

## MUDANÇA OU TRANSFORMAÇÃO NA CIDADE: Uma abordagem preliminar\*

Aldo Paviani\*\*

### Introdução

Na atualidade, mais do que em toda a História da Humanidade, o urbano e o processo que o gera, a urbanização, se impregna de movimento, mudanças e transformações que a Sociedade mesma lhe impõe. Tempo e espaço se amalgamam, acelerados por forças acumuladas na urbanização pretérita, sendo vetores que demarcam as tendências, desejos e pressões em diferentes contextos e formações sócio-espaciais.

Espaço e tempo, imbricados, projetam possibilidades e arranjos em todo os lugares urbanos, sob os impulsos de matrizes geradoras de inovações e informações, contíguas ou remotas, dentro do cenário de globalização, fragmentação, concentração-dispersão a que todo o espaço habitado se submete.

No **período técnico-científico e informacional** só é possível captar e ter conhecimento dos processos em âmbito global e/ou regional graças à velocidade com que o mundo se faz "presente" em todos os lugares por meio da "mass media" e da instantaneidade dos sistemas informacionais em rede.

---

\*Registram-se agradecimentos à CAPES e ao CNPq pelo apoio dado às pesquisas em andamento no NEUR/CEAM e Departamento de Geografia da Universidade de Brasília.

\*\*Professor Titular da Universidade de Brasília. Presentemente organiza a coletânea inter e multidisciplinar **A CONSTRUÇÃO DA METRÓPOLE - Terra Urbana, Trabalho e Moradia em Brasília**, onde irá colaborar com o presente trabalho.

A aceleração dos processos sócio-espaciais, com a aplicação da ciência e da técnica, torna viável conhecer-se o mundo nos lugares e a posição dos lugares antigos e novos nos cenários em transformação.

Sendo o lugar urbano, é necessário se conhecer, os atores/forças que impulsionam a urbanização para, então, compreender as imposições, acomodações, ajustes, mudanças e transformações em curso. Com este conhecimento poderá se abarcar a totalidade materializada na fragmentação, dispersão, concentração e globalização em diferentes escalas e formações sociais, em termos de processo.

Metodologicamente, portanto, a Geografia Urbana do futuro terá que se equipar para captar o inexorável e o irreversível nos processos de fragmentação, dispersão e globalização rebatidos em novas e antigas realidades, fazendo superar a noção dicotomizada arcaico/moderno e de contexto desenvolvido e subdesenvolvido que permeou os estudos urbanos empíricos elaborados pelos geógrafos nas últimas três ou quatro décadas.

Frente ao objeto, os atores enfrentam barreiras e constrangimentos para implementar propostas de mudança, seja por intermédio do que se denomina de **reforma urbana**, seja por elementares programas como os preconizados em **planos diretores urbanos**.

O item **terra** é uma das grandes barreiras ou impecilhos, como se constata em frequentes depoimentos de gestores urbanos e nos resultados de pesquisas sobre o processo de urbanização, sobre planejamento urbano ou simples planos e alocações de novos equipamentos ou infra-estruturas urbanas.

Inicialmente, neste trabalho, desenvolveremos alguns raciocínios teóricos sobre as mudanças/transformações urbanas, e a respeito de questões como a da **terra como condicionante** da expansão urbana e como barreira que se interpõe ao soerguimento da cidadania. Analisam-se algumas problemáticas cruciais para a qualidade do ambiente urbano, de sua expansão/periferização com apartação sócio-espacial, aventando-se soluções possíveis e perspectivas para a gestão de territórios metropolitanos.

## **Mudança/transformação na cidade**

A cidade, como construto sócio-espacial, se reveste de caráter cambiante conforme a atuação das forças que impulsionam o processo de urbanização. Neste sentido mudam estruturas/funções e formas espaciais da cidade que se tornam obsoletos com o passar do tempo, necessitando de renovação e/ou alterações. Daí porque, no decurso de algumas dezenas de anos, certos "fixos

urbanos" poderão não resistir às pressões de Sociedade, emergindo formas/funções ou estruturas novas a partir de intervenções nos antigos cascos da cidade renovada.

A cidade também apresenta facetas de permanência, os chamados "fixos", que não mudam mesmo ao longo de processos seculares e é por este motivo que algumas cidades apresentam feições históricas, preservadas como testemunhas de culturas passadas, ultimamente "tombadas como patrimônios históricos de Humanidade".

Aparentemente, todavia, as cidades parecem apresentar maior densidade de fixos, pois o caráter de mudanças/transformações não são capturados ao longo de uma mesma geração social, ou se percebem apenas aquelas mudanças de algumas estruturas/formas/funções pontuais no território como derrubada de casarões coloniais para a construção de arranha-céus em seu lugar ou de velhas fábricas em cujo sítio se constroem modernos "shopping centers". Além de pontuais no espaço urbano as mudanças são fragmentadas estruturalmente, pois nem todas as coisas mudam ao mesmo tempo ou mudam ao sabor do incrementalismo de certos governantes, por pressões sociais por interesses econômicos ou de grupos e por deterioro/obsolescência quanto ao uso. Neste sentido, um dos grandes impulsionadores de mudanças pontuais/fragmentadas são os gestores urbanos que adotam a forma incrementalista de atuação ou quando agem associados ou não a empresas imobiliárias no sentido de mudar usos da terra urbana ou para ampliar fisicamente os limites da cidade. As políticas de assentamentos populacionais, quando implementadas com as assim denominadas "erradicações de invasões", alocam novos territórios à cidade, provocando modificações quantitativas e qualitativas nos fixos e nos fluxos urbanos. Claro está que o incrementalismo assim efetivado não transforma a cidade e o espaço social em que se insere. A transformação não ocorre porque não se altera a essência da vida social urbana, pois, o reassentamento de favelados se faz por ações de cooptação de lideranças comunitárias e por aliciamento político de contingentes consideráveis de desfavorecidos, isto é, dos pobres "erradicados" das favelas. Nesta ação incremental de governo tem papel de destaque um amplo trabalho de **marketing** político sob a égide da "ideologia da casa própria" e a partir de doação de terreno e uso constante dos meios de comunicação de massa. Os **mass media** têm desempenhado papel importante na veiculação das ações de assentamentos e "mutirões populares", anunciando as diferentes estratégias e logística de acesso à terra, tais como: requisitos para "cadastramento" e para o recebimento de lote ou da casa popular, prazos para inscrição, salário auferido, tamanho da família, anos de moradia na favela etc.

Neste ponto caberia um parênteses para avaliar uma questão importante que é o papel dos movimentos populares para pressionar mudanças no quadro urbano. Ao contrário dos anos 80, em que os movimentos reivindicatórios possuíam vigor, nos anos 90 pode-se perceber um arrefecimento da ação popular ou até uma certa perplexidade frente ao grande movimento político em curso neste meado de década. Hoje, observa-se que não será em todo o contexto urbano que irão aparecer os "interlocutores válidos" como aponta Jacobi (1989, p.11), quando avalia os movimentos reivindicatórios frente ao Estado. Tampouco se perceberá que o Estado irá "legitimar suas reivindicações", como indica Jacobi (1989, p.12). O que se poderá avaliar é o que já denominamos de "esvaziamento de demandas", com a cooptação de movimentos reivindicatórios por parte de certos agentes governamentais, o que ensejará a antevisão de mudanças na cidade a partir de ações de cúpula, envolvendo atores econômicos em "grandes obras urbanas" e não a partir da base, dos movimentos organizados, sobretudo nas periferias urbanas.

Pela análise acima infere-se que a cidade poderá, assim, ser modificada sem transformar a condição de pobre do ex-favelado ou da população empobrecida como um todo. Não só a cidade não vai sendo transformada pelos diversos atores como passa a ser a base para vicejarem nela ações paternalistas, corporativistas e assistencialistas de certos governantes. E destes aspectos há exemplos em quase todas as cidades brasileiras, bastando aprofundar estudos empíricos.

Mas há que se considerar, igualmente, que em certos contextos, a longo prazo, a cidade pode modificar-se mesmo naqueles fixos aparentemente congelados no espaço de uma geração. Pode-se afirmar que os lugares urbanos possuem gerações ou feições particulares, diversificadas e cambiantes de acordo com as forças sociais que os construíram. Uma geração urbana poderia ter a duração de duas ou três gerações sociais, algo como 120 anos. Daí porque, no espaço de vida útil do tipo "de pai-para-filho", as feições urbanas, em suas linhas mais abrangentes, parecem imutáveis ou como já foi referido por Milton Santos apresentam "rigidez" de estruturas/formas urbanas.

Pode-se considerar que a análise do espaço urbano tem sido muito mais dirigida para a captura das mudanças do que das transformações. Estas não apenas parecem raras como exigem bagagem teórico-metodológica mais afinada, inclusive sob o ponto de vista ideológico e operacional. Um exercício teórico-metodológico, portanto, será o de cotejar a pletera de mudanças, antigas ou recentes, frente às pouco percebidas ou raras transformações urbanas.

Sob o ponto de vista do aprofundamento de pesquisas empíricas e da demanda por novos aportes metodológicos e teóricos, o que segue faz parte de

um percurso de trabalho com preocupações que se quer debater para a socialização do conhecimento a respeito da urbanização em nosso contexto. Não se retira, do exposto, o caráter de desafio que a questão urbana impõe aos geógrafos neste final de século na busca de conhecimentos novos como o das transformações urbanas.

### **Acesso à terra e cidadania<sup>5</sup>**

Em países capitalistas, a terra tem sido utilizada como fator de produção, tanto no ambiente urbano como no agrário. Todavia, nestes mesmos países, o uso da terra como mercadoria (PAVIANI, 1989, p.41) favorece o surgimento e manutenção de resultados perversos como a exclusão dos empobrecidos, a segregação e a apartação sócio-espacial de consideráveis contingentes populacionais. Com isto, os que não têm acesso à terra são periferizados social e geograficamente.

Além da questão ideológica que a terra urbana envolve, constata-se que a carência de terrenos desocupados ou com possibilidades de uso futuro indica ser este um gargalo ou condicionante à expansão das cidades e à distribuição equitativa dos equipamentos físico/sociais. Portanto, o inaccessível à terra, por vezes mantido por forças conservadoras, conduz inexoravelmente ao inaccessível à escola, aos equipamentos de saúde pública, aos meios de produção e à própria reprodução da força de trabalho, como a moradia.

A terra "valorizada" com ações especulativas tem conduzido o processo de urbanização a dois movimentos de ocupação dos sítios urbanos:

- a) verticalização, com a construção expandida de edifícios e arranha-céus;
- b) horizontalização, expansão periférica, com crescente alargamento dos limites dos perímetros urbanos, sobretudo das metrópoles.

Logicamente, verticalização e horizontalização podem estar sendo usados em movimento simultâneo, favorecendo a imagem da dinâmica urbana, mas dissimulando carências e ocultando a ampliação da pobreza periferizada. Com isto, em algumas grandes cidades brasileiras, a terra vai sendo "valorizada" ao mesmo tempo no centro e na periferia, complicando a ação dos gestores urbanos e sendo uma barreira ao exercício pleno da cidadania.

Deve-se sublinhar que por acesso à terra se entende igualmente, acesso à moradia, ao trabalho continuado e bem remunerado e aos bens e serviços produzidos com o esforço da Sociedade como um todo. Ao esforço para

---

<sup>5</sup>As unidades a seguir foram debatidas no "III FÓRUM BRASÍLIA DE ARTES VISUAIS - ARTE, ARQUITETURA E URBANISMO", com a apresentação de "A realidade da metrópole e o futuro de Brasília, entre 1º e 4 de setembro de 1994.

democratizar o acesso à moradia digna deve-se agregar a abertura de espaço para o desenvolvimento da cidadania. Como referido, o inaccessível conduz à exclusão, à formação de favelas, presentes mesmo em cidades intermediárias e pequenas, numa expressão espacial da ampliação dos contingentes empobrecidos em todos os lugares e não apenas nas metrópoles. Nestas, as favelas se reproduzem em pontos centrais e em sua periferia geográfica.

Mesmo localizando-se nos pontos centrais das grandes cidades, os pobres são periféricos porque não possuem acesso ao que é essencial à dignidade da vida humana. Os periféricos nos anéis externos atuam para ampliar a mancha urbana, na procura de terrenos ainda não "valorizados". A favela assim é a materialização da periferia geográfica em pontos do território urbano destituídos de infra-estruturas. Por isto, estas favelas passam a ser ocupadas por população de baixo estrato sócio-econômico, assumindo igualmente a característica de último refúgio para os pobres ter um abrigo. Conforme se dá a luta para a instalação da favela, ela passa a ser o **espaço conquistado**, possível apenas nos piores tratos de terra, localizados em encostas de morros, nos mangues e margens alagadiças de riachos ou rios que cortam as cidades. Se o favelado ocupa um terreno público ou privado, aos poucos ou de forma coletiva, passa a ser considerado "invasor", sujeito à "erradicação" por estar cometendo o delito de ocupar terra de propriedade alheia, vedado pela Lei...

Em conferência realizada (em junho/94) na Universidade de Brasília, JEAN LOJKINE, destacou alguns aspectos que caracterizam os destituídos na França, por ele denominados de **precarizados**, sobretudo em questões ligadas ao trabalho. No nosso entender, nos países subdesenvolvidos, os precarizados sociais se constituem em força de trabalho **descartável** ou sujeita as "lacunas de trabalho", como aventamos anteriormente (PAVIANI, 1991, p.118), porquanto já não há mais postos de trabalho para ela no assim denominado "mercado de trabalho urbano". Desta forma, os **descartáveis** vão atingindo os mais baixos degraus do inaccessível e, por isto, passam a morar na rua, sob pontes, viadutos ou mesmo sob as marquises dos edifícios centrais das cidades.

Para MILTON SANTOS, aos pobres se mutila a cidadania quando a eles se nega o acesso à terra, quando se passa a denominá-los de **usuário** da moradia ou **consumidor**... (SANTOS, 1987, p.13). Assim, o "cidadão mutilado", a que se refere MILTON SANTOS (1987, p.19), passa a ser um não-produtor, um não-consumidor, um "não trabalhador" fadado à própria inventividade para a sobrevivência, um aliado dos produtos engendrados por uma Sociedade excludente e produtora de apatamento social.

## **Acesso "dado" versus acesso conquistado**

Como referido, a favela, em alguns contextos tida como "invasão", é o **espaço conquistado** pelos pobres urbanos. É o território conquistado provisoriamente, enquanto alguma obra pública, de saneamento, de acesso viário, de drenagem etc., não a "valoriza". A terra valorizada expulsa o favelado, daí sua condição de "meio-cidadão", de "cidadão incompleto", ao qual se sonegou direitos plenos e a liberdade.

A "invasão" não legalizada é passível de "erradicação" para que se possa ocupar os terrenos com outras atividades. Por vezes, alguns governantes "erradicam" de outra forma, isto é, passam a "assentar" os favelados, transferindo o conjunto de forma "organizada" mas destruindo vizinhanças e associações de moradores. Para estas transferências se viabilizam terrenos para "conjuntos habitacionais" ou se organiza a periferação dirigida com programas denominados de "assentamentos em lotes semi-urbanizados", ou "conjuntos populares".

A atuação nestes moldes pode ser enquadrada em sua totalidade no modelo incrementalista de governo, que pontualiza estes assentamentos em tratos de terra pouco preparados e até com RIMAS desfavoráveis ao povoamento urbano. Uma consequência política das ações incrementais é a cooptação dos transferidos para que, com "mutirões", implementem alguns serviços básicos, além de assumirem o encargo de construção de suas moradias. Ora, como se referiu, a "erradicação" de favelados para 'limpeza' de áreas em vias de valorização faz surgir o **acesso dado** que se opõe ao **conquistado**. De modo geral, o espaço **dado** abre as portas para a degradação do ambiente urbano com duas possibilidades: a concessão de lotes "semi-urbanizados" não estimula cuidados com a qualidade ambiental, sendo frequentes voçorocas, acúmulo de lixo, esgoto e céu aberto, deslizamento de terras, enchentes etc. Com a observação destas ocorrências, pode-se "mapear" a área deteriorada, que geralmente coincide com aquela ocupada pelos pobres.

## **A metrópole de Brasília como caso empírico**

Brasília, como as demais metrópoles latino-americanas, apresenta crescimento urbano impulsionado por dois vetores, o populacional e o das atividades econômicas. Na expansão populacional tem destaque o incremento vegetativo, coadjuvado por correntes migratórias. A população pressiona um crescimento da ordem de 90 mil habitantes, anualmente. No âmbito econômico, Brasília estruturou-se sob a pressão dos setores terciário e quaternário. Nestes,

destacam-se setores empresariais, privados, e, logicamente, da alta administração federal, além de um forte incremento nos setores de serviços, construção civil, comércio, vigilância/manutenção e apoios ao turismo. Na fase atual, deve-se atentar para as perspectivas quanto à magnitude dos problemas de porte metropolitano, nos quais têm proeminência a questão do uso da terra, do desemprego/má distribuição de renda e o da periferização/apartação sócio-espacial.

No Censo Demográfico de 1991, que revelou serem **146.917.459** os brasileiros, são *urbanitas* **110.875.826** ou **75,5%** do total (IBGE, *Sinopse Preliminar*, 1991).

Isto significa que apenas 24,5% vivem no meio rural, ou 36.041.633 habitantes. Somos, portanto, um país eminentemente urbano, se adotarmos o *viés populacional*. Onde estão os *urbanitas*? Uma boa parcela se encontra em 130 cidades com mais de 100.000 habitantes. Nestas cidades, podemos destacar 21 com mais de 500.000, 8 com mais de um milhão e três com mais de dois milhões de habitantes.

E Brasília, onde se situa? Sua posição vem crescendo a cada censo: no de 1991, encontrava-se entre as 8 com mais de um milhão, ou seja, era exatamente a quinta colocada, com seus 1.515.889, colocava-se entre Belo Horizonte, com 1.529.566 e Recife, com 1.296.995 habitantes, considerados apenas os municípios sedes (não suas áreas metropolitanas). Apenas para efeito de comparação do crescimento da população, registra-se que, em 1970, havia 537.492 habitantes em Brasília. Já em 1980, os *urbanitas* somavam 1.127.911 habitantes do Distrito Federal. Isto mostra um incremento de cerca de um milhão de habitantes em vinte anos (1970/91) e de 400.000 no intervalo 1980/91.

Brasília, portanto, assumiu uma posição de grande cidade, tendo população de porte metropolitano, o que lhe trás igualmente problemas assemelhados aos das demais metrópoles, dos quais destacaremos alguns, adiante.

Tabela 1 - Distribuição da população, nascimentos/óbitos no Distrito Federal.

Núcleo urbano	População		Óbitos (1991(2))
	Urbana /1991(1)	Nascimentos 1991(2)	
Distrito Federal	1.515.889	39.145	6.864
Brazlândia	32.864	1.168	223
Ceilândia	357.672	9.603	1.548
Cruzeiro	51.230	1.195	166
Gama	142.822	4.247	750
Guará	97.374	2.059	358
Núcleo Bandeirantes	47.688	1.438	233
Paranoá	33.545	1.045	116
Planaltina	68.292	2.457	447
Plano Piloto	262.264	5.079	1.008
Samambaia	125.709	3.071	417
Sobradinho	68.227	2.146	397
Taguatinga	228.202	5.340	937

Fonte: (1) IBGE, **Censo Demográfico - 1991**, p.32

(2) CODEPLAN, **Anuário Estatístico**. Características Demográficas - 1992, p.95-97.

Dos 1.601.094 habitantes do Distrito Federal (DF), 94,7% viviam em cidades e 85.205 ou 5,3% no meio rural (IBGE, **Censo Demográfico - 1991**, DF).

A população masculina era de 723.176 e a feminina de 792.713 ou 69.537 mulheres a mais em relação aos homens, este fato poderá ter implicações no chamado mercado de trabalho e na própria esfera da reprodução humana.

A população urbana que sabia ler e escrever ascendia a 86,9%, ou seja, 1.353.439 habitantes com 5 anos ou mais. Eram analfabetos apenas 13,1% dos urbanitas. No meio rural, os analfabetos eram representados por 27,9% da população.

De acordo com dados recentes da CODEPLAN, A PEA do DF era de 772.500 pessoas, em junho de 1994, das quais 15% encontravam-se desempregadas, ou seja, 115.800 pessoas (CODEPLAN. **Resultados**, PED/DF, junho/1994). Ainda segundo a CODEPLAN, "o pequeno crescimento de 0,1% no nível ocupacional correspondeu à geração de 0,9 mil postos de trabalho. A Administração Pública apresentou um crescimento positivo pelo terceiro mês consecutivo elevando em 0,8% o seu nível de emprego, enquanto a Indústria de Transformação foi responsável pela perda de 1,5 mil postos de trabalho, o que corresponde a uma retração de 6,1% em relação ao mês anterior" (CODEPLAN, 1994, p.3). Nos demais meses do corrente ano, os percentuais

mantiveram-se ao redor dos 15%, revelando uma conjuntura adversa para a PEA, que materializa situação assemelhada às demais grandes cidades brasileiras no aspecto de desemprego, como, por exemplo São Paulo e Porto Alegre. Na avaliação do DIEESE, "após quatro meses de seguidos aumentos, em abril, a taxa de desemprego na região metropolitana de Brasília apresentou ligeira queda, de 15,9% para 15,4% da PEA. Com isso, o número de desempregados recuou 3,25%, para um total estimado de 119.000, praticamente igual ao registrado em idêntico mês de 1993..." (DIEESE, 1994, p.19).

### **Problemas emergentes**

Entre muitos, vale ressaltar dois problemas inter-relacionados: o da organização do espaço urbano e sua gestão e o da apartação sócio-espacial.

A organização do espaço urbano se processou constantemente sob o formato de assentamentos esparsos, distante entre si e do centro (o Plano Piloto de Brasília). Definimos Brasília como "metrópole polinucleada", em razão do padrão reiterado de alocação de núcleos residenciais (PAVIANI, 1989). Nesta organização do espaço da cidade, tem papel de destaque o uso da terra urbana. A terra tem sido uma condicionante, apesar do monopólio público, no sentido de poder ser inacessível, escassa em certos momentos, distante para alguns e valorizada pelos que dela se apropriam com intuito especulativo.

Daí resulta que a terra urbana condiciona e é uma barreira para os planejadores, para os cidadãos e para os gestores da cidade.

Para os gestores e planejadores urbanos, a barreira terra não será tanto aquela do sítio, pois os engenhos tecnológicos têm resolvido problemas de topografia e outros, mas aquela dos terrenos vagos ou aquela terra que aguarda valorização futura. Esta impede e constrange a distribuição equitativa dos equipamentos urbanos essenciais: escolas, hospitais, vias de acesso, viadutos etc., e condiciona a implantação de moradias, sobretudo para a população empobrecida ou "população de baixa renda", como a denominam alguns. Sobre este aspecto recomendamos a coletânea **A Conquista da Cidade. Movimentos Populares em Brasília**, editada pela UnB, em 1991, com diversos trabalhos sobre aspectos da organização interna da cidade.

### **O futuro da metrópole**

De modo geral, quase não se vislumbram transformações em nosso meio urbano, sobretudo sob novos formatos de gestão metropolitana. Apesar de a Constituição de 1988 ter inovado, abrindo aos estados federados a possibilidade

de designar novas áreas metropolitanas, não se tem notícia de iniciativas concretizadas nesse sentido, passados sete anos da promulgação da Lei Maior. Isto no âmbito do formalismo institucional.

No âmbito sócio-espacial, procura-se instrumentos para ampliar a equidade e a distribuição justa dos bens e serviços que a cidade produz/oferece. Nesse sentido, aponta-se o Estado, por seus instrumentos e aparato estrutural, como tendo papel deflagrador dos processos integrativos e de democratização do espaço urbano, cabendo-lhe ser o "mediador dos interesses e conflitos" gerados no bojo da Sociedade. Por isto, são bem atuais as afirmações de ANA AMÉLIA DA SILVA pelas quais "se a construção de uma sociedade mais justa, e portanto do projeto democrático, é um projeto ilimitado, na medida em que está sempre aberto para a possibilidade de sua modificação, conclui-se que o imprevisível, o novo, o indeterminado são inerentes ao regime democrático" (SILVA, 1990, p.38). Infere-se daí que a Sociedade pode abrir possibilidades, mas que elas se inscrevem em um quadro de indeterminações, conflitos de interesses e no jogo político que somente podem ser articulados a partir da base para ganhar força de poder mudar, alterar e, ao fim, configurar transformações em profundidade.

Uma vez que a análise do plano urbano de Brasília e da consolidação da Capital se realizou em outros trabalhos (coletâneas e artigos), neste, procedemos a atualização de algumas problemáticas. Caberia, agora, a indagação a respeito das perspectivas para a Capital federal. Como se dará sua evolução populacional? Que aspectos da organização sócio-espacial podem ser indicados? Que mudanças, alterações ou transformações se podem aventar?

O crescimento populacional por incremento vegetativo, em todo o DF, foi de cerca de 32.000 pessoas, em 1991 (Cf. Tabela 1, acima). Mas algumas estimativas indicam ser esse dado subestimado e que, na realidade, há um incremento ao redor de 40.000 pessoas anualmente. Se a esse crescimento somarmos o ingresso anual de algo como 40 ou 50.000 migrantes, consideramos que Brasília crescerá, em termos populacionais, ao redor de 80 a 90.000 habitantes, ou o somatório do Paranoá e Núcleo Bandeirante — uma cidade nova, de porte médio, anualmente. Em resumo, nos próximos 5 anos, há que providenciar terra urbana (moradia e toda a infra-estrutura) para uma cidade do porte de Ceilândia, no mínimo, com cerca de 400.000 moradores.

Antevê-se, portanto, necessidades básicas, emprego, meios de transporte de massa etc. a serem implementadas, em proporções não negligenciáveis, a curto prazo.

Deve-se também antever algumas medidas para modificar a atual estruturação do espaço metropolitano e regional como:

- 1) a provável criação de uma Área Metropolitana de Brasília (AMB), envolvendo as áreas urbanas do DF e Entorno próximo, que elevará o número de cidades componentes do novo conjunto, abrangendo uma população superior a dois milhões de habitantes. O anel externo da metrópole, criado por iniciativa de incorporadores imobiliários, deverá absorver esforços para ser dotado de infra-estrutura física e social, pois é formado por vilas e cidades extremamente carentes em termos de equipamento e de possibilidades de gerar empregos. É a gestão no âmbito local, no espaço geográfico subregional;
- 2) as necessárias medidas a serem tomadas para a criação de uma Região Metropolitana de Brasília (RMB), capaz de amortecer os impactos das migrações interregionais e dos investimentos necessários à descentralização urbana da Capital. Trata-se da gestão em escala regional — uma necessidade.
- 3) a previsível alteração do "perfil de empregos", fruto de estratégias para fortalecer o papel econômico da AMB, como por exemplo, a implantação de parque industrial no anel externo e a atração de diversos pólos ligados às atividades não dependentes de fatores de localização geográfica (pólo de informática, de biotecnologia, de difusão de informações, de turismo etc.).

No plano interno, é de se prever a ampliação de núcleos habitacionais para a classe média e o aquecimento da indústria da construção civil. O desenvolvimento de atividades ligadas à alta tecnologia atrairá investimentos externos, com a dinamização dos setores de prestação de serviços, abastecimento, hotelaria, entretenimento e outros.

Logicamente, as novas atividades e o próprio aquecimento das atividades serão fatores atrativos para correntes migratórias, sendo imprescindível que iniciativas de âmbito nacional e extra-regional sejam tomadas para evitar a inchação da AMB, criando-se oportunidades alternativas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, como referido.

Sem a diversificação de oportunidades na agricultura, pecuária e agroindústria em todo o Centro-Sul, Norte e Sudeste qualquer medida isolada para o DF e Entorno redundará no agravamento do quadro metropolitano em maiores proporções do que os possíveis benefícios dos incentivos e iniciativas locais e da região próxima. A experiência com o fracasso ocorrido com a tentativa de criação, nos anos 70, da Região Geo-econômica de Brasília demonstra ser necessário um conjunto de estratégias em Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais para que outras possibilidades se abram, além daquelas que se indicam para a AMB.

Além disto, é necessário atacar o problema não resolvido da dependência orçamentária que o governo do DF tem em relação ao governo federal. Modificar a estrutura fiscal e estabelecer um padrão contínuo de transferências financeiras da União para a AMB é fundamental para o novo quadro de gestão que se delinea.

Por fim, mas não menos importante, estabelecer um horizonte permanente para a gestão do DF, em termos de **planejamento compreensivo**. Será fundamental que diferentes administrações tenham um referencial globalizado de atuação para maximizar recursos financeiros escassos. O planejamento compreensivo evitará desperdícios com a descontinuidade de ações de governo e, sobretudo, com a dispersão de iniciativas quando o perfil de atuação é **incremental**. Nas ações incrementais, surgem iniciativas isoladas, fragmentadas e pontuais, de tal forma que os custos para a gestão pública se tornam elevadíssimos, sem atender as demandas da população ou atendendo apenas a clientela, sob o formato paternalista e assistencialista.

Quanto às mudanças e transformações, o que há para registro? Pode-se pensar em transformações e ações no sentido de trazer ao debate a "cidade utópica". Nela, valores como o justo acesso social ao que foi socialmente gerado e ofertado são metas a atingir. Estas metas, por sua vez, são gestadas em longos períodos, antecedidos por paulatinas alterações do modo de atuar dos agentes públicos e privados. Mas de nada adiantarão mudanças apenas no aparente, nas formas/estruturas e funções, que se alteram apenas na superficialidade. O exemplo clássico de extirpar de áreas ditas "nobres" os favelados só poderão servir à manutenção do **status quo**, sem atingir a profundidade que se exige para transformar o pobre/desvalido ou "precarizado" em cidadão. As transformações, portanto, dependem de um grande esforço da Sociedade como um todo (e deve ser mantido por longo período).

Ao tornar públicas algumas das críticas que se fazem aos administradores do DF não se tem outro objetivo que o do aperfeiçoamento de práticas que façam a cidade ser objeto de apropriação por parte dos que participaram de sua construção, evitando-se o agravamento da qualidade sócio-ambiental em toda a AMB. Nesse sentido, ampliar a equidade social significa abrandar as possibilidades de tensão e de conflito, evitando-se a instalação de um quadro de periferização com apartação sócio-espacial incompatível com a desejada meta de transformar Brasília em Capital de Terceiro Milênio...

## **Referências bibliográficas**

- CODEPLAN. **Anuário Estatístico do DF - 1993**. Brasília: CODEPLAN (no prelo).
- DIEESE. **Boletim DIEESE** - "Mercado de Trabalho" XIII(159):12-27, jun. 1994.
- IBGE. **Censo Demográfico - Distrito Federal - 1970**. Vol.1, Tomo XXIX. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.
- IBGE. **Censo Demográfico - Famílias e Domicílios - DF**. Vol.1, Tomo 6. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.
- IBGE. **Censo Demográfico - Mão-de-Obra - DF**. Vol.1, Tomo 5, Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- IBGE. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- IBGE. **Censo Demográfico 1991 - DF**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- JACOBI, Pedro. Atores sociais e Estado. **Espaço & Debates**, São Paulo, IX(26):10-21, 1989.
- PAVIANI, Aldo. **Brasília - A Metrópole em Crise**. Ensaios sobre Urbanização. Brasília, 1989.
- PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In: PAVIANI, Aldo (org.). **A Conquista da Cidade. Movimentos Populares em Brasília**. Brasília, 1981.
- SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: NOBEL, 1987.
- SILVA, Ana Amélia da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e de cidadania. **Espaço & Debates**. São Paulo, X(3):28-41, 1990.