

DOSSIÊ BRASILIA

DOSSIÊ BRÁSLIA, em sua quarta etapa, continua hoje seu esforço sistemático de análise sobre as questões urbanas e sócio-econômicas do Distrito Federal, enfocando desta vez diversos aspectos relacionados à hierarquização e à setorização no DF.

A partir desta edição, DOSSIÊ BRÁSLIA, será apresentado quinzenalmente, aos domingos



Paulo Bertran,
economista
e historiador
Aracy Berman,
arquiteta

Uma análise da cidade planejada e da estrutura sócio-econômica do DF

Brasília: a economia desarticulada

O Distrito Federal e uma economia em crise de crescimento e de identificação. Do passado sobra-lhe um fardo não resolvido de contradições, que até o momento não passaram por um esforço sério de planejamento ou por um conjunto de hipóteses que lhes descortinassem um rumo.

Por anos a fio, a única política econômica adotada resumiu-se a um descosido esforço de substituição de importações agrícolas, e a um tão eloquente quanto vazio discurso sobre a sua industrialização.

Abalroada, pela crise nacional dos anos 80, Brasília emerge agora para um novo ciclo de crescimento econômico, sem que as bases desse surto tenham sido pensadas ou planejadas.

É urgente assim que a comunidade e o GDF partam para a discussão de novas estruturas para o processo de crescimento e desenvolvimento social do DF, a tempo de esconjurarem-se as futuras "síndromes da Ceilândia", repetição de um impasse entre estímulos e desestímulos aos ciclos da construção civil, a fluxos e refluxos no espectro do mercado de trabalho e nos mecanismos migratórios.

O setor industrial

No setor secundário, absorvendo 42.715 pessoas em 1985, (segundo dados da FIBRA), as indústrias do DF, têm observado comportamentos diferentes, conforme o ramo de atividade.

Em geral, porém, o sentido é fortemente expansivo, passando-se de 748 estabelecimentos em 1977 para 1.941 em 1984/5.

É possível observar um crescimento generalizado no setor industrial, ainda que qualitativamente transformado ao longo do tempo, com a proliferação de micros e pequenas empresas (após a crise de 1980/82), e certamente com novo incremento a observar-se nos próximos anos, face à aplicação do estatuto das microempresas.

Enquanto as indústrias de transformação progrediram nos últimos anos, a indústria de construção civil, regrediu e foi fortemente atingida pela recessão nacional: de um total de

1.895 mil m² de obras em andamento em 1979, caiu para 1.214 mil m² em 1983, segundo dados da Codeplan.

Nesse período, a metragem de obras em edifícios residenciais no Distrito Federal caiu de 521.000m² para 115.500, de 257.700 para 140.000 em edifícios comerciais, e drasticamente, de 377.000 para 27.000 m² em edifícios públicos. O problema foi em parte reduzido com o crescimento do número de construções nas cidades-satélites e arredores do Plano Piloto, onde, entre 1979 e 1983, a metragem de obras em andamento subiu de 739.600 para 931.900m², embora geralmente para construções de pequeno porte e baixo custo.

O setor terciário

Com o enxugamento dos gastos governamentais no período de recessão, que se prolonga de 1980 até o momento, o setor terciário e de serviço (incluindo o comércio) teve um crescimento nominal do número de empresas, que reflete fenômeno parecido com o do setor industrial. Houve expressivo aumento no número de empresas e de autônomos cadastrados no GDF, mas em sua grande maioria trata-se de atividades minúsculas, resultantes do desemprego generalizado. Assim, entre 1979 e 1984 (dados da Codeplan) as empresas prestadoras de serviços subiram de 11.680 cadastramentos para 13.969. Os serviços autônomos no mesmo período pularam de 17.320 cadastrados para 22.721, boa parte deste aumento constituindo-se de autônomos egressos do setor formal da construção civil e das novas safras de universitários que não encontram emprego no setor público.

E este, portanto, em sua generalidade, o esboço provisório das atividades econômicas no Distrito Federal: um rico mercado consumidor, servido por uma economia basicamente importadora, e com os setores econômicos locais buscando se adaptar à conjuntura de crise em todas as brechas que a estrutura geral permite, tudo isto permeado pela economia — sombra das cidades-satélites.



Plano Piloto: a utopia circunscrita



Taguatinga em 1977: a utopia selvagem

Uma cidade hierarquizada

A compreensão do processo de nascimento e crescimento de uma cidade está estreitamente ligada ao processo socioeconômico da região ou do País em que está inserida. O processo de urbanização assume características diferentes através dos tempos, de acordo com o processo de desenvolvimento da sociedade.

No período colonial, as cidades brasileiras surgiam em locais de entrada da mercadoria estrangeira ou de saída de produtos nacionais, portos e entrepostos. Comportavam-se mais como ponto de passagem, do que como local de produção. Já no período de auge da economia agrária as cidades surgem como centros administrativos e local de residência da classe produtora rural. O capital é direcionado para o meio urbano mais no sentido de embelezamento das cidades do que para incentivar a produção.

É no entanto, no período da economia industrial, que a urbanização se agiganta. A transformação da estrutura produtiva impõem forte concentração urbana. A cidade muda o seu papel, transformando-se em local de produção e centraliza o capital, a força produtiva e a oferta de bens e serviços. Transforma-se no ponto atrativo para a população rural, gerando a migração, o grande crescimento demográfico, enfim, vitalizando a concentração característica do sistema de produção capitalista.

A sociedade brasileira se transforma e, cada vez mais, contingentes de população rural se dirigem às cidades, acelerando o crescimento da população urbana e acarretando a proletarianização de camponeses e agricultores mais pobres, que se fixam em suas periferias.

Assim, pode-se considerar a terciarização como uma das principais características da urbanização brasileira, como resposta à falta de capacidade de absorção de todo contingente de mão-de-obra nas indústrias, ao acelerado crescimento demográfico e às migrações.

Brasília surge nesta fase em que se intensifica a urbanização no País, para dar suporte ao crescimento industrial que se posicionava como motor e centro dinâmico da economia nacional. "A cidade surge por efeito indutivo da industrialização sem, contudo, ter a implantação industrial como condição necessária. No caso de Brasília, não foi

a industrialização o cimento da urbanização, mas sim sua posição de interconexão e principalmente sua função de capital, que lhe garantia ser um mercado urbano em potencial, devido ao seu porte e ao poder aquisitivo bastante elevado da população de funcionários". (Ignez Costa B. Ferreira, 1985).

A cidade criada, para se consolidar no então deserto Planalto Central, teve que se basear em ações decisivas do Governo, além de oferecer vantagens para os que deveriam aqui se fixar. A transferência de órgãos e empresas do Governo foi feita às vezes sob forte contestação, empresas estatais e paraestatais receberam reforços para se instalarem em Brasília. Esforços são realizados para implantação de equipamentos urbanos, alocados principalmente no Plano Piloto.

Assim as atividades econômicas, acompanhando a fixação dos órgãos federais, se concentraram na área central. Não só o governo implantou os serviços básicos para atender às necessidades da população local, como também a iniciativa privada acabou sentindo-se atraída e investiu na Capital Federal. Enquanto isso, as cidades satélites se expandiram populacionalmente, sem receber equipamentos de infra-estrutura urbana à altura de seu crescimento demográfico. O equipamento de melhor qualidade e em maior número era destinado ao Plano Piloto, que manteve sempre a supremacia na hierarquia urbana. A principal característica da distribuição espacial das atividades em Brasília acabou sendo o seu formato centralizado.

Em 1970 o Plano Piloto possuía mais da metade dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços, enquanto Taguatinga, a segunda mais importante localidade, possuía apenas um quarto desses estabelecimentos, os demais ficavam distribuídos nas outras localidades periféricas.

Já em 1981, observa-se que Taguatinga se sobressai em número de estabelecimentos industriais e comerciais, assumindo o papel de verdadeira cidade-satélite, com relativa autonomia funcional. No entanto as demais localidades apresentam um número muito baixo desses estabelecimentos, como demonstra o quadro a seguir:

DISTRITO FEDERAL Distribuição dos estabelecimentos industriais e comerciais 1981			
Localidade	Est. Industriais N°	(%)	Est. comerciais N°
Plano Piloto	292	26,2	6.977
Taguatinga e Ceilândia	519	46,6	5.139
Gama	110	9,9	1.758
Sobradinho	93	8,4	1.063
Planaltina	17	1,5	706
Brazlândia	10	0,9	439
Núcleo Bandeirante	54	4,9	890
Guará (SRIA)	19	1,7	984
Distrito Federal	1.114	100,0	17.956

(contribuintes ativos)

Fonte: CODEPLAN, "Anuário Estatístico do Distrito Federal — 1983". Brasília, CODEPLAN, 1983a.

Quando ao pessoal ocupado, o censo demográfico de 1970 mostra a mesma grande concentração. O Plano Piloto destaca-se com 55,7% e Taguatinga, em segundo lugar, com 20,7% as outras localidades, em conjunto, detinham menos de um terço do pessoal.

Em 1980 o censo apresenta ligeira alteração. O Plano Piloto baixou sua participação para 40,6% e Taguatinga aumentou para 37,7%, ficando as demais localidades com os restantes 21,7%.

Com relação à distribuição populacional, sabe-se que em 1970 a população do Plano Piloto representava 30% da população total do DF. Em 1977, esta população reduziu-se para 26% e em 1980, para 24%.

O problema habitacional do DF é um dos mais alarmantes. Criada para ser base de uma nova sociedade, sem estratificação de classes, a realidade expulsou para a periferia as classes mais pobres, mantendo no Plano Piloto os privilegiados.

Aggrava a situação o fato de os moradores do Plano Piloto se en-

contrarem próximos ao trabalho, enquanto os que ganham salários ínfimos deslocam-se por longas distâncias, provocando um grande desgaste financeiro, físico e psicológico.

Em verdade, Brasília se configura como uma cidade que apresenta todos os problemas da urbanização brasileira. Evidentemente tem algumas vantagens de infra-estrutura, mas a trajetória utópica traçada por seus idealizadores. A cidade não poderia jamais ser um "oásis no cerrado", ilha urbana diferenciada do processo nacional.

Mas há que se encarar hoje a sua realidade. Importante se faz pensar na descentralização das atividades, criando-se infra-estrutura urbana e de trabalho nas diferentes cidades-satélites. Estas localidades deveriam deixar de funcionar simplesmente como cidades-dormitório e, através do desenvolvimento de algumas alternativas no setor secundário e terciário, ligar-se à demanda do mercado local e regional.

No DF a mais alta renda per capita do país

Se tomarmos por parâmetro, o número de pessoas empregadas conforme o número de salários-mínimos que recebem, e comparando-se o Distrito Federal com outros Estados, tem-se:

Pessoas ocupadas de 10 anos e mais Rendimento Mensal (salário mínimo) (Porcentuais sobre o total)

Unidades	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 5	Mais de 5
Distrito Federal	19,2	27,4	30,1	22,1
São Paulo	20,2	30,7	28,9	17,5
Rio de Janeiro	23,8	30,6	28,4	15,9
Brasil (média)	35,2	25,1	18,2	9,7

Fonte: IBGE — Anuário Est. do Brasil — 1980.

Esse quadro evidencia a identificação do Distrito Federal como o mais elevado mercado de rendas e de consumo (proporcional às populações) do País, o que já era conhecido como importante característica do mercado

brasiliense. Enquanto no DF, 52,2% da população ativa recebe mais de dois salários mínimos, em São Paulo essa proporção cai para 46,4% e no Rio, para 44,3%. Quando se trata do Brasil como um todo, esta proporção fica em torno de 27,9%, pouco mais da metade registrada no DF.

Quem ganha o quê e onde

Como se comporta a estrutura de população e rendas a nível de setores de produção no Distrito Federal? Veja-se no quadro:

DISTRITO FEDERAL — PESSOAS OCUPADAS COM 10 ANOS E MAIS DE IDADE RENDIMENTO MENSAL (SALÁRIOS MÍNIMOS) — %

Atividades	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 5	Mais de 5
Agrícolas	42,3	24,0	10,0	10,0
Ind. Transformação	11,4	33,2	35,5	19,3
Ind. Construção	7,2	44,3	36,7	11,6
Outras inds.	4,9	35,4	30,1	27,8
Comércio	17,8	33,0	26,8	19,0
Serviços	42,1	29,2	18,6	9,0
Transp. e Comun.	5,0	28,6	42,4	23,7
Social	10,0	26,5	34,6	28,0
Adm. Pública	6,4	11,8	40,2	41,2
Outras	4,0	10,4	31,8	51,1
Média	19,2	27,4	30,1	22,1

Fonte: IBGE — Anuário Estatístico 1980

Ora, pelo quadro acima constata-se o baixo volume de rendas gerado no Distrito Federal pelas atividades agrícolas e de serviços. Ainda que em extratos baixos, a construção civil puxa essas médias, tendo seu contingente empregatício preponderante na faixa de 1 a 5 salários mínimos.

A performance melhora (entre as faixas de 1 a 5 salários mínimos) para os contingentes empregados nas indústrias, no comércio, nos transportes e nas atividades sociais, todos esses com mais de 60% de emprego nas categorias de renda somadas, de 1 a 2 e de 2 a 5 salários mínimos.

Finalmente para os extratos

Setores	N° de pessoas empregadas	% população total
Primário	7.565	2,0
Secundário	71.245	19,5
Terciário	287.937	78,5
TOTAL	366.747	100,0

Assim, sob a ótica apenas do emprego, temos aqui o quadro típico de uma capital brasileira de porte médio, tendente à metropolização, com atividades terciárias altamente pronunciadas (sobretudo em função do contingente de funcionários públicos) e com uma economia importadora de produtos agrícolas e industrializados.

O contra-senso agrícola

A economia da cidade-Estado do Distrito Federal, não fosse a excepcionalidade da condição de capital do país, e sua elevada renda per capita, teria contornos parecidos como se vê com o de outras cidades de porte médio, como Porto Alegre, Curitiba, Belem ou Goiânia, onde a agropecuária e naturalmente pouco importante em relação a outros setores

Infelizmente ainda não se realizaram estudos do produto agregado do Distrito Federal, o que impede a avaliação precisa do desempenho dos seus setores de produção. Não obstante, construindo esse cenário, as atividades agropecuárias no DF têm observado uma boa progressão de crescimento, como se depreende do quadro abaixo:

Estabelecimentos Rurais	1975		1980	
	NUMERO	AREA (ha)	NUMERO	AREA (ha)
Proprietário	885	136 834	795	127 692
Arendatário	392	31 395	1 240	127 390
Ocupante	558	16 568	587	23 270
TOTAL	1 839	185.060	2 653	279 644

Fonte: IBGE — Censo Agropecuario.

No ultimo quinquênio da década passada, o número de estabelecimentos cresceu 142,7%, enquanto a área aumentou 151,1%. Dentro do espírito do PAD-DF, tanto o crescimento em estabelecimentos quanto em áreas fez-se pelo arrendamento de terras públicas.

A resposta aos estímulos produtivos fez-se logo notar para alguns tipos de culturas comerciais, como o arroz, a soja, o trigo etc.

Outros produtos, tanto de lavouras permanentes quanto temporárias, tiveram desempenho medíocre e até mesmo negativo, enquanto a pecuária bovina evoluiu significativamente, passando de 51 000 a 80 000 cabeças no período de 1978/1982.

O contra-senso de tudo isto é que o

DF não precisava ter esse tipo de economia agropecuária mista, o que devia fazer-se muito mais apropriadamente dentro de um esquema regional de divisão de trabalho com Goiás e Minas Gerais, do que com a pretensa auto-suficiência agropecuária do Quadrilátero, movida a altíssimos custos sociais e baixo retorno econômico. Depois houve esse verdadeiro loteamento, sem ônus particular, que foi a proliferação de arrendamentos, que ninguém se atreve a jurar que se mantenha sem foro de propriedade privada nos insondáveis meandros do século 21. Tudo isso, porém, seria irrelevante, se a agropecuária do DF se encaminhasse para usos mais nobres, como a produção de sementes selecionadas e a formação de plantéis finos.



Taguatinga em 1986: a utopia do possível



Dossiê Brasília estará de volta no dia 01/06/86, domingo