

BRASÍLIA

O mito do controle excludente

Paulo Cezar Timm (*)

Uma das forças mais poderosas que atuam sobre o Homem é, paradoxalmente, uma das menos percebidas: a inércia.

Veja-se, por exemplo, a questão do controle central e autoritário sobre o Distrito Federal. Haverá alguém que o esteja realmente «encarando» como problema? Talvez o Comitê pela representação política do Distrito Federal, criado em ato público no dia 21 de abril último, como contrapartida dos festejos oficiais pela maioridade da cidade, que naquele dia completava dezoito anos de existência oficial. Mas será que a questão se esgota no âmbito da «representação» política proposta, na forma de criação de uma Câmara local? Como fica, então, o problema da «nomeação» do Governador? E a situação dos eleitores permanentemente cassados em seus direitos políticos, vedando-se-lhes inclusive o mais comezinho direito de organização em torno dos partidos legais, e, o que é bem pior, de participação dos destinos da nação, como se fossem apêndices incômodos da escala monumental da cidade? E estes aspectos da representação política, do Governo e da conformação da cidadania da população local, como se relacionam?

Ora, todas estas dimensões da instância política da vida social de Brasília devem ser urgentemente enfrentados, despojados de inércia que os condiciona como dados. Em parte porque constantes das preocupações quanto ao aprimoramento democrático do país, em parte porque compreensíveis somente à luz de sua interdependência; e, em parte, também, porque pertinentes ao momento em que a cidade desperta para a maturidade. Mas como fazê-lo? Para começar perguntando-se, talvez, como e por que surgiu a idéia da criação de «distritos federais» controlados centralmente como sedes de unidades federadas em geral; depois, identificando, através do sempre valioso método comparativo, as fórmulas adotadas por distintos países para adequá-los aos princípios democráticos; e, finalmente, recuperando-se um pouco de nossa própria experiência, na tentativa de caracterizar uma oportunidade da mudança.

A razão de ser dos distritos federais

Existem poucos trabalhos dedicados ao estudo dos distritos federais. O mais interessante deles é, certamente, o de autoria do canadense Donald C. Rowat, intitulado *O Governo das Capitais Federais*, editado pela Universidade de Toronto. Este livro resultou de uma extensa pesquisa sobre dezessete capitais de países que dispunham, em 1967, de uma constituição de inspiração federalista: Argentina, Austrália, Brasil, Índia, México, Estados Unidos e Venezuela, Áustria, Camarões, Canadá, Paquistão, Suíça, União Soviética, Alemanha Ocidental e Iugoslávia. Destes países, os sete primeiros dispunham de «distritos federais», conformando a experiência mundial sobre o tema. Os sete seguintes tinham capitais enclavadas no território de um dos estados e os dois últimos são originais: as capitais operam como cidades-estados, isto é, as próprias capitais constituem-se em estados-membros da Federação.

A primeira conclusão, portanto, sobre «distritos federais» é a de que sua existência não decorre de um imperativo legal sobre o estatuto federativo. Note-se que apenas sete países optaram pela sua adoção. Logo, se não é compulsória a criação de «distritos federais» como receptáculo dos governos federativos, qual o sentido que os anima.

Remontando sua origem à criação do Distrito de Colúmbia, em fins do século passado, pretendeu-se com esta medida aprofundar o exercício do federalismo. Tratava-se, sobretudo, de assegurar a existência de um lugar neutro no território nacional, que servisse como sede do Governo central, e que fosse, igualmente, acessível ao conjunto dos estados. Livre, portanto, do monopólio da influência de algum deles sobre a máquina político-administrativa central. É que evitasse, enfim, o fortalecimento do estado hospedeiro, quer pela maior canalização de atenções, que fatalmente acabaria ocorrendo, quer pelo empolamento, até cultural, sobre o aparelho estatal que acabaria provocando.

Reconhecia-se, pois, que a localização do Governo central implicava uma tal condição de excelência que não era lícito entregar-se-lhe a um único Estado membro da Federação. Era imperioso criar um espaço físico, político-administrativo e cultural federalizado, que se não identificasse com nenhum Estado em particular, mas que fosse expressão da síntese federativa. Nesse sentido procurava-se evitar que o «Distrito Federal», então criado, se desvirtuasse ao longo do tempo dotando-lhe de uma configuração institucional própria, que

impedisse a absorção do impulso autonomista. De resto, de que adiantaria promovê-lo se o seu desdobramento acabasse por reconstituir a segmentação federativa? Importava, portanto, frisar que o território neutro não apenas se distinguiu constitucionalmente dos estados-membros, como abdicava a priori da aspiração autonomista. Desde logo, subordinava-se definitivamente ao poder central.

Entretanto, tal subordinação se traduzia na federalização do Distrito Federal e que significava:

- 1º. — certo grau de controle central sobre sua organização política;
- 2º. — identificação da administração local como prolongamento do poder central;
- 3º. — uma relativização, portanto, subtração, da cidadania dos residentes, cujas aspirações passavam a ser condicionadas pelas necessidades da Federação e do Governo sobre os destinos da cidade.

Resgata-se, a partir dessa reflexão, o conteúdo democrático das restrições à plena liberdade de fixação de objetivos (através da luta política) pela comunidade interna dos (distritos federais), desde que pré-requisito ao aprimoramento da prática federativa. (Não é este o momento para discorrer sobre a importância das estruturas intermediárias da autoridade no delineamento do poder democrático. Mas registre-se sua lembrança). Não obstante, desde que captado o caráter dialético do controle central sobre os distritos federais, como critério de limitação/preservação da liberdade, a questão da organização política da sociedade que se desenvolve no seu interior apenas se inicia (ao contrário do que muitos, por inércia, acreditam). E é precisamente em resposta ao caráter contraditório desta intervenção que se alinham as várias experiências de «constitucionalização» dos «distritos federais», apontadas por D. Rowat.

Algumas formas alternativas de articulação do poder nos distritos federais

De todas as experiências conhecidas de organização político-administrativa dos distritos federais, duas se destacam como praticamente opostas: Brasília, pelo quase totalitarismo sobre a população local, privada não apenas do direito de escolher o seu governante, mas de qualquer forma de representação local ou nacional, e, o território federal da Índia, onde a ação federal se combina com um complexo sistema de participação local.

Observa-se também, que, com exceção de Brasília em todos os distritos federais a população local tem direito de votar nas eleições presidenciais e eleger membros para o Congresso Nacional.

Em alguns casos, como Washington, durante muito tempo a população local não participou dos pleitos presidenciais mas, desde 1961, não apenas passou a fazê-lo como adquiriu o direito de eleger um senador ao Congresso, embora sem direito a voto. A cidade entretanto, até hoje, é totalmente administrada pelos comitês do Congresso, o que tem provocado sistêmicas tensões e atritos entre o Governo central e a população local. Pode-se afirmar, inclusive, que apesar da «democracia americana», a forma de organização política do Distrito de Colúmbia, deixa muito a desejar, face as experiências da Índia, da Venezuela e Argentina. Rowat adianta uma hipótese explicativa a este fato: havendo a população branca se transferido para as cidades vizinhas de Virgínia e Maryland, relevou numericamente a população negra na capital. Destarte, caso criada uma câmara local, esta seria inevitavelmente controlada pela população negra, acarretando tanto acúmulo de tensões com o Governo central, como constrangimentos à minoria branca «influyente».

Outros exemplos são ilustrativos das tentativas de equacionar as sempre represas pressões das populações locais dos «distritos federais» com os interesses do governo central.

Camberra, Buenos Aires e México oferecem um panorama bastante ortodoxo.

De Camberra se conhece seu caráter fortemente centralizador e estatizante. Construída, como Brasília, para o fim específico de sede de Governo, é igualmente controlada pelo governo central. Até os imóveis estão totalmente sob a tutela do Governo, sendo apenas arrendados ou alugados a particulares.

O México tem o mesmo modelo de Brasília. E Buenos Aires, aparentemente mais flexível, padece na sua trajetória dos efeitos da oscilação da conjuntura institucional do país: quando regem governos constitucionais o Governo de Buenos Aires é eleito livremente; quando advém a «excepcionalidade» assoma a «indicação».

Caracas, no entanto, oferece um exemplo mais animador, embora de

difícil operacionalização. Há um governador indicado e um prefeito eleito pela população, o qual difere quase sempre da tônica política dominante na esfera federal.

O Território Federal da Índia, finalmente, apresenta-se como o mais democrático e interessante. Divide-se o território em quatro momentos especiais diferenciados quanto ao tamanho funcional e demográfico, quanto aos objetivos, quanto à composição e formas de institucionalização do poder interno. Delhi com cerca de três milhões de habitantes, tem um Conselho eleito de 106 membros; Nova Delhi, com um governo nomeado, abriga apenas a burocracia estatal; há ainda um acampamento militar, com cerca de 60 mil homens, regido pelos códigos castrenses e, por último, um conjunto de aldeias com autonomia integral. Sobre estes recortes rege um administrador geral para todo o Território, indicado pelo Governo, amparado em dois Conselhos: um Conselho Executivo de 4 membros escolhidos entre os partidos de maior expressão no país, e um Conselho Consultivo Metropolitano, de 56 membros, sendo 5 indicados e os restantes eleitos pela população do território.

Do exposto depreende-se que não há pleno acordo quanto à forma de encaminhar a organização político-administrativa dos «territórios federais» e, portanto, quanto aos «arranjos constitucionais adequados para a capital federal», como observa D. Rowat. E acrescenta esse autor: «O modo pelo qual são governadas difere fundamentalmente de acordo com este ou aquele princípio adotado. E os problemas de governo, das capitais federais que são governadas dentro de distritos federais diferem bastante daquelas que são governadas sob a jurisdição de um Estado-único. Em verdade, pode-se dizer que seus problemas fundamentais são opostos: cidades-capitais em distritos federais, geralmente sofrem carência de autogoverno e negligência dos interesses locais. Por outro lado, naquelas governadas sob a legislação de um Estado, há suficiente satisfação dos interesses locais». Dessa forma, evapora-se a convicção disseminada de que a eficácia na administração das cidades-capitais é tanto maior quanto menor o grau de participação da população local. O que, aliás, é o que também tenho procurado provar em minhas pesquisas sobre Brasília.

O caso brasileiro

A análise da experiência brasileira com «distritos federais» passa por duas trajetórias: a do Rio de Janeiro até 1961 e a de Brasília desta data até o presente.

Curiosamente, com o Rio de Janeiro, ocorreu algo semelhante a Buenos Aires. Com a «abertura» da Revolução de 1930, mercê da incorporação pela Aliança Liberal da reivindicação de representação política para o Distrito Federal, confere-se plena liberdade de organização política ao Rio de Janeiro. Com o Estado Novo, em 1937, esta conquista sucumbe, junto com os demais estados, à tentação da República Unitária imposta por Vargas. Só com a redemocratização de 1946 retorna-se aos princípios federativos e à reabertura da representação política da capital do país, tanto através da Câmara local como no Congresso. A partir de então a vida política do Rio de Janeiro entregara expressivas contribuições à história do país: apenas como exemplos e independentemente do juízo de valor que se possa fazer sobre os personagens (lembremo-nos da advertência de Mal. Cordeiro de Farias de que pertencem à história e a ela cabe julgá-los): a maciça votação de Luiz Carlos Prestes em 1946, a emergência do vulto e da liderança de Carlos Lacerda a nível nacional de princípios de 1950 até 1964, e a maior votação até hoje alcançada por um candidato a deputado federal, e que projetou Leonel Brizola no cenário nacional em 1962. Isso posto, o menos que se pode dizer da experiência de liberdade política do antigo Distrito Federal é que ela foi fermento decisivo da nossa história.

Com a mudança da capital para Brasília em 1961, nos extertores do populismo e primeiros passos do tecnocratismo, voltou-se a optar por uma moldura institucional para o Distrito Federal fortemente autoritária e centralizadora. Dispensou-se qualquer representação local ou nacional, apesar do sopro democrático que alimentava o espírito dos pioneiros e criadores de Brasília, e estabeleceu-se o princípio de nomeação do Governador (naquela época, Prefeito). A questão da participação nas eleições presidenciais não constituía problema, porquanto sendo as eleições «diretas» nada obstava aos brasilienses de participar.

Mas como se justificava tamanho retrocesso?

Ora, argumentava-se que encontrando-se a cidade em fase de cons-

trução e embalada em parâmetros pré-definidos pelo Poder central, tais como a **dominância do urbano sobre o regional, a hegemonia do «físico» sobre o sócio cultural e o relevo do supérfluo sobre o necessário** («Façamos o supérfluo agora, porque o necessário virá de qualquer maneira», dizia Juscelino), não tinha sentido uma representação política própria. De outra parte, tentava-se com isto abandonar os aspectos negativos da vida política do Rio de Janeiro e que havia alimentado inúmeros escândalos. Nesse contexto tudo indicava ser válida a idéia de preservar o controle excludente sobre a vida local de Brasília através da nomeação sumária de seu governante pelo poder central, sem se suspeitar que tal processo acabasse, afinal, se convertendo numa redistribuição de sinecuras ao sabor dos arranjos governamentais (o último governador reconhece que sequer conhecia Brasília).

Porém, o rápido amadurecimento urbano de Brasília, ultrapassando todas as estimativas, tanto quanto ao seu tamanho, quanto ao seu processo de vertebração interna, obrigam a uma reavaliação crítica de sua própria história.

Com efeito, isto já vem ocorrendo em várias frentes, inclusive governamentais.

A partir de 1970, particularmente, vem ocorrendo uma profunda revisão dos mencionados «parâmetros» de Brasília. Gesta-se, em primeiro lugar, uma consciência crescente quanto à necessidade de consolidação da escala regional da cidade em reversão à clássica dominância da cidade sobre a região. O objetivo perseguido passa a ser então o de evitar-se a desestruturação do espaço periférico, através da estruturação orientada da armadura urbana de sustentação da região geoeconômica de Brasília, através de um modelo de indução à multipolarização seletiva. A questão central consiste em evitar o que ocorreu no antigo Distrito Federal, o qual inchou desordenadamente comprometendo o Estado do Rio e Espírito Santo, até hoje depauperados. Como corolário desta preocupação, o Governo federal aprova em abril de 1975 o Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, cuja estratégia, reiterada e consolidada, viria a ser aprovada pelo presidente Geisel na Exposição de Motivos conjunta dos ministros de Planejamento, Interior e Agricultura de nº. 115/1977.

Do ponto de vista interno ao planejamento governamental de Brasília, começa-se também a perceber a necessidade de um processo de planejamento mais abrangente do que a mera projeção física da cidade. O convênio firmado entre o Governo do Distrito Federal, e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, por inspiração da CNU e do Programa da Região Geoeconômica de Brasília, em 1976, dá início então a um novo conceito de planejamento para Brasília, com uma consequente redefinição de prioridades. Proclama-se, cada vez mais, a revisão dos paradigmas «físico / supérfluo» em benefício do «sócio-cultural / necessário». Evidencia-se que a cidade, embora inacabada, só se constrói numa moldura definitiva à medida que incorpora funções sociais, complementares. A obsessão construcionista, ao contrário do que se poderia supor, atrasa essa definição à medida em que sustenta o «artificialismo» do mercado de trabalho da construção civil. A cidade anseia por uma pulsação autônoma, ainda que condicionada as funções definidas priori pelo Governo federal como sede desse Governo e centro da articulação regional.

Paralelamente, a cidade começa a amadurecer também para a sua vida civil. Com uma população de cerca de 1 milhão de habitantes, entre os quais milhares de estudantes universitários, profissionais liberais, altos funcionários, e trabalhadores movimentam-se em direção a uma personalidade própria.

Apanhada nesse ponto crítico de sua história pela emergência de um novo ciclo na vida do país, em que as aspirações democráticas voltam a preencher o hiato da exceção, Brasília prepara-se para assumir um papel talvez não imaginado pelos criadores. Livre do pecado original da tradição populista e portadora de uma invejável massa de quadros intermediários oriundos de todas as partes do país, aqui chegados na expectativa de construir algo novo, talvez consiga inspirar, na conquista de sua organização política, o milagre da unificação das forças progressistas, anunciando com este gesto a chegada de um novo tempo. Terá então cumprido a almejada vocação cunhada pelo sacrifício dos que a erigiram e que tão bem captou Malraux em sua visita: «capital da esperança».

(*) Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e coordenador do Programa da Região Geoeconômica de Brasília