



Artigo

Brasília e a geometria irregular do poder

Murillo de Aragão

Advogado, mestre em ciência política e doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-doutor pela Universidade de Salamanca, na Espanha



Quando cheguei à antiga Rodoviária de Brasília, no início dos anos 1980, a capital ainda apresentava o pó avermelhado do Cerrado sobre a obra monumental de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer. Existiam amplos espaços vazios no Plano Piloto e poucas opções para encontros políticos. O Hotel Nacional, o GAF, o Tarantella e, posteriormente, o Piantella serviam como prolongamentos informais dos gabinetes. Naqueles locais se conversava, conspirava, negociava e, ocasionalmente, se decidia. Brasília passava por uma abertura política lenta. Era a calma que precede a turbulência.

Devidamente instalado, desde então tive a possibilidade de assistir uma sucessão de eventos magníficos da política nacional de perito. Desde à rejeição da Emenda Dante de Oliveira, ao falecimento de Tancredo Neves, à Constituinte, às tentativas frustradas de combater a hiperinflação, ao Plano Real, a dois *impeachments*, à ascensão

da esquerda ao poder com Lula, ao Mensalão, aos protestos de 2013, à Lava Jato, à eleição de Jair Bolsonaro, ao 8 de janeiro e ao terceiro mandato de Lula — e, mais recentemente, aos megaescândalos do INSS e do Banco Master. Raros são os países que enfrentaram, em quatro décadas, uma sequência tão acelerada de crises e transformações. Apesar disso, o sistema continuou operando. Oscilou, adaptou-se e, em certas ocasiões, ultrapassou seus limites, porém não ruíu.

Por quê? A estabilidade e a resiliência do regime repousam em dois fundamentos que não são, obrigatoriamente, de natureza ética ou moral: as regras explícitas e as regras implícitas. As explícitas — Constituição, leis, decretos, atos, portarias e regimentos — tentam delimitar os poderes da União e expõem a estrutura formal do poder. Contudo, não revelam seu funcionamento real. Entre a norma e a ação existe um

espaço preenchido pela oportunidade, pelo tempo, pela credibilidade, pela visibilidade pública, pelas conexões interpessoais e pelas estratégias de permanência. É nesse domínio que atuam o que denomino axiomas de Brasília: normas não codificadas que carecem da exatidão da geometria euclidiana, mas se manifestam com regularidade bastante para instruir os conhecedores e despistar os desavisados.

Um axioma político não constitui uma verdade absoluta. É uma recorrência decorrente da observação da dinâmica do processo político. Serve mais para compreender do que para demonstrar. Justifica por que uma mudança urgente pode permanecer esquecida durante anos e ser sancionada em poucas noites. Explica, também, por que parceiros se transformam em adversários e, logo depois, podem retomar uma aliança. Por que um incidente aparentemente irreversível desvanece na volátil memória da cidadania. Ou porque uma declaração inadequada prejudica uma trajetória, mas não impede o infeliz de ressuscitar adiante. Pior, explica por que uma ação formalmente aprovada não gera transformação alguma na realidade concreta.

De fato, em Brasília, a política dificilmente é contraditória. Ela segue uma lógica que frequentemente diverge do bem coletivo, mas raramente contraria os interesses que circulam nos bas-

tidores do poder. A própria capital oferece a melhor explicação para esse paradoxo. Brasília foi idealizada como representação da eficiência administrativa e do progresso nacional. Objetivava superar os problemas da estrutura anterior. Não os removeu. Em diversos casos, apenas os transferiu para novas estruturas e os sofisticou. A distância e as dificuldades iniciais justificaram residências funcionais, gratificações, subsídios e vantagens burocráticas. O provisório tornou-se permanente. O benefício transformou-se em privilégio consolidado; o privilégio consolidado, em mecanismo corporativo; e o mecanismo corporativo, em impedimento a qualquer alteração. A geometria organizada do Plano Piloto se contradiz com a irregular geometria do poder.

A cidade nasceu sob uma promessa de regeneração. A profecia de Dom Bosco anunciava que uma nova civilização florescerá nos vales do Planalto Central. A capital ergueu-se, mas a promessa não se cumpriu: ainda sob as luzes dos anos dourados da era JK, os vícios típicos da política brasileira — o autoritarismo, o superpresidencialismo, o corporativismo, o clientelismo, o patrimonialismo, entre outros — não desapareceram; ganharam tração. Concebida para curar, Brasília acabou por agravar a doença.

Da minha observação do processo, algumas vezes como partícipe, especialmente a partir dos anos

1980, emerge o primeiro grupo de axiomas: os da obscuridade. A desordem não é meramente resultado de uma administração complexa. Frequentemente, é estratégia. Normas complexas, responsabilidades sobrepostas, abreviaturas, órgãos, grupos, pareceres, recursos e interpretações divergentes produzem uma névoa processual que beneficia os experientes e marginaliza os demais. Quanto mais complicado é compreender o procedimento, maior é a importância de quem consegue navegá-lo. A complexidade gera seu próprio monopólio.

É nesse contexto que floresce o reformismo de baixo impacto: alterar para que o fundamental persista. O Brasil mudou muito e evoluiu pouco, porque cada reforma soluciona parte do problema, apazigua os grupos mais refratários e, ao fazê-lo, introduz novas ressalvas. Alteramos a política, a gestão, a Previdência, a tributação e o orçamento, sempre com o mesmo desfecho: uma mudança viável, politicamente aceitável e tecnicamente incompleta. Em lugar de reconstruir a estrutura danificada, adicionamos extensões. O Brasil é um país de puxadinhos que, às vezes, dão certo.

Outro aspecto é a gerência do tempo. Gerenciá-lo, por sinal, é uma das principais ferramentas da capital. A ela se somam as névoas de complexidade que envolvem as decisões. Em Brasília, abster-se de decidir é frequentemente uma escolha, já que as questões podem

O Brasil demonstra capacidade notável de execução quando reduz a cadeia de decisões e integra *expertise* administrativa com inovação tecnológica

ser categorizadas, de forma pragmática, em três tipos: as insolúveis, as de solução consensual e as que se resolvem naturalmente. As primeiras legitimam a inação. As segundas sugerem a ocorrência de um amplo consenso que, de vez em quando, se dá a custos muito elevados. A terceira resulta do conhecido “empurrar com a barriga”: no processo, o problema se resolve, deixa de ser um problema ou se torna insolúvel.

A categorização depende menos da essência do problema do que do custo político de resolvê-lo, da influência dos envolvidos, da proximidade de eleições e do espaço na pauta pública. Aguardar pode preservar influência política, deslocar o ônus para outro setor ou permitir que o interesse público se desvie. Porém, emergências sanitárias, orçamentárias, financeiras ou inflacionárias não diminuem com o tempo; intensifi-

cam-se. Quando o custo da espera cresce mais rapidamente que o custo da ação, postergar deixa de ser prudência e se torna amplificador da crise.

Portanto, o instante apropriado frequentemente supera o fundamento apropriado. As oportunidades políticas são efêmeras, e a qualidade de uma iniciativa não assegura sua aprovação. É necessário que a questão, a resposta e o equilíbrio de forças coincidam simultaneamente. O Plano Real aproveitou o esgotamento social causado pela inflação e apresentou uma resposta adequada. O Plano Collor também identificou uma oportunidade favorável, mas a implementação se revelou trágica e terminou em um *impeachment*. O momento abre o caminho, mas não determina quem o percorre e quem tem – ou não – sucesso.

Os períodos da política constituem o que denomino o axioma da bicicleta de Brasília. O mecanismo eleitoral funciona em ciclos de quatro anos; o orçamentário, em 12 meses; o Legislativo alterna entre imobilidade e períodos de intensa atividade; o Judiciário segue o ritmo dos julgamentos e das agendas; a comunicação opera em horas; a economia responde em minutos. Raramente esses mecanismos se alinham. Quando se alinham, as transformações avançam. Quando não se alinham, o sistema funciona intensamente sem produzir movimento. Voltamos ao axioma da complexidade:

criam-se grupos de estudo, comissões especiais, sequências de audiências públicas, tudo para dar ao tempo mais tempo.

O obstáculo não é apenas de sincronização. É também de efetivação. Sancionar uma lei não implica sua aplicação. Divulgar um projeto não garante sua realização. Registrar uma despesa não assegura a conclusão da obra. Em abril de 2025, o Tribunal de Contas da União identificou 11.469 obras paralisadas entre 22.621 empreendimentos. O processo orçamentário havia transcorrido, os acordos tinham sido firmados e parcela dos recursos, utilizada. A bicicleta funcionou como equipamento; não funcionou como instrumento de deslocamento. Some-se a isso o tricameralismo de fato que vigora no Brasil. O que é consultado ao TCU antes de virar projeto de lei, aprovado no Congresso e sancionado pelo presidente da República ainda pode passar por um escrutínio adicional no STF. Mais de 800 ações questionam leis aprovadas no Congresso, propostas por partidos políticos derrotados na votação.

É na esfera da execução que o Brasil institucional encontra o Brasil real. Uma deliberação tomada em Brasília necessita percorrer regulamentos, instruções, avaliações, órgãos federais, administrações estaduais, câmaras municipais e estruturas operacionais. Cada etapa reinterpreta, modifica, limita ou altera a intenção inicial.

Em um território vasto e heterogêneo, uma mesma ação pode prosperar em uma metrópole e desaparecer no interior, não necessariamente por obstrução, mas por carência de recursos humanos, infraestrutura, articulação e competência operacional.

Contudo, o Brasil demonstra capacidade notável de execução quando reduz a cadeia de decisões e integra *expertise* administrativa com inovação tecnológica. A urna eletrônica, o Pix e a informatização de procedimentos são exemplos evidentes. Em agosto de 2026, o portal gov.br informava disponibilizar mais de cinco mil serviços, a maioria deles informatizados. Quando o direito da cidadania se converte em interface digital, diminui o atendimento presencial, o carimbo, a espera e o intermediário. A tecnologia não extingue o clientelismo, mas restringe o espaço onde ele costuma cobrar seu preço.

Um segundo grupo de axiomas aborda a visibilidade. A sociedade não mantém concentração por período prolongado, e a estrutura aprendeu a tirar proveito dessa fragilidade. Crises se sucedem em ritmo acelerado. Uma obscurece a anterior. A revolta se torna rotina, a rotina se torna dormência e a dormência se torna impunidade. O excesso de divulgação pode, contraditoriamente, gerar obscuridade: bilhões de informações são tornadas públicas, mas poucos conseguem sistematizá-las. É pos-

sível ocultar uma árvore em uma floresta de dados.

A imprensa convencional e as plataformas digitais utilizam dois mecanismos fundamentais: a definição de temas e a interpretação. O primeiro estabelece aquilo sobre o qual discutiremos. O segundo determina como o assunto será compreendido. Um protesto pode ser reivindicação legítima ou desordem; uma redução de gastos, prudência orçamentária ou prejuízo aos necessitados; uma faculdade legislativa, garantia institucional ou proteção. A designação atribuída ao embate frequentemente resolve metade da contenda.

As plataformas multiplicaram os agentes desse controle e incorporaram o algoritmo como curador oculto. O legislador fala para um parlamento deserto enquanto seu assessor registra o trecho destinado às redes. O público verdadeiro está nos milhares de seguidores nas redes sociais. A política se converte em representação contínua, na qual comunicar pode ter maior valor que administrar e demonstrar movimento pode ser mais proveitoso que alcançar êxito. Há uma busca incessante pela notoriedade das redes, que gera atenção e, potencialmente, pode gerar poder. Um exemplo foi o vídeo de Nikolas Ferreira sobre o Pix que derrubou uma decisão da Receita Federal.

Apesar disso, notoriedade não equivale à influência. Quem controla as plataformas pode definir o

Há uma busca incessante pela notoriedade das redes, que gera atenção e, potencialmente, pode gerar poder. Um exemplo foi o vídeo de Nikolas Ferreira sobre o Pix que derrubou uma decisão da Receita Federal

debate e não conseguir sancionar uma proposta. Quem raramente se expõe pode dirigir uma análise, um grupo, uma programação ou o acesso a um responsável pela decisão. A dinâmica da visibilidade funciona mais na superfície, enquanto o jogo e a dinâmica do poder funcionam nos bastidores. Equiparar as duas é um dos equívocos mais frequentes de quem estuda Brasília externamente.

Nas profundezas estão os axiomas do poder efetivo: os bloqueios, a hierarquia não oficial, o custo da administração, as barreiras apresentadas como vantagens e a função mediadora do Supremo Tribunal Federal. O Brasil conferiu poder de obstrução com extraordinária

liberalidade. Presidência, Câmara, Senado, Poder Judiciário, PGR, AGU, TCU, CGU, Receita Federal, Banco Central e demais órgãos supervisores, além de governadores, setores econômicos e grupos parlamentares, conseguem impedir, postergar ou distorcer ações. Obstruir é menos trabalhoso que construir, pois um único bloqueio interrompe o processo, enquanto a transformação demanda a concordância de múltiplos atores. Quando existem muitos “veto players”, o processo decisório se torna complexo e lento.

Essa proliferação de bloqueios amplia o custo da administração. No sistema presidencialista com coalizões, o apoio legislativo é bem escasso e de valor flutuante. Postos, emendas, programas específicos, salvaguardas e participação compõem a pauta de negociação. Quanto mais frágil a administração e mais vaga a agenda, maior o custo. A aprovação popular funciona como redutor de custos. A desaprovação, como multiplicador. Cada apoio passa a exigir maior compensação.

O STF desempenha função particular nessa estrutura. A Constituição estabeleceu três poderes autônomos e equilibrados, mas a incapacidade persistente de Presidência e Legislativo em solucionar seus conflitos transformou a Corte em mediador permanente. O Supremo não apenas examina a compatibilidade das ações; frequentemente, estabelece seu alcance,

seu *timing* e suas modalidades de vigência. É um primeiro entre iguais: teoricamente equivalente, praticamente dominante quando convocado a resolver o conflito entre os demais.

Esse poder não resultou unicamente do intervencionismo dos magistrados. Foi alimentado pela negligência legislativa, pela judicialização iniciada pelos próprios agrupamentos políticos e pela procura de atalhos por administrações derrotadas no Legislativo. Quanto mais o sistema recorre ao mediador, menos se desenvolve sua própria capacidade de negociação. E quanto mais o mediador atua, maior o perigo de comprometer a credibilidade necessária para mediar. A sentença resolve o conflito imediatamente, mas não elimina a deficiência institucional que o originou.

A reflexão talvez seja desconfortável: a política brasileira não é meramente ineficiente. Ela é eficiente para os setores que dominam seu funcionamento. A complexidade beneficia especialistas; assim como a obscuridade diminui a prestação de contas. A dispersão de tomadores de decisão amplia o valor de intermediários. A morosidade mantém vantagens, pois o hiato entre formulação, aprovação e execução permite comprometer sem cumprir. O sistema não apresenta disfunção uniforme. Para determinados grupos influentes, opera com admirável efetividade.

Isso não implica que seja impossível de reformar. Os próprios axiomas indicam suas limitações. Emergências podem aproximar interesses e eliminar bloqueios. A aprovação popular pode reduzir o custo da administração. A legitimidade dada pela opinião pode romper hierarquias. A capacidade de entrega pode converter deliberação em êxito assim como a inovação tecnológica pode eliminar intermediários. Examinar quando o axioma não se confirma é tão relevante quanto examinar quando se confirma.

Conhecer Brasília não é abraçar o desânimo. É adotar o pragmatismo indispensável para evoluir. Não se reconstrói aquilo que se desconhece. A estrutura do poder brasileiro é assimétrica, mas não é inevitável nem permanente. Foi moldada por decisões, concessões, turbulências e vantagens. E, também, omissões de nossas elites. Enfim, poderá ser reformulada por outras atitudes e decisões. Para tal, é importante entender que as normas registradas no *Diário Oficial* são suficientes para descrever o país. O segundo é reconhecer quem governa o tempo, a visibilidade, os bloqueios, a execução e a participação. O terceiro — sempre o mais desafiador — é converter a compreensão em movimento político. ■

*Murillo de Aragão escreve
a cada bimestre.*