

Perspectivas do planejamento de Brasília

Paulo César Timm

O I Seminário de Planejamento Governamental do Distrito Federal (I SEPLAG) foi pródigo na caracterização dos problemas essenciais de Brasília e sobre os quais teve oportunidade de comentar anteriormente.

Os problemas de Brasília, porém, se aqui se expressam, são gerados num contexto mais amplo: do subdesenvolvimento do país, da estreiteza do mercado de trabalho urbano implícita na absorção de tecnologia externa, da miséria do campo etc. É lícito, pois, indagar-se sobre a natureza da problemática, pelo menos regional, na qual se inscrevem as vicissitudes dos brasilienses. Existe, por exemplo, um quadro sócio-econômico peculiar da Região Geoeconômica de Brasília? E em que medida ela emoldura a vida urbana de Brasília, definindo-lhe feições sociais, físicas e até políticas?

Ora, para início de conversa é sempre bom lembrar que a Região Geoeconômica de Brasília existe mais como área de intervenção do planejamento governamental do que mesmo como estado de espírito. E como é importante essa variável na conformação e magnitude das estratégias de intervenção? Veja o caso do nordeste, da Amazônia, do norte fluminense, do sul do Mato Grosso etc. Quando toda a comunidade se irmana na identificação da sua problemática exigindo mecanismo de suporte e ativação ao seu processo de desenvolvimento. Tal não acontece no caso de Brasília. E por razões sobejamente analisadas pelos estudiosos da área. A construção de Brasília ocorreu como um desdobramento do processo de modernização em curso no centro do país mas obedecendo a uma dinâmica nitidamente política que a impunha como um «ato de vontade». Por mais que se procure condicionantes econômicos por trás da decisão governamental, jamais conseguem ameaçar sequer a dominância política que lhe empolga. E muito menos encontraríamos, na região de Brasília, claros interesses de natureza econômica e impulsional o gesto. Brasília ergue-se, num dado momento da trajetória do desenvolvimento brasileiro, que a possibilitou econômica, social e politicamente, por cima de qualquer análise precipitada de tipo «determinista». Ela foi sobretudo um atestado de possibilidade humana.

A área escolhida para receber a nova capital recebeu-a com euforia mas «despreparado». Para ela, Brasília não passou de um grande susto que os anos posteriores dourariam como promessa, para afinal converter-se, talvez, em pesadelo. Por quê? Porque não havia uma região previamente organizada a qual se integraria Brasília como pólo de irrigação. Até mesmo o plano aprovado percebia essa situação e não escondia a pretensão de que a região, afinal, fosse uma consequência da cidade. A cidade, então erigida e desdobrada sobre sua escala regional, é que estabeleceria os nexos que a história até ali havia negado. Conformar-se-ia uma região de influência de Brasília sobre o Planalto Central, a qual acabaria se articulando com as demais regiões do país. Brasília redimiria o Centro Oeste promovendo a interiorização do desenvolvimento brasileiro. Mas, o que ocorreu? A cidade foi construída, cresceu, amadureceu, extravassou suas próprias fronteiras e o milagre não aconteceu. Em lugar de centro de irradiação, pela timidez provincianismo e até mesmo desinteresse administrativo local, Brasília foi se convertendo num grande dreno sobre sua periferia. E a matéria humana atraída pelas suas luzes, traída pelas suas ilusões, acabou inundando as cidades satélites.

Destarte, foi se configurando a «problemática» regional dessa área: diferentemente do Nordeste, diversamente da Amazônia, a Região Geoeconômica em organização em torno de Brasília emerge como uma área com tendência secular à estagnação, mercê da pobreza dos solos e esgo-

tamento das jazidas de metais preciosos, mas relativo equilíbrio entre o processo de expansão demográfica e a base física de recursos naturais. Subitamente, a ereção de Brasília acrescenta um rompimento nessa cadeia pela emergência autônoma de um fator endógeno potenciador do processo de geração de renda. A região se enriquece, em termos de renda e serviços básicos, por efeito da construção de Brasília e da concentração, no seu bojo, de uma massa considerável de salários e gastos governamentais. É a fase do sonho dourado. A riqueza jorra desenfreada na nova capital e a região aguarda sua reprodução alhures. Pouco a pouco, entretanto, verifica-se uma inusitada rigidez no processo de disseminação desses benefícios sobre uma escala territorial mais ampla. Os salários dos funcionários, deputados, senadores, magistrados e militares, conquanto consideráveis, só atravessam a fronteira do Distrito Federal sobre as rotas que os conduzem a lugares — fora do alcance que se pretendia atingir: Rio, S. Paulo etc. E os gastos governamentais, afunilados para o Governo do Distrito Federal, acabam encontrando nessa mesma fronteira o dispositivo legal para sua retenção: não podem ser aplicados «fora» do Distrito Federal. Assim, entre o que passa correndo e o que sucumbe à gravitação, pouco sobra para irrigar o desenvolvimento da área de influência de Brasília.

O problema central de Região Geoeconômica de Brasília, então, pode ser apreendido como derivado da excessiva concentração num único ponto - Brasília - de estímulos de toda ordem: serviços públicos, renda, emprego etc. Curiosamente, não existe aqui, na região de Brasília, um desequilíbrio estrutural entre população e recursos naturais, tal como no Nordeste e Amazônia, nem uma insuficiência dinâmica no processo de geração e acumulação de renda. As características históricas da ocupação e do povoamento conformaram um modelo medíocre, porém, equilibrado entre os recursos, enquanto a presença de Brasília agilizou, autonomamente, o menismo de formação da renda. Registre-se, portanto, contrariamente ao caso do Nordeste e Amazônia, que não há que um problema de «recursos», tomando-se a região como um todo, dele Brasília fazendo parte. Para comprová-lo basta verificar que o Distrito Federal ocupa lugar invejável na arrecadação de impostos de toda ordem, notadamente imposto de renda e que o Governo do Distrito Federal ostenta um Orçamento não menos invejável: quase 8 bilhões de cruzeiros para 1979. Todo o problema da Região de Brasília é que tais recursos acham-se concentrados excessivamente em um único centro — Brasília; ou, para provocar, Plano Piloto do Distrito Federal. Isso significa que, antes que aprovar planos mirabolantes para a Região melhor seria rever os mirabolantes planos que existem para a aplicação dos volumosos recursos do Distrito Federal, tratando assim de acomodá-los às exigências locais e regionais.

A ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO REGIONAL

A questão básica do planejamento do governo do Distrito Federal é a de apreender essa problemática e ousar estabelecer as bases para a definitiva estruturação de Brasília, mediante a consolidação do que se tem convenido denominado escala regional da cidade. Isso requer naturalmente, uma visão do governante à altura dos criadores Lucio Costa e Oscar Niemeyer. Pilheriando, pode-se até dizer que eles construíram uma cidade, enquanto que a atual tarefa impõe a construção de várias, pois não há uma única projeção regional, mas diversas e em todos os sentidos. Mas isso não é razão para se pôr as mãos na cabeça e sim a obra: levar adiante a transferência da capital para o interior do país, preservar as funções básicas

concebidas para a cidade e conduzir as suas projeções sobre o espaço regional da mesma forma como Lucio Costa orientou a ocupação da cidade. Com firmeza, originalidade e maestria; como afirmação de vontade e presença permanente do homem brasileiro sobre a sua História.

As linhas mestras para a canalização dessas ações já se encontram, aliás, claramente traçadas pelo próprio governo Federal. Faltam-lhe, naturalmente os retoques e o arcabouço institucional que poderá virtualmente impulsioná-las, desde que não lhe falte a aceitação dos postulados e a decisão do governo do Distrito Federal para implementá-los.

Em meia dúzia de palavras, trata-se de estancar o crescimento e a concentração de funções subjacente a Brasília, fazendo com que os benefícios que (ela) trouxe ao Centro-Oeste, na forma de invejável poder aquisitivo dos setores público e privado, deságuem sobre sua periferia. Ai, então, poderemos falar com maior tranquilidade em «REGIAO» e trabalhar com maior segurança sobre Brasília como cidade, pois uma e outra estarão entrelaçadas por um intercâmbio permanente de funções, pessoas, renda, serviços e mercadorias. Como? Ora basta fazer com a Brasília projeto, sobre seu entorno, numa evolução de circularidades concêntricas, uma coroa de cidades que operariam complementarmente como proteção de Brasília e veículo de dinamização regional. Operando dessa forma Brasília não estaria senão cumprindo sua vocação de integração nacional ao devolvendo à nação na forma de transferências, o que dela chupou na forma de tributos basta, por exemplo, passar para um fundo de desenvolvimento regional o montante das transferências, hoje feitas pela União ao GDF, e teríamos um novo e ampliado cenário para a aplicação dos recursos vorazmente consumidos pelo GDF. Esse, aliás, o caminho da federalização de Brasília, tão insistentemente apontado como única alternativa de longo prazo para seu adequado funcionamento. Mas, pode-se, também, evitar que a cidade acumule funções produtivas, como por exemplo, instalação de indústrias, fazendo com que as mesmas o façam, quando for o caso e mediante política de subsídios, aos subcentros polarizadores da região, mencionada coroa. Enfim, eis a tarefa do futuro governo e sobre a qual o mais que se pode fazer é alinhar algumas hipóteses e pro-

ceder do levantamento do estado geral de consciência e instrumentos de intervenção já disponíveis. Nesse sentido, aliás, tal como fizemos com o I SEPLAG e com o risco de ser repetitivo para muitos, mas propiciador de reflexão para todos, eis textualmente o conteúdo da Exposição de Motivos nº 115 aprovado pelo presidente Geisel em junho de 1977, que consagrou a estratégia governamental para a Região Geoeconômica de Brasília:

PROGRAMA

«As principais linhas de atuação do Programa contemplam realizações nos campos do desenvolvimento social e urbano, da infra-estrutura física e do apoio aos setores produtivos, de forma a assegurar:

I — preservação do caráter político-administrativo e cultural da capital do país, mediante canalização dos esforços produtivos de maior vulto para o quadro mais amplo da região, devendo-se incorporar tal orientação às ações estratégicas dos organismos federais atuantes na área, bem como do governo do Distrito Federal;

II — abertura de oportunidades alternativas de absorção, na região geoeconômica de Brasília, dos migrantes que vêm demandando a Capital da República, com o fim de obter-se redução da taxa de expansão demográfica do Distrito Federal;

III — fortalecimento de subcentros polarizadores da região geoeconômica de Brasília — especialmente Alvorada do Norte, Uruaçu, Anápolis, Pires do Rio, Catalão, Paracatu e Unai — como forma de ofertar serviços a população regional, evitando-se a pressão direta sobre o equipamento urbano instalado em Brasília;

IV — valorização econômica da região geoeconômica de Brasília, com vistas à integração de sua economia ao processo de desenvolvimento do país e ao abastecimento de gêneros de primeira necessidade de Brasília — especialmente hortigranjeiros, laticínios e animais de pequeno porte — através do estímulo às atividades produtivas industriais, agroindustriais e agropecuárias.

Atuando nesse sentido, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília pauta sua inter-

venção sobre a área de influência de Brasília, dentro das seguintes diretrizes de ocupação territorial, conforme mapa anexo:

- escala local: área de contenção, abrangendo o Distrito Federal;
- escala de transição: área de

controle, integrada pelos municípios goianos de Planaltina, Padre Bernardo, Alexânia, Luziânia, Cristalina e Formosa, Cabeceiras, Pirenópolis, Abadiana, Corumbá de Goiás, todos próximos ao Distrito Federal;

- escala regional: área de dinamização composta pelas áreas-programa definidas na E.M. nº 04/75 — CDE: Eixo Cerés/Anápolis, área de influência das BRs 040/050; área de mineração e Vale do Paraná, em Goiás, e Chapadões de Paracatu, em Minas Gerais.

3. A estratégia de contenção da escala local do Distrito Federal repousa na firme convicção de que a maturação precoce de Brasília ameaça reproduzir o modelo de urbanização das grandes metrópoles brasileiras, comprometendo as funções de sede do Governo Federal e indutora do desenvolvimento do Centro-Oeste, projetadas para a cidade. Com efeito, a explosão demográfica do Distrito Federal acarreta profunda desfiguração, não somente do processo de ocupação — com reflexos na qualidade de vida — mas principalmente da definição terciária da cidade, porquanto passa a exigir crescente complexidade de funções geradoras de emprego, renda e produção, a fim de atender solicitações do mercado urbano.

4. De outra parte, mas em consequência desse processo, acentuam-se de tal forma as disparidades entre Brasília e seu entorno que a metrópole emergente acaba subvertendo sua própria função integradora, ao drenar, para seu interior, recursos humanos e de capital indispensáveis à estruturação dos sistemas rural e urbano periféricos.

5. Medidas complementares ao Programa deverão, entretanto, ser rapidamente acionadas, visando a reduzir o impacto expansionista de Brasília, através principalmente da maior ênfase à política de localização dos órgãos federais, concentrando-se no Distrito Federal os órgãos de decisão superior da administração federal e outros considerados indispensáveis ao seu desempenho. Especial recomendação deverá ser feita também aos futuros governos do Distrito Federal, no sentido de incorporarem a seus planos de governo ações concretas de sustentação da estratégia aqui preconizada, especialmente no tocante ao apoio efetivo às cidades adjacentes, definidas como integrantes da escala de transição, bem como daquelas que formam a rede urbana básica da região.

6. A definição de área de controle para os municípios adjacentes ao Distrito Federal deriva, de um lado, do paradigma funcional proposto para Brasília, e, de outro, do papel que cumprem nessa dinâmica espacial. Como área de transição entre o local contido e o regional ativado, a União deve caber a orientação do processo de expansão urbana desses núcleos adjacentes, a fim de que a especulação imobiliária não se concentre na linha divisória do Distrito Federal, acabando por frustrar a estratégia do Programa. Dado porém o caráter peculiar das relações entre o Distrito Federal e as cidades adjacentes, não se cogita no presente em criar organismo semelhante aos que atualmente coordenam as regiões metropolitanas no resto do país.

7. A dinamização da escala regional, finalmente, está sendo levada a cabo através do modelo de multipolarização seletiva, sobre o qual deverá gravitar o desenvolvimento da região geoeconômica de Brasília, assegurando, dessa forma, tanto in-

tegração interna como articulação com o resto do país. E, na verdade, etapa posterior à construção de Brasília, vez que suas projeções ressoam numa escala mais ampla, exigindo instauração de processo de planejamento a nível regional, tendo a cidade como causa de sua estruturação.

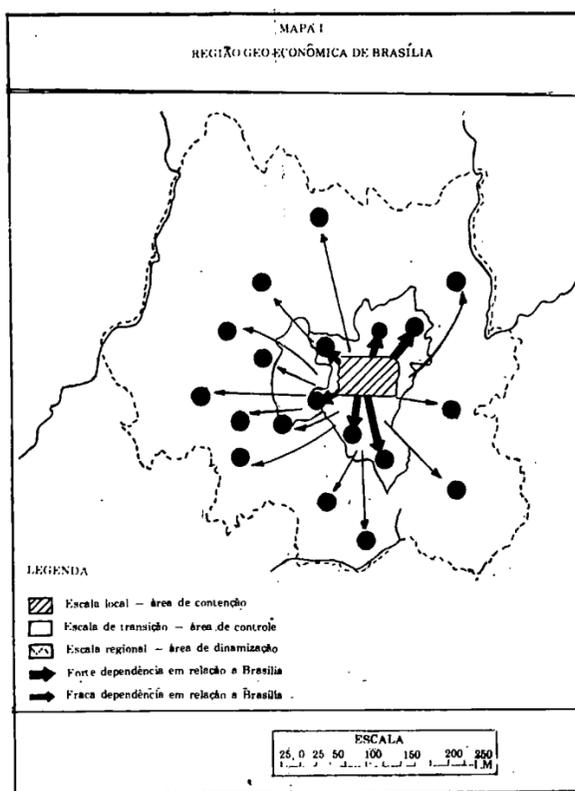
8. Dado o caráter incipiente da estruturação econômica da região, estas escalas obedecem fundamentalmente a critérios operacionais, devendo ser periodicamente reavaliadas.

9. Embora a dinamização deva atingir indiscriminadamente a escala regional assim definida, através de formação de infra-estrutura física e apoio aos setores produtivos, a ocupação urbana será estimulada de forma a erigir efetivo sistema urbano, a nível regional, hierarquicamente disposto em suas relações interregionais e suficientemente relevante para desempenhar papel de estruturador do espaço regional. Num primeiro plano, foram selecionados, para investimentos maciços em educação, saúde e desenvolvimento urbano, os centros portadores de efetiva capacidade de polarização e que apresentam condições para o exercício de funções produtivas. Num segundo plano, em processo de diferenciação, encontram-se os centros com alguma potencialidade urbana e que talvez venham a ganhar relevo no futuro, mercê de sua importância na oferta de alguns bens e serviços específicos, tais como lazer, tradições culturais, estâncias minerais etc. Sobre estes municípios deverão estender-se benefícios selecionados de educação, saúde e melhoria urbana. Finalmente, os demais Municípios, com caráter fortemente rural, deverão funcionar como centros de convergência ou assistência ao desenvolvimento rural e de atividades de mineração na região, devendo receber benefícios nas áreas de educação e saúde.

10. Importa destacar finalmente o significativo papel que cumprirá a zona rural na absorção dos contingentes demográficos que demandam a capital da República, porquanto é presumível supor-se a relativa estreiteza do sistema urbano regional para obrigá-los e o desejo de contenção do tamanho de Brasília. Admitindo-se uma taxa de expansão para a população da região de 4,8%, ter-se-á no ano 2.000 um total aproximado de 8,5 milhões de habitantes na área, os quais deverão estar assim distribuídos: escala local — 2 milhões; escala de transição — 500 mil; escala regional — população urbana: 2,5 milhões; população rural: 3,5 milhões. Nesse contexto, além das ações de vertebramento do sistema urbano regional, é mister que se antecipem medidas proporcionadoras de efetiva fixação de mão-de-obra no meio rural, a fim de que se alcancem os objetivos de preservação de Brasília.

11. O modelo de desenvolvimento proposto para a região geoeconômica de Brasília, complementar à estratégia de ocupação territorial acima descrita deverá pautar-se igualmente pelas projeções da função integradora de Brasília, enfatizando os aspectos sociais do processo de mudança e modernização. Nesse sentido considera-se a referida região prioritária para efeitos de desenvolvimento social e regional, estendendo-se sobre esse espaço todos os benefícios da política social do governo, notadamente nos campos de emprego, previdência e assistência social, treinamento, nutrição e reforma agrária, em benefício da estabilidade social de Brasília.

12. Igual procedimento deverá pautar o estímulo às atividades produtivas da região, as quais dirigirão, fundamentalmente, ao fortalecimento do abastecimento de Brasília e à viabilização da estratégia acima referida.



Fonte: Exposição 115-77 de Minas