

Brasília anos 80: uma visão geográfica da organização urbana*

ALDO PAVIANI
Professor da Universidade de Brasília

SOB O PONTO de vista de sua organização econômica e espacial (geográfica) poder-se-ia dizer que Brasília não existe apenas para ela própria. Liga-se com todo o território nacional, pois sua atividade econômica básica é a prestação de serviços, alguns de elevado limiar e alcance, como os executados pelo judiciário, pelo executivo e pelo legislativo a nível de federação; outras atividades são dirigidas apenas à cidade e sua periferia próxima, como as desenvolvidas pelos bancos, comércio de varejo, escolas, hospitais, equipamento de lazer, etc.

Mas sendo uma cidade muito jovem, em termos de processos urbanos, duas décadas de existência não permitiram a estruturação de atividades econômicas básicas outras que não as ligadas à administração pública. É, portanto, a ação de governo que faz ampliar recursos para a cidade crescer, consolidar-se, expandir-se. Essa atuação governamental, ao longo do processo de urbanização, vai tornando atrativa à localização, no Distrito Federal, de outras atividades, principalmente para servir ao interno urbano.

Nosso trabalho deseja contribuir para o conhecimento da organização espacial interna da cidade, considerando-a não de forma isolada e estanque, mas presa umbilicalmente ao próprio processo de urbanização nacional.

* Trabalho apresentado no *Seminário Brasília Anos 80*, realizado em Brasília, de 7 a 11 de abril de 1980, em comemoração aos 20 anos da cidade.

Inicialmente colocaremos nossa percepção da cidade em sua *evolução, estruturação e organização interna* para que possamos entender o quadro social urbano no qual se desenrolarão as ações ao longo dos anos 80. Mostraremos a distribuição espacial da população nos diversos núcleos habitacionais, das atividades econômicas e sociais, da renda, etc., indicando como as ações em curso são responsáveis por processos que darão rumos decisivos à organização econômico-espacial da cidade, de forma irreversível, no transcurso desta década.

Sobre a década que inicia, em face das indicações do sistema urbano emergente, faremos apenas alguns comentários das possíveis *tendências*, desprovidos que somos de bagagem suficiente para exercícios de futurologia...

BRASÍLIA — CIDADE POLINUCLEADA

Brasília, em sua concepção original, deveria ter sido uma cidade unitária, maciça, com limites urbanos rígidos que impedissem o crescimento aleatório, como acabou ocorrendo em Belo Horizonte e Goiânia, por exemplo. Na visão de seus idealizadores, especialmente na do urbanista Lúcio Costa, a expansão futura se daria sob a forma de cidades satélites, quando estivesse concluído o Plano Piloto de Brasília. No entanto, as forças desencadeadas na construção da cidade geraram um conjunto urbano com núcleos múltiplos (Paviani, 1976). O quadro urbano que emergiu para Brasília foi o de uma cidade com um núcleo central — O Plano Piloto — e células espacialmente dispersas que, na ótica administrativa, passaram a ser denominadas de “cidades satélites”.

É de todo interesse verificarmos, a seguir, como se formou esse conjunto urbano. Para o leitor interessado nos aspectos da evolução populacional indicamos o artigo “Problemas e perspectivas do crescimento populacional em Brasília”, no número 2 da revista *Urbis* (Recife).

Antes de analisarmos a distribuição espacial das atividades econômicas e sociais e da oferta de oportunidade de trabalho, faremos um breve retrospecto de como a cidade escapou ao modelo pretendido por seus planejadores.

ABERTURA DE NOVOS ESPAÇOS URBANOS

Após dez anos de sua inauguração, Brasília atingiu o limite populacional estabelecido no edital de concorrência para a elaboração de seu Plano Piloto. Segundo Wilhelm (1970), o Plano Piloto adotou um partido que servisse de eventual válvula de segurança: o que sobrasse iria para *cidades satélites* a serem projetadas. Por conseguinte, a solução para novos aglomerados urbanos seria *a posteriori*, isto é, as cidades satélites surgiriam quando Brasília atingisse os 500.000 habitantes previstos no plano. No entanto, “a fixação dentro dos limites do Plano Piloto era a norma geral, mas, uma vez que não existiam habitações suficientes, os migrantes ergueram seus barracos junto aos canteiros de obras das construtoras. Na época, se o imigrante se adaptasse às condições locais, acabaria por aumentar o contingente dos que habitavam as inúmeras favelas que existiam em Brasília” (Paviani e Barbosa, 1973).

Como o grande objetivo foi o de erguer a nova capital, escapou aos primeiros administradores qualquer alternativa para a localização das levas de recém-chegados. Com isto pode-se detectar, para os primórdios de Brasília, dois tipos de povoamento: o planejado e o espontâneo. Ainda de acordo com Paviani e Barbosa, "o crescimento espontâneo, excedendo às previsões, não permitiu à nova cidade a absorção desta população e, com isso, a saída foi a abertura de novas localidades, iniciando-se com Taguatinga. Ao correr do tempo estas localidades aumentaram em ritmo vertiginoso não só pela chegada de migrantes mas também pela transferência compulsória de favelas do Plano Piloto e pelo refluxo dos que teriam conseguido, inicialmente, uma habitação dentro da cidade de Brasília, e que, com a valorização imobiliária, preferiram deslocar-se para as novas localidades". As transferências compulsórias faziam parte da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI) organizada pelo governo do Distrito Federal. Engendrado este mecanismo de desafogo, preservava-se a "cidade-mãe" de algumas das mazelas comuns às grandes cidades brasileiras, mas, por outro lado, ampliava-se o espaço "urbanizado" do Distrito Federal. Esta mesma atitude permite que se entenda a emergência de novos problemas, como o do deslocamento para o trabalho e a procura de serviços, de que nos ocuparemos adiante.

A "erradicação das invasões" riscou do mapa do Distrito Federal as favelas do IAPI, as Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Saião e o Morro do Querosene, criando-se com suas populações a Ceilândia. As localidades provisórias: Acampamento da Metropolitana, Velhacap e Candangolândia estão tendo seus habitantes relocados nas cidades satélites.

Desta forma, surgiram as assim denominadas "cidades satélites" de Taguatinga, Gama, Sobradinho, Ceilândia e anexos no Núcleo Bandeirante e nas antigas localidades de Planaltina (vila do Buriti) e Brasília (*Vietcong*). Acresça-se, ainda, a abertura da localidade do Guará, em fins da década de 60, cuja população, em sua maior parte, foi deslocada do Plano Piloto, principalmente dos acampamentos das construtoras e do Núcleo Bandeirante.

Em vista disso, o governo local, prevendo a continuada expansão populacional, procurou conhecer as disponibilidades de áreas que se prestassem à ocupação urbana e as épocas mais prováveis da saturação dos atuais aglomerados. Nestes estudos, inclusive, são sugeridas seis áreas para possível ocupação urbana futura, porquanto os seus sítios se encontram na faixa denominada "áreas de ocupação recomendável", segundo a CODEPLAN (1972).

Em 1977, quando Brasília se aproximava de seu primeiro milhão de habitantes, percebeu-se que novas medidas, no âmbito da organização espacial, deveriam ser tomadas não só porque as cidades satélites apresentavam densidades demográficas elevadas mas em razão de algumas delas não apresentarem condições para expansão. Segundo a CODEPLAN (1972), a saturação de Taguatinga teria ocorrido em 1973, a de Sobradinho e Guará em 1975, e a do Gama ocorreria ao longo de 1980.

Em face dessas constatações e desejando voltar a um processo (planejado) de expansão urbana, o Distrito Federal elaborou o Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT), estabelecendo metas quanto à localização, expansão e localização de novos núcleos urbanos.

Passados quase três anos, vê-se dificuldades na implantação do PEOT, enquanto a expansão urbana se faz espontaneamente em favelas

como a do Paranoá, do Pedregal ou em núcleos que vão além dos limites do Distrito Federal, patrocinados por imobiliárias e grupos financeiros.

Passaremos a examinar agora como essas populações, quer tenham como local de residência os loteamentos distantes quer residam em núcleos próximos ao Plano Piloto, dele dependem fundamentalmente para exercer atividades, procurar serviços, abastecer-se, etc.

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS ATIVIDADES: EVOLUÇÃO E ESTRUTURA

Como ressaltamos de início, foram as atividades para a construção da cidade e para dar condições mínimas ao funcionamento de órgãos federais que deflagraram o processo de organização econômica da cidade. Ater-nos-emos aqui às atividades econômicas e sociais que se presume sejam oferecidas a nível local e que sejam mantidas por um agregado humano superior a um milhão de habitantes, atrativo suficiente para atividades em volume e em qualidade de hierarquia metropolitana. Há que se ressaltar também uma presumível oferta de bens e serviços a nível regional, que não será objeto de preocupação neste ensaio.

O fato mais característico da distribuição espacial das atividades em Brasília é o seu caráter centralizado. Ao contrário do que aconteceu à população de menor renda — que obedeceu a um padrão de desconcentração-concentrada nas cidades satélites — as atividades econômicas — obedecendo a mecanismos próprios do capitalismo — criaram condições de aproveitamento das economias de escala e de aglomeração, fixando-se no centro o Plano Piloto.

Em razão destes mecanismos e forças de mercado, verifica-se uma concentração do equipamento urbano e, por esse meio, de todo o leque de atividades no Plano Piloto. Não só o governo implantou serviços básicos para atender às necessidades da população local como também a iniciativa privada sentiu-se atraída e investiu na capital Federal. Enquanto isso, como foi ressaltado, as cidades satélites começaram a se expandir populacionalmente, atraindo, por sua vez, investimentos públicos e privados, embora em ritmo mais atenuado do que o Plano Piloto.

Esta explicação preliminar é indispensável para que se entenda a persistência com que o Plano Piloto manteve a supremacia do equipamento urbano ao longo do tempo: como sede do governo Federal, desde logo assumiu uma posição hierárquica mais elevada. Foi, portanto, *a priori* que o equipamento de melhor qualidade e em número significativo teve destino certo, mantendo, assim, a melhor hierarquia para o Plano Piloto.

Para melhor compreendermos a evolução e a estrutura da organização espacial das atividades, escolhemos dados mais recentes, mais acessíveis e confiáveis. Utilizaremos dados do Cadastro de Contribuintes do Distrito Federal que coletamos em 1970 e em 1974 e estatísticas da CODEPLAN para o ano de 1978.

Em 1970 o Plano Piloto possuía mais da metade dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços; detinha, ainda, mais do que dois terços das atividades sociais e das classificadas, pelo Cadastro de Contribuintes do governo local, como "outras atividades" (profissões liberais, comércio de imóveis e valores imobiliários, instituições de crédito, seguros e capitalização). Em 1970 os estabelecimentos

do Núcleo Bandeirante e do Guara foram somados aos do Plano Piloto e os de Ceilandia aos de Taguatinga. Na mesma epoca, a segunda importante localidade, Taguatinga, possuia apenas um quarto dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços do Distrito Federal: as atividades sociais e "outras" perfaziam apenas 15,2 e 11,9%, respectivamente. Este fato faz perceber a distância, em equipamento, que, na epoca, separava o Plano Piloto das cidades satélites. Assim, tirante o Plano Piloto e Taguatinga, às demais localidades restavam baixos quantitativos nas atividades econômicas, os quais se traduziam em percentuais quase sempre inferiores a 5%. Apenas possuiam destaque, quanto ao número de estabelecimentos comerciais, as localidades do Gama e de Sobradinho, com, respectivamente, 9,0 e 6,8% do total.

Por outro lado, o Plano Piloto e Taguatinga detinham, respectivamente, 63,3 e 22,2% do total de estabelecimentos do Distrito Federal, restando apenas 14,5% para Gama, Sobradinho, Brasndia e Planaltina.

Quanto ao pessoal ocupado, o censo demográfico deixa transparecer o mesmo grau de concentração em favor do Plano Piloto: 76,6% dos ocupados na função pública; 52,3% do pessoal ocupado no comércio em geral; 62,3% dos de prestação de serviços; 61,2% dos de atividades sociais; 61,0% dos de "outras atividades"; 47,5% dos empregados em estabelecimentos industriais e 47,0% dos ocupados em transportes, comunicações e armazenagem. Em segundo lugar, com percentuais bem inferiores aos do Plano Piloto, encontramos Taguatinga: 30,1% do pessoal ocupado no comércio em geral; 20,4% em "outras atividades"; 19,0% em prestação de serviços; 18,9% nas atividades industriais e 18,5% nas atividades sociais.

No cômputo geral do pessoal ocupado, o Plano Piloto tinha destaque, com 55,7%, e Taguatinga, em segundo lugar, com 20,7%. As outras localidades, em conjunto, detinham menos do que um terço do pessoal, o que condz com suas posições em relação ao número de estabelecimentos acima referidos.

A idéia que, em suma, permanece é a de concentração das atividades econômicas urbanas, quer quanto ao número de estabelecimentos quer quanto  própria força de trabalho empregada, em apenas duas localidades, Plano Piloto e Taguatinga, aquele em nível bem superior a esta.

Com os dados apurados no Cadastro de Contribuintes para 1974 foi possível desdobrar o equipamento não são quanto às atividades mas também quanto às localidades criadas recentemente. Através destas informações, verificou-se que:

a) em relação a 1970 o Plano Piloto passou para uma participação relativa mais baixa quanto ao número de estabelecimentos industriais: de 63,1 para 58,7%, em 1974;

b) Taguatinga, ao contrário, elevou sua participação relativa neste setor, de 25,9, em 1970, para 26,2% em 1974;

c) Gama, igualmente, apresentou ligeiro acréscimo, passando de 5,1 para 5,5% nas datas referidas;

d) as demais localidades, Sobradinho, Brasndia e Planaltina, diminuiram a participação relativa de seus respectivos estabelecimentos industriais;

e) o número de lugares com atividades industriais, por outro lado, aumentou de 6 para 9.

Na realidade, estas mudanças parecem sugerir o início de uma descentralização de incipiente atividade industrial em Brasília. De fato, com a consolidação da capital, a valorização dos imóveis no Plano Piloto, entre outros fatores, está levando à procura de terrenos mais baratos e mais amplos nas cidades satélites. Assim, estas também começam a ter sua fase de consolidação com a implantação de infra-estrutura básica e a legalização das terras (informação divulgada pela imprensa em fins de 1974 e confirmada junto às administrações regionais). O melhoramento urbano se intensifica, sobretudo em Taguatinga, Gama e Sobradinho, conforme depoimento dos respectivos administradores regionais. Por outro lado, Braslândia, Planaltina e Núcleo Bandeirante tendem a ter apenas indústrias de transformação não-poluidoras, dadas as restrições de cunho ambiental impostas pela construção de represas nos rios Descoberto, São Bartolomeu e Paranoá, respectivamente, a jusante das referidas localidades.

Examinemos, agora, a situação do equipamento urbano em 1974. Desde logo se verifica que o Plano Piloto detém a maior parte dos estabelecimentos da indústria da construção civil, ou seja, 78,0%. Esta supremacia está ligada à própria atividade de construção de prédios, ainda primordialmente desenvolvida no Plano Piloto. Em segundo plano, com 15,7% dos estabelecimentos desta atividade, aparece Taguatinga. As demais localidades dependem do Plano Piloto e de Taguatinga no que se refere à atividade da construção civil.

Embora as atividades sociais e o comércio varejista apresentem razoável grau de dispersão no conjunto urbano do Distrito Federal, as demais atividades continuam centralizadas. Assim, Taguatinga e Plano Piloto detêm pouco mais da metade dos estabelecimentos ligados às duas primeiras atividades, 59,2 e 55,2%, respectivamente.

No que tange ao atacado, nota-se predomínio de localização no Plano Piloto: 52,4% dos estabelecimentos. Taguatinga, que segue em ordem de importância, tem apenas 20,8% dos estabelecimentos. 69,6% dos estabelecimentos de prestação de serviços se encontram no Plano Piloto. Nele ainda estão 67,3% dos serviços de transportes e de comunicações e 77,5% dos profissionais liberais (médicos, dentistas, advogados, arquitetos, engenheiros e outros). Nestas atividades Taguatinga ocupa a segunda posição com percentuais ao redor de 20%. As demais localidades posicionam-se de modo insignificante neste contexto. De fato, a pequena quantidade de estabelecimentos nas localidades do Gama, Sobradinho, Planaltina, Braslândia e Ceilândia leva à conclusão de que se encontram relativamente desequipadas. Por este motivo, acabam por depender dos bens e serviços oferecidos pelo Plano Piloto, primordialmente, e por Taguatinga, em segundo plano (Paviani, 1976).

Para 1978, infelizmente, as fontes não desdobram as estatísticas ao nível desejado para uma análise comparativa, como a realizada para os anos anteriores. De modo geral, como está indicado na tabela 1, o que se observa é um número muito baixo de estabelecimentos industriais e comerciais para as localidades periféricas, com exceção de Taguatinga, relativamente mais equipada e que vai assumindo o papel de verdadeira cidade satélite.

Comparando-se a distribuição de indústrias e de estabelecimentos comerciais com a população urbana, é observável o desequipamento do conjunto formado por Gama, Sobradinho, Planaltina, Braslândia e Núcleo Bandeirante, os quais somam quase um terço do contingente

TABELA 1

Distribuição dos Estabelecimentos Industriais e Comerciais — 1978

LOCALIDADE	ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS (%)		ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS (%)	
	Números absolutos	Números relativos %	Números absolutos	Números relativos %
Plano Piloto.....	327	34,2	5.889	41,5
Taguatinga (e Ceilândia).....	401	42,0	4.015	28,2
Gama.....	95	10,0	1.334	9,4
Sobradinho.....	38	4,0	724	5,0
Planaltina.....	24	2,5	536	3,7
Brasília.....	6	0,6	179	1,2
Núcleo Bandeirante.....	50	5,2	880	6,2
Guará (SRIA).....	14	1,5	679	4,8

FONTE: CODEPLAN. Anuário Estatístico do Distrito Federal — 1979. Brasília, CODEPLAN.

humano, mas retém apenas 22 e 25% dos estabelecimentos industriais e comerciais, respectivamente. Os restantes estabelecimentos encontram-se localizados no Plano Piloto e Taguatinga—Ceilândia.

No entanto, a CODEPLAN, em convênio com o IBAM, desdobraram estatísticas sobre os assentamentos do terciário, que se encontram classificados na tabela 2.

Com essas informações, nota-se que o Plano Piloto é sede de vinte e uma categorias do terciário, possuindo majoritariamente percentuais elevados, acima de 50%. Apenas o comércio varejista é minoritário no centro, com apenas 30% dos estabelecimentos localizados no Plano Piloto. Mas há que se ressaltar que essas estatísticas se referem a estabelecimentos inscritos no cadastro de contribuintes, não se dando destaque a outras características como capital investido, número de empregados, volume de negócios, etc.

TABELA 2

Estabelecimentos Localizados no Plano Piloto — 1977

100%	Empresas de seguros e créditos Corretores de títulos e valores Empresas aéreas Empresas de comunicações Empresas jornalísticas
70 a 99%	Estabelecimentos bancários Empresas de publicidade Empresas de radiodifusão Estabelecimentos de ensino Difusão cultural e artística Serviços públicos Serviços pessoais Profissionais liberais Administração e conserv. edifícios
50 a 69%	Comércio atacadista/armazenador Empr. rodoviárias interurbanas Empr. rodoviárias urbanas Hospitais, postos de saúde e centros de pesquisa Turismo, hospitalidade e diversões Serviços diversos Escritórios comerciais

FONTE: GD,FCODEPLAN/IBAM. Projeto de Assentamento de Serviços no DF. Brasília, 1978.

Esses dados, como já ressaltamos, são apenas indicativos do grau de centralização das atividades em Brasília, sendo constatado por Ferreira (1975) que “o núcleo central detém a importância funcional do aglomerado, e que as funções preenchidas pelos outros núcleos urbanos do Distrito Federal têm caráter de complementação das funções do primeiro”.

DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

Faremos um rápido exame da distribuição do emprego apenas por atividade, já que os dados de fontes oficiais não informam a respeito do local de residência dos informantes. Agrupamos as atividades urbanas, em 1970 e 1976 (PNAD/IBGE), e notamos que houve uma perda relativa do setor secundário: passou de 26% em 1970 para 21% em 1976. Isso se deveu a um aumento relativo no setor terciário que, em 1970, possuía 131.450 ativos, passando, em 1976, para 234.543, ou uma participação relativa de 74 e 79%, respectivamente, nos anos indicados, conforme tabela 3.

TABELA 3

Pessoas Economicamente Ativas — 1970 e 1976

SETORES DE ATIVIDADE	PESSOAL OCUPADO			
	1970		1976	
	Números absolutos	% sobre o total	Números absolutos	% sobre o total
Indústria de transformação.....	7.872	4,4	17.864	6,0
Indústria de construção.....	36.655	20,6	40.746	13,7
Outras atividades industriais.....	1.882	1,1	4.847	1,6
Comércio de mercadorias.....	17.651	9,9	36.048	12,1
Prestação de serviços.....	39.692	22,3	64.910	21,7
Serviços auxiliares de atividade econômica.....	—	—	9.822	3,3
Transporte e comunicação.....	9.335	5,2	26.332	8,8
Atividade social.....	21.985	12,3	33.460	11,2
Administração pública.....	33.599	18,9	56.179	18,8
Outras atividades.....	9.188	5,2	17.792	6,0
Total.....	177.959	100,0	288.100	100,0

FONTE: IBGE — Censo Demográfico de 1970 — DF. Rio, IBGE, 1973.
IBGE — Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio — 1976, DF. Rio, IBGE, 1976.

O dinamismo do emprego de ativos no setor formal ou circuito superior da economia encontra-se no terciário (aqui não revelados os que se empregam no setor informal ou circuito inferior, que engrossam as fileiras dos subempregados ou desempregados).

Vimos que os estabelecimentos, ao menos em número, obedecem a um padrão centralizado de localização; poder-se-ia inferir que esses estabelecimentos absorvem, também no Plano Piloto, a maior parte dos

ativos empregados. Na falta de dados para a confirmação utilizaremos a distribuição espacial da renda em 1970 e 1976.

Enquanto dado isolado, a renda *per capita* se nos parece um dado pouco esclarecedor. No entanto, vale examiná-la, correlacionando-a, na medida do possível, com outras variáveis, colocadas anteriormente. De início, conforme se percebe na tabela 4, o Plano Piloto, enquanto lugar das atividades nobres, mais renumeradas, detém renda *per capita* sempre superior à média do Distrito Federal; tanto em 1970, quanto em 1976, essa renda foi superior ao dobro da média.

TABELA 4

Renda Bruta per Capita Anual — 1970 e 1976, em Cr\$

LOCALIDADE	RENDA BRUTA PER CAPITA (Cr\$)	
	1970	1976
Distrito Federal.....	2.186,72	15.292,30
Plano Piloto.....	4.998,84	34.959,73
Guará.....	—	11.727,66
Núcleo Bandeirante.....	1.639,98	11.447,81
Taguatinga.....	1.474,50	10.311,60
Ceilândia.....	612,72	4.248,02
Sobradinho.....	1.228,94	8.594,27
Planaltina.....	735,39	5.141,27
Gama.....	831,17	5.823,31
Brasilândia.....	697,56	4.873,66

FONTE: CODEPLAN, Anuário Estatístico do Distrito Federal — 1978.

Essas estimativas da CODEPLAN são esclarecedoras na medida em que se faça uma correlação entre, por exemplo, volume populacional e distância de uma localidade em relação ao centro e renda. Tomemos Gama e Ceilândia, relativamente distantes do Plano Piloto, que apresentam renda *per capita*, respectivamente, de 16 e 12% da deste último.

Nesta comparação, vale salientar que os que moram no Plano Piloto encontram-se próximos ao local de trabalho, enquanto os que ganham salários bem inferiores, deslocando-se de longas distâncias, pagando muito de seu salário em transportes, sofrendo desgaste físico e psíquico em seus deslocamentos, auferem baixos salários.

Taguatinga é a cidade satélite que apresenta maior renda *per capita*, mas essa renda não chega a ser um terço do Plano Piloto, não se aproximando igualmente da média do Distrito Federal. Destaque-se não termos dado importância, nessa comparação, às localidades do Guará e Núcleo Bandeirante (cujas rendas superam um pouco a de Taguatinga) em razão de sua proximidade com o Plano Piloto e por formarem o que se denomina nas estatísticas de região administrativa de Brasília.

As estatísticas examinadas anteriormente demonstram cabalmente que Brasília possui um padrão centralizado de oferta de oportunidades de trabalho e de rendas mais elevadas, enquanto que a população majoritária habita localidades não providas de facilidades e de trabalho, gerando o que está sendo denominado de “seletividade espacial, econômica e social”, por Santos (1979).

TENDÊNCIAS PARA OS ANOS 80

Em face do quadro traçado sobre as estatísticas oficiais, que se poderá esperar para a cidade ao longo da década que se inicia?

Sob o ponto de vista espacial, econômico e social, com base em pesquisas ao longo da década de 70 (Paviani e Ferreira, 1977), podemos caracterizar as seguintes tendências:

a) *Consolidação de um modelo polinucleado de povoamento urbano*, que busca fugir às conurbações comuns às cidades de crescimento assim denominado "espontâneo";

b) *Concentração de população em área*. A população continuará buscando a periferia na esperança de encontrar terra e habitação mais barata. Contudo, a concentração de população na periferia faz com que 3/4 dos habitantes ocupem menos do que 27% da terra urbana, ficando o quarto restante no usufruto do planejado espaço urbano da Região Administrativa I (primordialmente ocupada pelo Plano Piloto e que possui 283 km², segundo o *Anuário Estatístico* do DF, CODEPLAN, 1978).

c) *Aumento das densidades demográficas das cidades satélites* não apenas por afluxos migratórios que a elas possam estar se dirigindo mas por um contingente não desprezível de nascidos no Distrito Federal. Enquanto isso, justamente onde a terra urbana se encontra sob usos mais controlados, as densidades permanecem baixas.

d) *Agravamento das desigualdades internas, em termos econômicos e sociais*, se persistirem os padrões locacionais de empresas, oferta de empregos, órgãos públicos, etc., nitidamente centralizados no Plano Piloto.

Além dessas tendências evidentes poderíamos acrescentar outras:

1) tendência da seletividade espacial-social funcionar como força de empurrão, possibilitando o surgimento de nova onda de povoamento caracteristicamente urbana em espaços antes destinados à agricultura, na periferia do Distrito Federal. Assim, *o povoamento urbano além dos limites do Distrito Federal*, dependente, sob o ponto de vista funcional, da cidade de Brasília, é uma tendência a merecer não apenas a recomendação de estudos mais aprofundados mas a intervenção de organismos regionais e federais. A atitude a ser refreada é a de alocação de lotes ou moradias do tipo urbano sem as mínimas condições de trabalho próximo ou da oferta mínima de bens e serviços, pois os loteamentos abertos ao povoamento da periferia poderão abrigar uma população superior à de Brasília (ou de cerca de 1.500.000 habitantes, segundo Oliveira, 1979);

2) tendência, ao longo dos anos 80, de se *manter o espaço elitizado do Plano Piloto*, em razão da elevada valorização da terra e por terem os lotes urbanos destinos rígidos, estipulados no plano original. Preservando-se a experiência de planejamento urbano, ao menos ao nível do quadro físico, estimula-se o que arrolamos anteriormente. Daí que o quadro urbano fechado para o Plano Piloto não seria visto como intrinsecamente indesejável, se não viesse a funcionar como uma força de expulsão da população de menor renda para a periferia do Plano Piloto ou para além dos limites do Distrito Federal;

3) tendência à “terciarização” do Plano Piloto, isto é, um crescimento exagerado ou inchação do terciário. Segundo o SINE/DF (1978), “o setor informal urbano do Distrito Federal está estimado em cerca de 150.000 trabalhadores”, o que equivaleria a um acréscimo de 50% ao setor formal (ver tabela 5). O que dificulta melhor avaliação do desemprego, subemprego ou emprego disfarçado em Brasília é a falta de se instituir ou implementar os organismos afetos ao setor com amplos recursos materiais e humanos para pesquisas na área social. Para poder monitorizar o setor terciário, principalmente naquilo que se passou a denominar de “circuito inferior” (Santos, 1979), o circuito superior (na área de planejamento) terá que se abastecer de informações de boa fonte, visando a dar subsídios para a abertura de oportunidades quando o setor da construção civil começa a desaquecer-se;

4) tendência ao desaquecimento da oferta de empregos na construção civil. Baseado no fato de que, em 1972, Brasília possuía 16,5% de seus ativos ocupados na construção civil e em face da constante redução desse contingente, Sobral (1974) calculou que essa participação seria, em 1983, de apenas 5,4% do total de ativos urbanos. A tendência recente parece ir ao encontro dessa estimativa, pois, se em 1970 o pessoal ocupado em obras era representado por 20,6% do total de ativos, em 1976 essa participação relativa baixara para 13,7% (ver tabela 5). Aliás, a diminuição do ritmo das obras de edificações na cidade, maior responsável pela inchação do terciário, talvez não esteja se processando mais rapidamente em vista de já se notar o surgimento da “indústria de reformas” em prédios e equipamentos públicos — que acaba reempregando um considerável número de assalariados. Mas, na atual marcha, a desmobilização de empregados em obras desembocará — para ser otimista — numa mais rápida ocupação de pessoas em biscates, tarefas ambulantes, prestação de serviços precários, etc., que engrossa as fileiras do “terciário marginal”;

5) nota-se também uma tendência a não implementação (ou de lenta implementação de planos recentemente concebidos, visando a alterar o quadro da oferta de empregos, sob o ponto de vista espacial e do próprio perfil da oferta de trabalho. O exemplo atual é o Plano Estrutural de Organização Territorial do DF (PEOT., 1977), que oferecia três alternativas e ensejava uma proposta final para a ocupação territorial do Distrito Federal. Pode-se considerar que essa proposta foi a primeira tentativa de amplo significado para se retornar o planejamento urbano após a consolidação da cidade. Sua implementação, se feita, evitaria a fuga para a periferia e os empregos que a própria inovação traria reduziriam o contingente de favelados que ocupam vários pontos do Distrito Federal.

6) Sob o ponto de vista da organização espacial, não se poderia deixar de anotar uma tendência no sentido de *Brasília assumir um papel de cada vez maior destaque no plano regional*. Esse papel regional da cidade tanto se faz a nível da livre iniciativa como a nível da intervenção governamental e estava prevista no projeto inicial pelo urbanista Lúcio Costa (1974). Visto sob o ângulo da teoria geral dos sistemas, esse planejamento regional tanto poderá ser motivo de refreamento de correntes imigratórias para o DF como razão de seu estímulo, em caso de insucesso ou de interrupções que possam ocorrer por motivos econômico-financeiros conjunturais. Mas o sucesso da intervenção governamental na região de Brasília estimulará o surgimento de novas iniciativas na região, desviando investimentos (como os da indústria) que, de

outra forma, se destinariam ao Distrito Federal, realimentando todo o sistema migratório. Mas ressaltamos a necessidade de um inventário a respeito do programa regional que se leva a efeito, monitorizando-se as reais repercussões que se efetivam na área rural e nas cidades componentes da área de influência próxima de Brasília.

CONCLUSÃO

Uma vez delineado, em termos amplos, o quadro espacial e econômico, quais poderiam ser as indicações dos rumos a seguir nesta década?

De toda a utilidade seria “considerarmos que Brasília poderia ser vista como um laboratório de experiência planejada...” (Paviani e Ferreira, 1977), mas, consolidada fisicamente, a cidade deveria se voltar agora ao planejamento do espaço humanizado, procurando enfrentar o segundo desafio de Brasília, qual seja o de suprir a demanda por novas oportunidades de trabalho. Se o primeiro desafio foi implantar Brasília e consolidá-la como capital Federal, a etapa seguinte deverá ser a de oferecer oportunidade aos que, tendo nascido no Distrito Federal, já se apresentam ao mercado de trabalho. E esse contingente não é pequeno se atentarmos para o fato de que, nos últimos anos, o crescimento vegetativo tem se mantido acima de 30.000 pessoas (superior mesmo ao crescimento migratório que gira ao redor de 26.000, CÓDEPLAN, 1978). Assim temos um acréscimo populacional de cerca de 50.000 habitantes — ou uma cidade nova dentro do Distrito Federal a cada ano.

A esse propósito e no sentido de oferecer novas oportunidades de trabalho, o arquiteto Lúcio Costa (1974) destaca que “a instalação de empreendimentos industriais e agrícolas em áreas apropriadas situadas além desses núcleos satélites, de efeito, portanto, centrífugo, tal como a atual administração vem cogitando, parece-me iniciativa acertada, pois, criando novos pólos de atração, contribuiria para fazer reverter o sentido centrípeto da atual vinculação”.

Em resumo, o que se quer é que as localidades periféricas passem a ser efetivas cidades satélites, retendo maior proporção de ativos nelas existentes em oportunidades oferecidas por elas mesmas, atenuando e reduzindo paulatinamente a dependência que têm em relação à oferta de trabalho pelo Plano Piloto. Nesse sentido sugerimos que sejam consideradas as “recomendações” oferecidas pelo I Seminário de Planejamento Governamental de Brasília (I SEPLAC, 1976, vol. VI), selecionando-se entre as noventa proposições aquelas de implementação mais rápida e que possuam maior poder de realimentar o sistema urbano do Distrito Federal, em especial as cidades satélites. Assim se dará oportunidade para que este conjunto urbano cresça sem os traumatismos das grandes metrópoles e dentro das estipulações regionais e locais para as quais Brasília foi concebida e implementada.

REFERÊNCIAS

- CODEPLAN. *Núcleos habitacionais futuros*, 1972.
- CODEPLAN. *Anuário Estatístico do DF* — 1978.
- CODEPLAN. *Indicadores Conjunturais* — DF, 1979.
- COSTA, L. “Relatório do Plano Piloto de Brasília”, in *Senado Federal, I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*, 1974.
- COSTA, L. “Primeira carta dirigida ao senador Cattete Pinheiro” in *Senado Federal. I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*, 1974.
- FERREIRA, I. C. B. *Organização Espacial do Distrito Federal, Convênio FUB-GDF*, 1975. (mimeo.).
- FIBGE, Recenseamento de 1957, 1959, 1969 e 1970.
- FIBGE, *PNAD*, 1976.
- GDF, CODEPLAN, IBAM. *Projeto de assentamento de serviços no DF*, 1978.
- OLIVEIRA, M. L. P. “Notas sobre a organização espacial da periferia do DF”, 1979 (mimeo.).
- PAVIANI, A. e BARBOSA, I. C. “Migração problemas e crescimento urbano no DF brasileiro”. *Boletim Geográfico* 32 (235): 5-15, 1973.
- PAVIANI, A. *Mobilidade intra-urbana e organização espacial: o caso de Brasília*. 1976 (tese — mimeo.).
- PAVIANI, A. e FERREIRA, I. C. B. “Brasília: organização interna da cidade”. *Rev. Bras. Planejamento* (Porto Alegre) 4: 55-61, 1977.
- SINE/DF. *O trabalho ambulante no comércio e serviços no DF*. 1978. (mimeo.).
- SANTOS, M. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Rio, Francisco Alves, Ed. 1979.
- SOBRAL, G. “A estrutura ocupacional da economia do DF e suas perspectivas nos próximos dez anos”. in *Senado Federal. I Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília*. 1974.
- WILHEIM, J. “Brasília ano 2.000”, *Revista Acrópole*, XXXII (375/376), 42-46, 1970.