



Oscar Niemeyer, autor do projeto que está sofrendo contínuas alterações

# Anos 80 prometem uma série de problemas

Os problemas que atingem Brasília não entrarão em declínio nos anos 80. A indústria da construção civil continuará desaquecida, novas perspectivas de emprego aparecerão muito lentamente, sem capacidade para absorver a mão-de-obra dos próprios brasilienses que começam a competir no mercado de trabalho. A casa própria também ficará mais difícil. A valorização do espaço urbano funcionará como fator de expulsão para a periferia.

Constatação não muito otimista, mas baseada em pesquisas, será apresentada pelo professor Aldo Paviani, da Universidade de Brasília, conferencista que participará do Seminário Brasília Anos 80, promovido pelo GDF/UnB e Correio Braziliense, que será realizado entre 7 e 11 de abril, em comemoração aos 20 anos da cidade.

Fugindo ao plano original, Brasília se defrontou com problemas graves que ameaçam torná-la tão problemática quanto as outras que serviram de antídoto para os seus criadores. A sugestão do professor Aldo Paviani é que "a cidade deva se voltar agora, ao planejamento do espaço humanizado, procurando enfrentar o segundo desafio de Brasília, qual seja o de superar a demanda por novas oportunidades de trabalho".

## TENDÊNCIAS

A população continuará buscando a periferia na tentativa de encontrar terra e habitação mais barata. Nas cidades-satélites, onde o crescimento é desordenado, a densidade demográfica atinge índices altos, contrapondo-se com os setores mais nobres, onde o espaço urbano é mais controlado. As desigualdades internas podem agravar-se caso permaneça a tendência centralizadora de empregos no Plano Piloto. A se confirmarem as estimativas da Codeplan para 1980, a periferia estará acolhendo três quartos da população urbana no segundo semestre deste ano, enquanto o Plano Piloto deterá 25 por cento deste total. "Desta forma", acentua o professor Paviani, "o fato mais importante desta fase não é apenas o do continuado incremento populacional, mas o da sua distribuição sob um modelo diverso do previsto no plano urbanístico original".

O professor lembra que dez anos após a sua inauguração, Brasília atingia o limite populacional estabelecido no edital de concorrência para a elaboração de seu Plano Piloto. Uma cidade que dentro do plano original, seria unitária, maciça, com limites urbanos rígidos para impedir o crescimento desordenado, acaba cercada de cidades-satélites antes mesmo que o Plano Piloto atinja os 500 mil habitantes previstos. As satélites que seriam criadas para "desafogar" o Plano Piloto, acabaram se tornando a única opção, diante da pressão imobiliária.

Hoje, a situação não está melhor. A concentração da população na periferia faz com que três quartos dos habitantes ocupem menos de 27 por cento da terra urbana, ficando o quarto restante no usufruto do planejado espaço urbano, segundo dados colhidos pelo professor Paviani.

## PLANEJAMENTO

Planejar é preciso, concluem os estudiosos. Entretanto, não há uma crença generalizada de que os planos concebidos sejam implantados. Paviani afirma: "Nota-se uma tendência à não implementação de planos 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 do Plano Estrutural de Organização Territorial do DF - PEOT".

Este Plano emergiu da constatação de saturação dos espaços habitados, como uma tentativa de retomar o planejamento de expansão urbana. Foram estabelecidas metas quanto à localização e expansão de novos núcleos urbanos, quando Taguatinga, Sobradinho e Guará estavam alcançando seus limites populacionais.

"Passados quase três anos", afirma Paviani, "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."

O povoamento urbano além dos limites do Distrito Federal é uma constatação que não deve merecer apenas estudos mais aprofundados, mas, a intervenção de organismos regionais e federais. Aldo Paviani assinala este alargamento das fronteiras do DF, patrocinada por imobiliárias e as conseqüências futuras:

Uma tendência da seletividade espacial-social funcionar como força de empurrão, possibilitando o surgimento de uma nova onda de povoamento caracteristicamente urbano em espaços antes destinados à agricultura, na periferia 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.

## ELITIZAÇÃO

Mas, a própria destinação rígida dos lotes urbanos dentro do plano original favorece a expulsão da população de baixa renda para além dos limites do Distrito Federal.

E outra tendência que o professor Paviani prevê ao longo dos anos 80: manter-se o espaço elitizado do Plano Piloto, em razão da elevada valorização da terra. A preservação da experiência de planejamento urbano, ao menos ao nível do quadro físico, estimula a busca de novos espaços mais baratos. "Daí que o quadro urbano fechado para o Plano Piloto não seria visto como intrinsecamente desejável, 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", frisa Paviani.

Num breve relato da história de Brasília, que nesses 20 anos passou por transformações significativas alterando substancialmente a proposta de Lúcio Costa e Oscar Niemeyer, temos alguns tipos de povoamento e situações que provocaram estas adulações. No início, 500 trabalhadores, possibilitaram, em fins de 1956, a instalação dos primeiros serviços como o Hospital do IAPI, do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Restaurante do SAPS e a criação do primeiro aglomerado que se chamou "Cidade Livre", hoje, Núcleo Bandeirante.

## POPULAÇÃO

Este pequeno contingente foi multiplicado num curto espaço de tempo demonstrando a tendência que as pesquisas constatariam mais tarde. A medida que as obras evoluíam, aumentava, também, a população. De 2.500 em janeiro de 1957, o número de habitantes salta para 12.700 em julho do mesmo ano. Oito meses depois, já são 28.804 candangos, segundo dados do IBGE.

Após a inauguração da capital, a população urbana aumenta. Nos primeiros quatro anos há quase uma duplicação que aumenta nos anos subsequentes. Entre 1960 e 1964, o incremento foi de 123.512 pessoas, passando para 266.180 pessoas de 1964 a 1970. No início da década de 70, o Censo acusaria uma população maior que aquela prevista no edital para a construção da cidade. Numa distorção do planejamento original, o meio milhão de pessoas estava na principal periferia que abrigava mais da metade.

"Como o grande objetivo foi o de erguer a 'Nova Capital' Paviani escapou aos primeiros administradores qualquer alternativa para a locação das levas de recém-chegados. Com isso, pôde-se detectar para os primórdios de Brasília dois tipos de povoamento: o planejado e o espontâneo".

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 fluxo 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.

## SELETIVIDADE

Os menos afortunados seguem a trilha "normal" de quanto menores são as oportunidades mais difícil é o acesso aos bens. Em Brasília, por mais que a tenha tentado, a realidade dos fatos conduziu o processo para este mesmo caminho. As estatísticas mostraram que as ofertas de emprego estão centralizadas onde a renda per capita é maior, obrigando as populações das cidades-satélites a se deslocarem de grandes distâncias até o local de trabalho, empregando boa parte dos seus rendimentos em despesas com transportes.

É desta "seletividade espacial, econômica e social" que o professor Paviani fala: "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, analisa o professor Paviani, 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, 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.

Numa situação privilegiada, os dados estatísticos de 1970, apontam a concentração de mais da metade dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços. Mais de dois terços das atividades sociais e das classificadas como "outras" (profissões liberais, comércio de imóveis e valores imobiliários, instituições de crédito, seguros e capitalização). Nesta mesma época, 1970, Taguatinga possuía apenas um quarto dos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços do DF. Mas, fora estas duas, as demais permaneciam com números inexpressivos, quase sempre inferiores a 5%.

## DESCENTRALIZAÇÃO

Em 1974 a situação se mostra um pouco alterada. O Plano Piloto passou para uma participação relativa

mais baixa, em relação a 1970, quanto ao número de estabelecimentos industriais: de 63,1, cai para 58,7 por cento do total. Ao contrário, Taguatinga desperta mais interesse saindo da marca dos 25,9 para os 26,2 por cento, em 1974. O Gama alcança alguns décimos percentuais neste setor. Em contrapartida, Sobradinho, Brazlândia e Planaltina perdem pontos na incrementação de estabelecimentos industriais.

Esta descentralização sugerida pelas pesquisas, na verdade têm outra justificativa:

- na realidade - explica o professor Paviani - 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. O melhoramento urbano se intensifica, sobretudo em Taguatinga, Gama, Sobradinho. Por outro lado, Brazlândia, 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 Descobertos, São Bartolomeu e Paraná.

## TERCIÁRIO

O Plano Piloto é sede de 21 categorias do terciário, possuindo majoritariamente percentuais elevados, acima de 50 por cento. Apenas o comércio varejista é minoritário no centro - 30 por cento - ficando, dessa forma, o Plano Piloto como detentor da importância sobre o aglomerado. As demais atividades desenvolvidas nas satélites são apenas complementares. Esta é a tendência à "terciarização" do Plano Piloto a que o professor Paviani se refere: um crescimento exagerado ou inchaço do terciário. A esta se soma outra que é a tendência ao desaquecimento da oferta de empregos na construção civil. Baseado no fato de que, em 1972, Brasília possuía 16,5 por cento de seus ativos ocupados na construção civil, e, face à constante redução desse contingente, Sobral calculou que essa participação seria, em 1983, de apenas 5,4 por cento 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 por cento do total de ativos, em 1976, essa participação relativa baixa para 13,7 por cento.

Aliás, a diminuição do ritmo das obras de edificações na cidade, maior responsável pela inchaço do terciário, talvez não esteja se processando mais rapidamente em vista de já se notar o surgimento da "indústria de reformas", em prédios e equipamento público - que acaba

reempregando um considerável número de assalariados. Mas, na atual marcha, a desmobilização de empregados em obras desembocará numa mais rápida ocupação de pessoas em biscates, tarefas ambulantes, prestação de serviços precários, que, engrossa as fileiras do "terciário marginal", conforme o professor Aldo Paviani.

## INTERVENÇÃO

Brasília assume um papel de destaque, cada vez mais, no plano regional, outra tendência anotada pelo professor Paviani: "e esse papel regional da cidade, tanto se faz ao nível da livre iniciativa como ao nível da intervenção governamental e estava previsto no projeto inicial, pelo urbanista Lúcio Costa. Visto sob o ângulo da teoria geral dos sistemas, esse planejamento regional tanto poderá ser motivo de refreamento de correntes migratórias para o DF, como razão de seu estímulo, em caso de insucesso ou de interrupções, que possam ocorrer por motivos econômicos - 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 investimento 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".

## NOVA ETAPA

Esta análise, como disse o professor Paviani, exige medidas concretas para que todos possam ter oportunidades. Implantar a Capital foi uma etapa. Agora, surge a outra que é de proporcionar condições de sobrevivência a esta população que vive aqui. "O que se quer", acrescenta ele, "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, o professor estende sua sugestão às autoridades, para que sejam consideradas as "recomendações" oferecidas pelo I Seminário de Planejamento Governamental de Brasília (I Seplag), selecionando - se, entre as 90 proposições aquelas de implementação mais rápida e que possam maior poder de realimentar o sistema urbano do DF, em especial as cidades-satélites. "Assim", conclui Aldo Paviani, "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".