78). Muito diferentemente, a região de Taguatinga (DF) “foi vista como escapatória para qualquer imprevisto ou desvio urbanístico indesejado nas redondezas da cidade central. Taguatinga foi cogitada inúmeras vezes enquanto destino de transferidos de invasões” (BRITO, 2009, p. 91). Em Samambaia (DF), os primeiros lotes foram direcionados a militares e servidores de “renda inferior” (PELUSO, 2010 p. 119). Ceilândia (DF) “foi exemplar com relação aos assentamentos destinados a faixas de baixa renda” (BRITO, 2009, p.137), com “o predomínio de uma arquitetura que combinava barracos de madeira, lona ou zinco com casas de alvenaria e ainda as moradias padronizadas com carimbo do BNH” (RESENDE, 1991, p. 219). Tais descrições indicam a formação de uma periferia nas bordas de Brasília (margeando espaços privilegiados como o Plano Piloto, Lago Norte e Lago Sul), em direção a espaços fora de Brasília.

Assim, após fronteiras como Taguatinga, Samambaia ou Ceilândia, as periferias mais distantes se conformariam no Entorno, com Luziânia e Valparaíso de Goiás. Valparaíso de Goiás, por exemplo, insere-se no contexto da metropolização-periferização de moradias, pelo ramo imobiliário aliado ao capital financeiro. Essa expansão, contudo, permitiu que apenas a 19,1% de domicílios urbanos em vias públicas, com urbanização adequada, em Valparaíso de Goiás, tivessem acesso a equipamentos básicos como bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (FARIAS, SOUZA e COELHO, 2018, p. 06). Esses itens alcançam, em Brasília, 66,5% (bueiros), 78,2% (calçadas), 91,2% (meio-fio) e 93,2% (pavimentação) (IBGE, 2010). Ainda que existam variações sociais internas, elas desvelam um traço histórico de exclusão social e de construção de identidades em meio ao conflito por infraestrutura, trabalho, saúde e educação básicas. Embora as origens pareçam remotas, elas traduzem desigualdades que se reproduzem e repaginam diferenças e segregação socioespacial.

Cidades centrais, a exemplo de Brasília, acabam contribuindo para o surgimento de outros espaços urbanos periféricos que abrigam um enorme excedente populacional, carentes de serviços básicos e postos de trabalho (FARIAS, SOUZA e COELHO, 2018, p. 04). Cidades do Entorno dependem de cidades centrais na obtenção de lazer, trabalho e serviços, pois “do ponto de vista do habitante, enquanto consumidor, a cidade é meio de consumo coletivo” (CARLOS, 1992, p. 46). A perspectiva de centro e periferia, leva em conta que o Plano Piloto é o centro da cidade, pois é o *locus* dos poderes da República e do próprio Distrito Federal. Portanto, Brasília é o Distrito Federal urbano que, com a afluência de trabalhadores para Taguatinga, Gama, Sobradinho e Guará, e assim sucessivamente nos anos subsequentes, fizeram com que Brasília “se esparramasse no território num modelo de cidade polinucleada” (PAVIANI, 1985, p. 58).

Os migrantes não se restringiram apenas às cidades-satélites mais próximas, mas adentraram localidades próximas de Minas Gerais e Goiás, dando feição ao que hoje conhecemos como Entorno. O Entorno como periferia se baseia no forte poder de atração de migrantes, principalmente os nordestinos e mineiros. Isso fez com que essa participação de imigrantes nordestinos (35,44%) e mineiros (15,37%) fosse predominante no total da imigração para a região no período de 1970/1980, estendendo-se na formação de mentalidades, narrativas e afetividades identitárias nas décadas seguintes. A migração para o conjunto dos municípios que compõem a RIDE durante o seu processo de consolidação, teve como principais e mais significativos fluxos, a imigração interestadual em direção ao Distrito Federal, iniciada no final da década de 1950 e que continuou elevada nos anos 1990, e pela emigração originária do DF em direção aos municípios limítrofes ao perímetro do quadrilátero (CAIADO, 2005, pp. 19/20).

O fato de Valparaíso de Goiás (GO) ter surgido como opção de moradia de baixa renda para a população (inicialmente) migrante que se deslocou para o DF revela o vínculo dos sujeitos sociais envolvidos no processo, nesse caso, os que segregam e os que são segregados (SPOSITO, 2013). Assim, é nítida a relação apresentada entre os agentes públicos, construtoras e a população de baixa renda que se deslocou para residir em Valparaíso de Goiás (FARIAS, SOUZA e COELHO, 2018, p. 04). A partir da interação dos sujeitos apresentados, a cidade assume o papel de reproduzir as condições necessárias para a acumulação do capital por meio da produção do espaço urbano (CARLOS, VOLOCHKO, ALVAREZ, 2015).

Apesar do perfil urbano da expansão, algumas áreas foram inicialmente pensadas para uso rural, como as que hoje se encontram em Águas Claras (DF), Vicente Pires (DF) e parte de

Taguatinga (DF), enquanto vastas regiões de municípios goianos e mineiros circunvizinhos permaneciam eminentemente agrícolas (QUEIROZ, 2007). Mas nesse cenário as décadas de 1950 e 1970 são marcadas pela Revolução Verde, que impactou os espaços agrários do Entorno, como parte da modernização conservadora brasileira elevando a produtividade agrícola, através do uso intensivo de terras, capital e informação (CASTRO, 2017a). A adoção de sementes melhoradas, fertilizantes, agrotóxicos e a mecanização do campo se tornaram símbolos de desenvolvimento econômico excludente, ao tempo em que a concentração de terras e capitais, movida pela concessão de crédito estatal, promoveu a expulsão de camponeses, indígenas e quilombolas para terras afastadas no/do Entorno. O processo de ocupação do solo na região continua orientado pela diferenciação socioespacial da população no território. A evolução da mancha urbana, ao longo da formação e consolidação da região metropolitana do DF, conformou uma extensa periferia formada por municípios goianos e mineiros, “cujo papel na divisão funcional da região tem sido o de abrigar a população de baixa renda que não consegue se fixar no núcleo do aglomerado” (CAIADO, 2005, p. 21).

Sob esse contexto de violência e conflito, ocorreu a delimitação das áreas urbanas e rurais do Distrito Federal e do Entorno, embora as áreas rurais e urbanas se confundissem e se encaixassem entre unidades de conservação. Após a Revolução Verde o rural passou a ser um *continuum* do urbano, mas as lutas e conflitos por terras permaneceram ativas no Entorno (CASTRO, 2017a, 2017b, 2017c, LEITE, CASTRO e SAUER, 2018).

As periferias também se formaram pelo crescimento desordenado da população e pela negação de direitos fundamentais. Em 1872, a atual área da RIDE do DF e Entorno englobava Luziânia, Formosa e Pirenópolis, com uma população de aproximadamente 30 mil habitantes. Em 1900, o Censo apontou menos de 40 mil pessoas habitando essa área, com a criação dos municípios de Planaltina e Corumbá de Goiás. Vinte anos depois, em 1920, a população havia crescido para 62 mil, tendo sido criado o Município de Cristalina. O Censo de 1940 indicava os mesmos seis municípios e 78 mil habitantes, sendo que apenas 10 mil em área urbana. Em 1950, já considerando o Município de Unaí, o Censo Demográfico indicava a existência de 128,8 mil pessoas, com apenas 15 mil na área urbana. Em 1960, com a criação de Brasília, Alexânia e Cabeceiras, a população na região mais que dobra, para 312 mil, com 122 mil residindo na área urbana (CODEPLAN, 2010; 2011; 2012; 2014). Até a criação de Brasília, em 1960, a população na região da RIDE do DF e Entorno era muito rarefeita e veio passando por

sucessivas fases de expansão (CAIADO, 2005; QUEIROZ 2007; IBGE, 2014), conforme ilustra a tabela 1 (CODEPLAN, 2010):

Tabela 1: Censos demográficos de 1960 a 2010.

Município	Censo Demográfico						Estimativa
	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2014
RIDE	312.402	761.961	1.520.026	2.161.709	2.958.196	3.724.181	4.124.972
Distrito Federal	140.164	537.492	1.176.908	1.601.094	2.051.146	2.570.160	2.852.372
RIDE exceto DF	172.238	224.469	343.118	560.615	907.050	1.154.021	1.272.600
Abadiânia	8.436	7.772	9.030	9.402	11.452	15.757	17.701
Água Fria de Goiás	-	-	-	3.976	4.469	5.090	5.451
Águas Lindas de Goiás	-	-	-	-	105.746	159.378	182.526
Alexânia	8.113	9.390	12.116	16.472	20.047	23.814	25.805
Cabeceiras	3.148	4.056	4.993	6.464	6.758	7.354	7.773
Cidade Ocidental	-	-	-	-	40.377	55.915	62.903
Cocalzinho de Goiás	-	-	-	-	14.626	17.407	18.871
Corumbá de Goiás	13.909	18.439	20.212	19.663	9.679	10.361	10.896
Cristalina	9.172	11.600	15.977	24.937	34.116	46.580	52.235
Formosa	22.196	28.874	43.297	62.982	78.651	100.085	110.388
Luziânia	27.884	32.807	92.817	207.674	141.082	174.531	191.139
Mimoso de Goiás	-	-	-	3.750	2.801	2.685	2.723
Novo Gama	-	-	-	-	74.380	95.018	104.899
Padre Bernardo	?	8.381	15.855	16.500	21.514	27.671	30.599
Pirenópolis	26.735	32.065	29.329	25.056	21.245	23.066	24.279
Planaltina	6.339	8.972	16.178	40.201	73.718	81.649	86.751
Santo Antônio do Descoberto	-	-	-	35.509	51.897	63.248	69.000
Valparaíso de Goiás	-	-	-	-	94.856	132.982	150.005
Vila Boa	-	-	-	-	3.287	4.735	5.371
Buritis	-	9.810	15.429	18.417	20.396	22.737	24.169
Cabeceira Grande	-	-	-	-	5.920	6.453	6.818
Unai	46.306	52.303	67.885	69.612	70.033	77.565	82.298

Fonte: Censos Demográficos do IBGE (1960 a 2010) e Estimativa do IBGE para 2014

Elaboração: Codeplan – Núcleo de Georreferenciamento (2010).

O crescimento da população do Entorno tornou ainda mais evidentes as relações de exclusão centro-periferia, no que tange a aspectos econômicos. A densidade demográfica não se reverteu em oportunidades efetivas para a economia e para as comunidades locais, pois quanto mais longe do Plano Piloto, menores se tornaram os salários médios e maior a taxa de desemprego. Ao contrário disso, “sem incentivo de nenhum dos lados — nem do DF, nem de Goiás —, a economia do Entorno é a mais fragilizada do país”, com problemas sociais e de infraestrutura. A participação da periferia no conjunto de riquezas do DF empurra os trabalhadores e sufoca a economia local (MIRAGAYA, 2011).

Ao contrário disso, o Distrito Federal não conteve todas demandas por trabalho, moradia, atendimento médico hospitalar e/ou melhores condições de vida. Os custos de habitação e o uso da terra atingiram patamares muito elevados, reforçando ondas migratórias para os loteamentos e conjuntos habitacionais nos arredores do Distrito Federal, especialmente, em cidades goianas, como Luziânia. Nessa localidade, as antigas fazendas foram loteadas, de tal forma que o

polinucleamento aconteceu igualmente na fímbria metropolitana, impactando a Cidade Ocidental, Novo Gama, Pedregal, Céu Azul, Valparaíso, Santo Antonio do Descoberto e Águas Lindas (PAVIANI, 2017).

Os afluxos da população para o Entorno, sem políticas públicas de desenvolvimento regional, repercutiram de diversas formas, que não admitem uma relação de causa e efeito simplistas, mas importam em reconhecer uma periferia transversal às desigualdades econômicas (CODEPLAN, 2014). Nessa linha, os territórios se confundem, “mas o fosso econômico entre o Distrito Federal e o Entorno é bem perceptível: Brasília sustenta a maior renda per capita e, ao mesmo tempo, tem a periferia mais pobre do país” (MIRAGAYA, 2011).

A diferença entre as riquezas produzidas na capital federal e nas cidades vizinhas de Goiás “cresceu, em 10 anos, mais do que em qualquer outra região metropolitana. O Produto Interno Bruto (PIB) por habitante no DF supera em oito vezes o observado nos arredores, configurando também a maior discrepância do Brasil”. O total da população de 10 cidades goianas que circundam o DF saltou, entre 1999 e 2009, de 678 mil para 901 mil, expansão de 32%. Ao contrário do registrado em outras regiões, o desenvolvimento econômico não acompanhou o aumento da quantidade de habitantes no Entorno (MIRAGAYA, 2011).

Para tomar dados referenciais mais concretos, os aspectos econômicos que marcam a região podem ser notados na dimensão e estrutura de composição do Produto Interno Bruto (PIB). Ainda que números do PIB sejam parciais para uma captação mais ampla da privação de direitos, eles nos permitem exemplificar as distorções da relação centro-periferia e a reprodução de periferias dentro do próprio Entorno. Impressiona o fato de que o PIB total da RIDE do DF e Entorno em 2012 somou quase R\$ 185 bilhões, dos quais 92,58% foi produzido no Distrito Federal enquanto 7,42% foi gerado nos demais 22 municípios, especialmente nas economias de maior destaque como Luziânia (GO), Cristalina (GO), Valparaíso de Goiás (GO), Formosa (GO) e Águas Lindas de Goiás (GO) (CODEPLAN, 2014).

Esse cenário, porém, deve ser interpretado à luz de que a concentração de funções administrativas de Brasília (grande transferência de recursos fiscais) faz com que a capital exerça “uma função terciária super-dimensionada, transformando-a num grande mercado, inclusive de emprego e serviços”. Ao mesmo tempo, os núcleos preexistentes no seu entorno imediato, em função da debilidade econômica gerada pelo enfraquecimento de suas antigas funções, passaram a exercer o papel de repositórios dessa população atraída para a capital

(CAIADO, 2005, pp. 19/20). Nessa lógica, os municípios que compõem o Entorno apresentam perfis bastante diferenciados, mas os que possuem maiores taxas de crescimento populacional, níveis de centralidade, maiores volumes de migração líquida e maiores densidades habitacionais, são os que se localizam no entorno mais imediato, principalmente na denominada periferia Sul do quadrilátero.

Apesar da grande capacidade de atrair população mantida ao longo das últimas décadas, o Distrito Federal tem demonstrado ser cada vez menos capaz de absorver e manter os fluxos migratórios, desencadeando um processo de redistribuição da população migrante para os municípios limítrofes ao seu território, localizados em Minas Gerais e Goiás, que tem se constituído nas duas últimas décadas numa extensa periferia metropolitana, carente de serviços, infra-estrutura básica, atividades produtivas e consequentemente de postos de trabalho (CAIADO, 2005, pp. 19/20).

Nas últimas décadas do século XX e início do XXI percebe-se uma aceleração na apropriação desigual dos recursos, serviços e obras. O Entorno do Distrito Federal, representa e personifica, sobretudo, a ideia de uma periferia de serviços e de mão-de-obra, à margem de uma capital federal em que, segundo Milton Santos (2010, P. 76) pretendiam “os seus fundadores que fosse, exclusivamente, uma capital administrativa, de modo que as demais funções surgissem em função do papel administrativo”. Assim, não deveria tornar-se uma cidade industrial, a exemplo do que está ocorrendo com outras capitais regionais, nem um grande empório comercial.

3. NOTAS PARA UMA CONCLUSÃO

Embora os marcos jurídicos da RIDE (lei complementar nº 94/98) e a região metropolitana (MP nº 862/18) se situem no campo da operacionalização de serviços e interesses comuns, subsiste de forma muito mais forte a necessidade prática de que esses arranjos legais permitam uma efetiva (re)significação do Entorno em meio à gestão democrática de recursos do DF e das localidades “fora” de Brasília. As diferenças e identidades que traduzem direitos de uns e privações de outros desafiam que o Entorno seja repensado como uma periferia construída historicamente, que vem servindo a propósitos econômicos e externos, enquanto se mantém privada de serviços públicos de mobilidade, saúde, educação e segurança pública.

A ocupação do solo na região do Entorno foi marcado desde o seu início pela diferenciação sócio espacial da população no território (PAVIANI, 2017). A evolução da mancha urbana, ao longo do processo de formação e consolidação da região metropolitana teve como resultante espacial a conformação de uma periferia formada por municípios goianos e mineiros. Essa periferia caracteriza-se na divisão funcional da região, por abrigar a população de baixa renda que não consegue se fixar no núcleo do aglomerado central de Brasília.

Nas últimas décadas, os municípios que compõem o Entorno apresentam perfis bastante diferenciados, mas os que possuem maiores taxas de crescimento populacional, níveis de centralidade, maiores volumes de migração líquida e maiores densidades habitacionais, são os que se localizam no entorno mais imediato, da periferia Sul. Apesar da grande capacidade de atrair população mantida ao longo das últimas décadas, o Distrito Federal tem demonstrado incapacidade de absorver e manter os fluxos migratórios, desencadeando um processo de redistribuição da população migrante para os municípios limítrofes ao seu território, localizados em Minas Gerais e Goiás, que tem se constituído nas duas últimas décadas numa “extensa periferia metropolitana”, carente de “serviços, infraestrutura básica, atividades produtivas e consequentemente de postos de trabalho” (CAIADO, 2005; PAVIANI, 2017). Sob esse contexto de violência e conflito pela negação de direitos é que se forma a noção de Entorno como periferia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, L.T. de. **Ocupação humana no cerrado de Brasília. In: Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas.** Maria Novaes Pinto (org.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 163-180. 1990.

ARAÚJO, S. M. V. G.; FERNANDES, A. S. A. **Os desafios da governança interfederativa.** Brasília: ABCP. 2014.

BARREIRA, C. C. M. A.; TEXEIRA, R. O Entorno de Brasília no Contexto da Efervescência Socioespacial Goiana. **Boletim Goiano de Geografia** (Impresso), Goiânia, v. 24, n.1-2, p. 93-103, 2004.

BARTOLY, Flávio. Debates e perspectivas do lugar na geografia. **GEOgraphia**, Vol.13, nº 26, 2011.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer.** São Paulo: Edusp, 1996.

BRANDÃO, Marcelo. **Temer altera Lei e entorno do DF vira região metropolitana**. Política. Agência Brasil. 04 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/temer-altera-lei-e-entorno-do-df-vira-regiao-metropolitana>. Acesso em 07/01/19.

BRASIL. **Constituição Federal e legislações infraconstitucionais diversas**. Planalto. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina**. 19/05/2015a. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/ride-grande-teresina>. Acesso em 15/01/19.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs**. 04/09/2015b. Disponível em: http://www.mi.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides. Acesso em 15/01/19.

BRITO, J. D. **Do Plano Piloto à metrópole: a mancha urbana de Brasília**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. 2009 (Tese de Doutorado).

CAIADO, M. C. S. Estruturação Intra-urbana na Região do Distrito Federal e Entorno. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 22, n.1, p. 55-88, 2005.

CARLOS, A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.

CARLOS, A; VOLOCHKO, D; ALVAREZ, I. **A cidade como negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

CASTRO, L. F. P. Land grab na América Latina: expressões da nova colonialidade sobre terras, direitos e identidades sociais. **REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA DO DIREITO**, v. 5, p. 38-65, 2018.

_____. DIMENSÕES E LÓGICAS DO ARRENDAMENTO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO DE CASO. **RAMA - Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 10, p. 437, 2017a.

_____. Agricultura familiar: perspectivas e desafios para o desenvolvimento. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico** (Online), v. 17, p. 142-154, 2017b.

_____. A luta pela terra como luta por direitos: desafios e perspectivas das comunidades tradicionais no campo brasileiro. **REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA DO DIREITO**, v. 4, p. 137-160, 2017c.

CODEPLAN. COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL –. **Pesquisa Distrital de Amostra de Domicílios – Distrito Federal – PDAD/DF** 2011.

CODEPLAN. COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL –. **Delimitação das Regiões Administrativas PDAD/DF – 2011: Nota Metodológica**. Brasília, Codeplan. 2012.

CODEPLAN. COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL –. **NOTA TÉCNICA Nº 1/2014 - Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. Dezembro de 2014. Disponível em www://codeplan.df.gov.br – acesso em 29 de agosto de 2017.

COSTA, M. A., e MARGUTI, B. O. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: IPEA. 2014.

DUPUY, G. **La dépendance automobile: symptômes analyses, diagnostics**. Paris, Anthropos. 1999.
DUREAU, F., GOUSET, V., LE ROUX, G. e LULLE, T. Mutations urbaines et inégalités d'accès aux ressources de la ville: quelques enseignements d'une collecte biographique sur les mobilités à Bogotá (Colombie). In: **MOBILITES SPATIALES ET RESSOURCES METROPOLITAINES: L'ACCESSIBILITE EN QUESTIONS/11EME COLLOQUE DU GROUPE DE TRAVAIL MOBILITES SPATIALES ET FLUIDITE SOCIALE" DE L'ASLIF**. Grenoble. 2011

DUREAU, F., LULLE, T., SOUCHAUD, S. e CONTRERAS, Y. **Mobilités et changement urbain à Bogotá, Santiago et São Paulo**. Rennes, Presses Universitaires de Rennes. 2015.

FARIAS, R.; SOUZA, M.; COELHO, L. REPRESENTAÇÕES DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL NA GEOGRAFIA ESCOLAR: um estudo de Valparaíso de Goiás. **ITINERARIUS REFLECTIONIS (ONLINE)**, v. 14, p. 01-17, 2018.

FRANÇA, F.M, ed. (1997). Documento referencial do Pólo de Desenvolvimento Integrado Petrolina-Juazeiro. Fortaleza: Banco do Nordeste. Arquivado do original (PDF), em 22 de novembro de 2008.
FRANÇA, F.M,. Documento referencial do Pólo de Desenvolvimento Integrado Petrolina-Juazeiro. Fortaleza: Banco do Nordeste. 1997.

GANEN, R.;CAVALCANTE, S. ;OLIVEIRA, T.e SILVA, G. Ordenamento Territorial e Plano Diretor: o caso do Distrito Federal. In: **Caderno Aslegis**, nº 34, Aparecida Andrés (org.), pág. 79-98Brasília. Aslegis.,. 2008

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Edições Layola, 1993.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, [S.l.], n. 29, p. 73-89, dez. 2012. ISSN 2526-3706. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18497/13692>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2017.

IBGE. **Censos Demográficos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE. Grupo de Áreas Metropolitanas. Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Geografia**, Vol. 60, no. 1-2, jan./ dez. 2006.

IBGE. Área territorial oficial. **Resolução da Presidência do IBGE de nº 1 (R.PR-1/2018)**. 1º de julho de 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Estimativa Populacional**. 1º de julho de 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. **Brasil tem três novas regiões metropolitanas**. Editoria de Geociências. Agência IBGE. 23/05/2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/9868-brasil-tem-tres-novas-regioes-metropolitanas>. Acesso em 23/10/2018.

INDE. **Plano de Ação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais**. 2010.

JÚNIOR, J; SEABRA, R. **Medida provisória cria região metropolitana do Distrito Federal**. Agência Câmara Notícias. 04 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/566447-MEDIDA-PROVISORIA-CRIA-REGIAO-METROPOLITANA-DO-DISTRITO-FEDERAL.html>. Acesso em 05/01/19.

LEITE, A. ; CASTRO, L. F. P. ; SAUER, S. A QUESTÃO AGRÁRIA NO MOMENTO POLÍTICO BRASILEIRO: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. **OKARA : GEOGRAFIA EM DEBATE (UFPB)**, v. 12, p. 247-274, 2018.

MIRAGAYA, J. **Brasília sustenta maior renda per capita e tem periferia mais pobre do país**. Pesquisa do Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional (Ibrase), em parceria com a equipe técnica do Conselho Federal de Economia (Cofecon) e da Companhia de Planejamento do DF (Codeplan). Brasília, 2011. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/12/18/interna_cidadesdf,283249/brasil-sustenta-maior-renda-per-capita-e-tem-periferia-mais-pobre-do-pais.shtml. Acesso em 13/01/19.

PAVIANI, A. **A metrópole terciária**. Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

_____. Brasília: **A metrópole em Crise**. Brasília. Universidade de Brasília. 1989.

_____. Brasília, capital (ainda) polinucleada. In XAVIER, A.; KATINSKY, J. (Orgs.). **Brasília – antologia crítica**. São Paulo: Cosac Naify, 2012, pp. 427-433.

PELUSO, M. L. As representações do morar na Região Administrativa de Samambaia In: PAVIANI, A. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. 2a. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. v. 1. 321p. 2010.

_____. **DF-Brasília-Plano Piloto: ontem, hoje e amanhã**. Artigo ampliado e atualizado de palestra feita no CONBRAS, do Instituto Histórico e Geográfico do DF, em 16/05/2013. Universidade de Brasília, UnB Notícias, 2017.

PELUSO, M; e TORMIN, C. Violência social, pobreza e identidade entre jovens no entorno do Distrito Federal. **GEOUSP: Espaço E Tempo (Online)**, (18), 127-137. 2005.

RESENDE, M. Movimentos de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia. In: PAVIANI, A. **A Conquista da Cidade**. Brasília: Universidade de Brasília. 1991.

QUEIROZ, E.P.de. **A formação histórica da região do Distrito Federal e Entorno: dos municípios-gênese a presente configuração territorial**. Brasília, Instituto de Ciências Humanas: Departamento de Geografia: UnB, 2007.

SAMPAIO, C., PAZ, F., CORREA, G., CASTRO, S. Arranjos institucionais de gestão metropolitana: o caso da RIDE-DF. In COSTA, M. e TSUKUMO, I. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

SANTOS, M. Brasília, a nova capital brasileira. *Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo*, (11), 73-79, 2010.

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro**. Texto para Discussão, 30, Brasília, Embrapa. 2008.

SILVA, J.A. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.
SCHNEIDER, L.C. Lugar e não-lugar: espaços da complexidade. *Revista de História e Geografia: Ágora*. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa Cruz do Sul, v.17, n. 01, p. 65-74, jan./jun. 2015.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. de A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, p. 61-93, 2013.