

Perspectivas para o planejamento em Brasília

Paulo César Tinim

O Programa da Região Geoeconômica de Brasília — PE/RGB, teve sua origem imediata no I PND, em 1972, quando o governo propôs, taxativamente, a idéia de "criar uma região geoeconômica de Brasília" com o objetivo de integrar a cidade na sua região de influência. Remotamente, no entanto, a questão regional de Brasília esteve presente desde sua concepção original, muito embora acabasse no plano de Lúcio Costa subordinada à ereção da cidade: a região seria uma consequência da nova capital.

Mas, já em 1966, criava-se o Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal — FUNDEF e a Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal — CODEPLAN, por iniciativa do governo federal, para promover o desenvolvimento da região geoeconômica de Brasília.

E, a partir de 1970, a realidade urbana de Brasília pressionava a criação de novos instrumentos de intervenção a nível regional. Com efeito, a consolidação do projeto de transferência da capital e o amadurecimento precoce das escalas básicas projetadas para Brasília remetiam-na celeremente para a questão regional.

Com uma taxa de expansão demográfica na década 60/70 da ordem de 14% e com uma população beirando os 800.000 habitantes, acrescida de um fluxo anual de 40.000 migrantes, era lógico que a emergência de Brasília já não podia cingir-se a um projeto estritamente urbano. Tampouco podia esperar-se que a inserção da cidade no seu entorno se acomodasse dos efeitos de projeções espontâneas e desordenadas. Era mister começar a "pensar" nesse processo, de forma a encaminhá-lo de acordo com certos objetivos pré-fixados e moldados pela imagem pretendida para a cidade e para a região. Em outros termos, conceber um modelo de ocupação racional na região de Brasília, que representasse o prolongamento da intervenção humana dirigida ao Planalto Central, decorrente da realização de Brasília.

Estabelecidos porém os primeiros contatos oficiais para a implementação da região geoeconômica de Brasília, cedo perceberam-se as dificuldades que o envolviam. Dois problemas, pelo menos, relevavam: a delimitação da área e a institucionalização do processo de planejamento.

Ao não lograr resolver estas duas questões, optou-se, então, por eludilas, sob o invólucro de um Programa Especial, transferindo-as para o âmbito do II PND. Pela Exposição de Motivos nº 4 de abril de 1975, criava-se o Programa da Região Geoeconômica de Brasília. Pela de nº 115 de maio de 1977 consolidava-se sua estratégia.

A delimitação (impossível) cedia lugar, ao conceito de Áreas-Programas (de um Programa Especial), com o que se solucionava (ou não), ao mesmo tempo, a definição de responsabilidades institucionais. Essas passavam a reger-se pelas determinações do Decreto nº 75.370/75 e pela Portaria Interministerial nº 042/75, que subordinara o controle dos Programas Especiais dos Grupos Interministeriais de Acompanhamento e Coordenação.

A ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO

Implantado o Programa sob a égide do grupo de coordenação, duas estratégias básicas passaram a orientar-lhe a ação, uma de caráter territorial

e outra quanto ao modelo de desenvolvimento econômico pretendido

a) A estratégia espacial até hoje, repousa na caracterização de três momentos espaciais sobre a área de influência de Brasília, assim definidas:

- escala local, definida como área de contenção, abrangendo o quadrilátero do Distrito Federal, e que deverá deter 2 milhões de habitantes no ano 2.000;

- escala de transição, entendida como área de controle, compreendendo os municípios da Microrregião Homogênea (MRH), Planalto Goiano, que circunda o Distrito Federal;

- escala regional, proposta como área de dinamização, a ser impulsionada segundo modelo de multipolarização seletiva de forma a estruturar uma rede urbana básica na região em formação num raio de até 300 quilômetros de Brasília.

A fundamentação desta estratégia, presente na Exposição de Motivos nº 115/77, reside em dois propósitos complementares: (a) preservação de Brasília como centro terciário; (b) integração regional com base na montagem de um processo de interdependências funcionais-urbanas.

A preservação de Brasília, portanto, pelo que se depreende de documentos, não é apenas um objetivo político a ser perseguido, com vistas ao modelo típico ideal como sede do governo, mais, fundamentalmente, instrumento que assegura seu desdobramento funcional sobre escala mais ampla, conferindo papel ativo ao sistema urbano-regional sobre escala mais ampla, conferindo papel ativo ao sistema urbano-regional periférico. O colar de cidades selecionadas como subpólos regionais — Alvorada do Norte, Uruaçu, Anápolis, Pires do Rio, Catalão, Unai e Paracatu — mercê de sua potencialidade produtiva e efetiva demonstração polarizadora sub-regional, deveria funcionar como coroa de proteção de Brasília e veículo de integração da região à metrópole emergente. Em outros termos, a consolidação da escala regional de Brasília, permitiria realizar, enfim, a decantada função integração nacional de Brasília, através da incorporação dinâmica de seu entorno.

Importa destacar aqui, dois avanços em termos de experiência brasileira de planejamento regional.

Em primeiro lugar, o primado das considerações espaciais sobre as econômicas. Não se trata apenas da promoção do desenvolvimento econômico sobre uma região em geral, mas de acordo com uma clara política de polarização. As diferenças inter-regionais deverão ser digeridas mediante internalização orientada dos desníveis observados. Ou seja, reeditam-se os desníveis, de forma planejada, a nível intrarregional. Forma-se o arquipélago, em lugar da ilha de nacionalidade e bem estar.

Em segundo lugar, na política de ocupação do território mencionado, impera uma consciência regional, esboçada em elementos urbanos integrados. A região define-se, assim, pela armadura urbana que a sustenta, enquanto a cidade é captada pelo papel que cumpre no sistema urbano regional. A política de desenvolvimento regional confunde-se, portanto, com a política urbana, relacionando-se ambas com a política de ocupação ordenada do espaço territorial, onde o último elo da hierarquia urbana consiste na porta de entrada (ou vice-versa) do universo rural.

b) Quanto ao modelo econômico, privilegia os aspectos sociais do processo de mudança e modernização, com vistas ao cumprimento das funções integradoras — social e territorial — de Brasília. A fundamentação, dessa estratégia encontra-se, igualmente, desenvolvida na Exposição de Motivos nº 115/77, centrando-se na importância do desenvolvimento social como instrumento de efetiva integração social nas cercanias da capital da República. Mas qual a justificativa dessa estratégia que afinal acabou empolgando toda a corrupção do Programa?

Ora, o primado do desenvolvimento social no crescimento econômico torna-se possível, nessa área, por duas razões muito simples: a região geoeconômica de Brasília não é o centro nevrálgico da economia do país, onde o imperativo da produtividade do trabalho impõe-se na luta contra o desenvolvimento do país, legitimando a dominância do econômico; nem é, tampouco, insuficiente (do ponto de vista de excedente disponível para a formação de capital e geração de renda) para desencadear um mecanismo de crescimento, coerente com as exigências sociais ou geopolíticas. Isto é, a região geoeconômica de Brasília, não está inserida nos extremos da problemática nacional — Pólo Desenvolvido-Áreas Atrasadas com Excedentes Populacionais —, ambos altamente ávidos pela elevação do nível de renda como instrumento de agilização ou deflagração da acumulação de capital. Aqui, curiosamente, o nível de renda não é uma função direta do esforço produtivo local, porque mediatizada pela presença de Brasília, centro de excelência pela presença da liderança político-administrativa do país e seus consequentes reflexos na economia local.

Lugar privilegiado no contexto nacional, Brasília (e sua região) espousam o escasso privilégio de dispor de elevado nível de renda em troca de bem intangível de raro valor: o exercício da liderança.

Não há, portanto, um processo de acumulação de capital endógeno alimentar, o que justificaria o primado da produtividade. A renda e o emprego estão dados pelo poder de captação de parte significativa do excedente nacional.

Não sofre também da gravidade das tensões próprias do Nordeste, derivadas da inchação da economia de subsistência, cuja produtividade marginal se vê pressionada pela explosão demográfica, comprometendo o próprio nível da vida material da população camponesa e exigindo novas frentes para a expansão do emprego e da renda. Apesar da relativa estagnação das atividades agrícolas, ainda não é perceptível na região um desequilíbrio estrutural comprometedor, entre os fatores disponíveis, contando-se ainda com as iniciativas oficiais de estímulo ao aproveitamento dos cerrados, tudo leva a crer que a região em pauta, conquanto problemática, o é bem menos que o Nordeste, a Amazônia, ou frentes pioneiras.

Finalmente, mas não menos importante, a tentativa de caracterizar a região geoeconômica de Brasília como prioritária para efeitos de desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que preencheu requisito implícito na política econômica oficial contribuiu, decisivamente, para situar melhor, nessa política, o próprio conceito de desenvolvimento social.

Como? Bem, vejamos, rapidamente o itinerário desse conceito na economia política e no pensamento oficial para entender melhor essa questão e melhor avaliar o sentido da experiência do PE/RGB.

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

Por muito tempo, sob a égide da teoria do desenvolvimento econômico, preconizou-se a urgência de políticas industrializantes na América Latina, na esperança otimista de que no seu bojo, tal como ocorreu alhures, viessem as soluções para os problemas sociais.

O capitalismo, porém, não se reedita senão sob padrões historicamente determinados e mesmo assim, condicionados por circunstâncias estruturais dadas. Há muito abandonou-se a abstração das "etapas" do desenvolvimento capitalista, cujas origens encontram-se, curiosamente, no marxismo mecanicista. Paradoxalmente, seria até muito bom que se cumprissem os prognósticos (aleivosamente sugeridos por Marx), de que os demais países capitalistas encontrariam seu futuro naquele presente histórico da Inglaterra, por ele estudado no "O Capital". Nesse caso, estaríamos (os subdesenvolvidos) seguros de chegar à sociedade afluyente de consumo de massas, típica da Europa Ocidental e Estados Unidos.

Concretamente, nossa realidade é outra, como outros são os mecanismos que animam a dinâmica intersetorial do crescimento e sua adequação ao mercado. Alguém já denominou essa reedição como capitalismo tardio de consumo precoce, aperfeiçoando um pouco a idéia de nações em desenvolvimento. Na verdade, ao enfrentar a industrialização, perseguindo padrões de consumo típicos dos países centrais, simultânea com a preservação sustentadora do Estado, nos marcos do excedente estrutural de mão-de-obra e da oferta ilimitada de tecnologia no mercado mundial, os incrementos de produtividade média do sistema econômico, dificilmente rateiam-se de forma proporcional à elevação (respectiva) das produtividades marginais do trabalho, do capital e do setor público.

Nesse contexto, as conquistas da classe trabalhadora, retardam-se relativamente às conquistas da classe capitalista e do Estado, exigindo-se desse último uma função relevante no campo social, decorrente de sua própria necessidade em justificar-se como representação de interesses coletivos.

A par disso, a questão central da economia nacional, vai paulatinamente deslocando-se da oferta para a demanda, da escassez de capital para a insuficiência dinâmica da demanda efetiva, dos problemas cruciais do subdesenvolvimento para os problemas familiares das economias maduras. Do ponto de vista da política econômica, a administração cristalina da pobreza vai entrelaçando-se com a complexa manipulação da riqueza relativa.

Hoje já não se trata apenas de equacionar os problemas decorrentes da estreiteza estrutural do mercado interno, problema teórico chave da década 55/65 no Brasil, mas de fazê-lo cada vez mais em articulação com suas próprias oscilações cíclicas, típicas de países desenvolvidos. O que

revela o equívoco da disjuntiva mercado interno x mercado externo.

Aliás, atento a essas particularidades do capitalismo brasileiro, o Programa Estratégico de Governo — PEG, em fins da década de 60, corrigiu a ortodoxia neoclássica do PAEG, dando início ao que A. Fishlow chamou de política econômica propriamente nacional, a qual evidenciava a importância da demanda para a retomada do crescimento (afirmando-o prioritariamente aos objetivos de estabilidade). Carece também notar que tal procedimento nada teve a ver com uma retomada da inspiração Keynesiana, típica do Plano Trienal, o qual, no limite, restringia-se a uma intervenção governamental no plano estritamente econômico, presente na fixação ideológica da "intervenção cidade-campo", e que creditava ao dinamismo desse nível (econômico), a realização de avanços no campo social (numa espécie de reafirmação da suficiência do determinismo econômico); tampouco, uma retomada do impulso desenvolvimentista do Plano de Metas, onde o Estado exorbitava de suas funções tradicionais de serviços básicos e preenchimento de pontos de estrangulamento, para jogar-se na estratégia dos pontos de germinação (numa ilusão industrializante como fetiche para todos os males, subordinada a um estreito gradualismo).

No Programa Estratégico de Governo — PEG, ocorre algo mais significativo à história do planejamento brasileiro. Consciente ou inconscientemente, começa a aproximação à realidade concreta do capitalismo tardio. Entendendo os problemas de curto e longo prazo da economia brasileira pelo lado da demanda do sistema, abre comportas para a utilização plena do equipamento produtivo instalado, ao mesmo tempo em que admite, ainda que timidamente, a necessidade de uma política governamental de impulso ao poder de compra da classe trabalhadora. O conceito de desenvolvimento social começa, assim, a desprender-se da instância econômica, quando aparecia como mero corolário: efeito inexorável do incremento de produtividade e reedição de uma experiência vivida nos países centrais

Era o ponto de partida, embora tímido, como frizamos, para uma fissura que os anos vindouros viriam aprofundar, especialmente a partir de 1974.

O desenvolvimento social passa a ser percebido, então, como momento específico do processo de crescimento, dependendo sua promoção, de maços investimentos em educação. Supunha-se que a melhor qualificação, propiciada pela maior oferta educacional, elevaria a qualificação do trabalho, apropriando-o a uma remuneração mais justa. Melhorando a salários, melhoraria a distribuição funcional e pessoal da renda e o mercado interno fortalecer-se-ia. Subsidiária a política econômica e apreendida como valorização de recursos humanos começava, pois, a esboçar-se, numa política propriamente social no pensamento oficial.

O II PND levaria mais adiante essa afirmação enriquecendo-a, ora com a identificação entre desenvolvimento social e desenvolvimento dos "setores sociais" — educação, saúde, habitação, saneamento e desenvolvimento

urbano —, ora com o desenvolvimento dos segmentos menos privilegiados da população — através de programas específicos como PRONAN, Agricultura da Baixa Renda etc. —, com a política de emprego e renda. Nesse último caso, a separação prenunciada no PEG consuma-se em divórcio, na medida em que reconhece caber ao Estado contribuir para atenuar os indesejáveis desequilíbrios verificados no processo de apropriação da renda nacional. O mercado deixa, portanto, de representar um instrumento eficaz no mecanismo redistributivo, acrescentando o Estado uma inédita função paralela à que vinha assumindo no plano econômico, ao longo da industrialização: a promoção do desenvolvimento social.

Esse "paralelismo", convém assinalar, é (apenas) o reflexo da apreensão do nível social como separado nível econômico no processo de desenvolvimento. Passa a haver pois, duas estratégias a nível nacional: uma de produtividade e crescimento, no âmbito do CDE, outra de assistência no âmbito do CDS, com o Estado mediatizando sua implementação

CONCLUSOES

Mas qual o avanço de PE/RGB nesse contexto? Levando adiante essa separação, antecipando o desdobramento em curso do conceito de desenvolvimento social, na inaurigação da possibilidade de, pelo menos a nível regional, sobrepô-lo ao de crescimento econômico. Textualmente todos documentos oficiais "considera-se referida região prioritária, para efeitos de desenvolvimento social, enfatizando os aspectos sociais do processo de mudança e modernização (...). Igual procedimento deverá pautar o estímulo às atividades produtivas da região, as quais dirigir-se-ão, fundamentalmente, ao fortalecimento do abastecimento de Brasília e à viabilização da estratégia acima referida.

Sob esse prisma, o desenvolvimento social não apenas desatrela-se do caráter reflexo da acumulação de capital ou meramente subsidiário e artificial. Afirma-se sobretudo como IMAGEM-OBJETO reguladora da sociedade. Eis aqui a contribuição positiva do PE/RGB para a experiência brasileira de planejamento. Brasília, enfim, na consolidação de sua escala regional, também antecipa procedimentos. E a reafirmação ampliada desse procedimento, impõe-se, tanto por uma questão de ética valorativa sobre os objetivos a que servem as instituições sociais — econômica, política, religiosa, etc. tanto porque a trajetória do capitalismo no Terceiro Mundo, como está a comprovar nossa industrialização, realiza-se de maneira mui peculiar e específica. Entre outras, pelo concurso do planejamento em caráter incisivo ao mercado, na evidência de oportunidades e na magnitude e sentido da alocação dos recursos disponíveis para novos investimentos, além do resguardo da soberania nacional. E se reconhecemos falecer o mercado na esfera estritamente econômica, porque se inferiria que seu automatismo realizaria o que só a muito custo as economias afluentes conseguiram? Não será por um inútil viés ideológico, ainda temeroso em compreender que a preservação da liberdade repousa, precisamente, na negação democrática de sua onipotência?