

BRASÍLIA: UMA METRÓPOLE SINGULAR NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO

Eduardo Nunes Guimarães
Heládio José de C. Leme*

1. Introdução

Concebida na década de 50 para ser a nova capital administrativa do país, Brasília, em apenas quatro décadas de existência, transformou-se em um aglomerado urbano de grande densidade populacional, provocando consideráveis impactos no âmbito regional.

Recentemente esse aglomerado foi elevado à condição de Região Metropolitana, através da lei complementar nº 94 de 19/02/1998. Essa nova ordenação institucional compreende, além do município de Brasília - territorialmente delimitado pela área do Distrito Federal - mais 19 municípios do Estado de Goiás e 2 de Minas Gerais. Os municípios do Estado de Goiás pertencem a mesorregião do Leste Goiano, em geral tipificados pelo status de *entorno de Brasília*, embora apenas uma parte deles encontre-se oficialmente na microrregião assim denominada, conforme classificação do IBGE¹. Do Estado de Minas Gerais os dois municípios – Buritis e Unaí - pertencem à mesorregião do noroeste de Minas, que abrange vasta área do cerrado mineiro, quase três vezes maior que o próprio Distrito Federal.

QUADRO 1 - Região Metropolitana de Brasília
Municípios Componentes e Respectivas Áreas

Municípios	UF	1991	1997
		Área	Área
ABADIANIA	GO	1.040	1.048
AGUA FRIA DE GOIAS	GO	2.026	2.037
ALEXANIA	GO	848	851
BRASILIA	DF	5.794	5.822
BURITIS	MG	5.549	5.238
CABECEIRAS	GO	1.126	1.117
CIDADE OCIDENTAL ¹	GO	-	390

* Professores do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia

¹ Os municípios goianos que compõem a RM de Brasília são os seguintes: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa.

COCALZINHO DE GOIAS ¹	GO	-	1.794
CORUMBA DE GOIAS	GO	2.851	1.066
CRISTALINA	GO	6.166	6.189
FORMOSA	GO	6.865	5.828
LUZIANIA	GO	4.653	3.975
MIMOSO DE GOIAS	GO	1.385	1.392
PADRE BERNARDO	GO	3.139	3.149
PIRENOPOLIS	GO	4.358	2.189
PLANALTINA DE GOIÁS	GO	2.550	2.548
SANTO ANTONIO DO	GO	1.130	942
UNAI	MG	9.749	8.492
VILA BOA ¹	GO	-	1.064
ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS ²	GO	-	192
NOVO GAMA ²	GO	-	192
VALPARAISO DE GOIAS ²	GO	-	60
Total RM			55.57
Total da RM sem o DF			49.75
Participação de Goiás			36.02
Participação de Minas Gerais			13.73
Total Brasil		8.439.	8.531.

FONTE: Censo Demográfico de 1991 e Tribunal de Contas da União, apud MPO/SEPRE. Tabulação NEDRU/UFU.

Obs: 1 – Municípios criados após 1991

2 – Municípios criados com instalação em 1997

Antes de ser instituída oficialmente como Região Metropolitana, o conjunto de municípios que a compõem, já vinham sendo objeto de planos e programas que procuravam assumi-los e problematizá-los de fato como um Aglomerado Urbano. Portanto, o ponto de partida para compreender a RM de Brasília deve remontar ao conjunto de esforços que, desde a década de 60, procuraram abordá-la pelo ângulo da interação entre o projeto executado de criação da nova capital e seus impactos regionais. Nesse particular, merecem destaque a criação do Fundo de Desenvolvimento do DF (FUNDEFE) em 1966, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB), aprovado em 1975, e a criação, nos anos oitenta, da Associação de Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB).² Embora tenha predominado nestes programas a preocupação com a expansão urbana, eles já apontavam para a necessidade de uma reflexão mais abrangente sobre Brasília, em especial sobre a sua função administrativa nacional, vis-à-vis a seus impactos na região de entorno.

Por essa mesma vertente, mas buscando ampliá-la também para as repercussões em âmbito regional e nacional, segue a linha de abordagem que preside o presente estudo.

² Ver a respeito: NEUR/IPDF/CODEPLAN, 1997, relatório nº1.

Ou seja, embora o Distrito Federal seja uma criação relativamente recente, cuja localização derivou de objetivos estratégicos previamente definidos, a análise de seu desenvolvimento deve ser contextualizada tanto na sua relação com a região, como em suas articulações com a economia nacional. Isto significa reconhecer que, embora sua implantação tenha tido como fulcro objetivos geo-estratégicos nacionais, sua existência e funcionalidade, enquanto cidade-administrativa, se sobrepôs a uma dinâmica regional, cujos traços históricos e conformações urbanas já estavam em processo. Assim, ao ser criada, na região central, como cidade planejada para sediar a capital do país, Brasília passa a conviver com uma peculiar rede de cidades do Centro-Oeste e com elas a interagir. Conseqüentemente, se são notáveis os impactos que a presença da capital federal causou na região - sobretudo no que se refere às medidas de provimento de infra-estrutura que acompanharam sua construção - por outro lado, não pode ser relegada a influência dos centros regionais existentes sobre a cidade planejada.

Esta compreensão possibilita um tratamento analítico mais adequado, que leve em conta a interdependência entre o Aglomerado e seu entorno regional. Partindo dessa perspectiva, este texto é dividido em três partes: a) inserção do Aglomerado de Brasília no contexto regional e nacional; b) sua caracterização sócio-econômica; e c) o papel reservado à nova metrópole.

2. A Inserção da RM de Brasília no Contexto Regional

Brasília é oficialmente o centro das grandes decisões políticas nacionais e, em função do rápido e acelerado influxo populacional do qual foi palco no curto período da sua existência histórica, ela estabeleceu vínculos políticos e sociais com as várias regiões brasileiras, em particular, com aquelas que mais diretamente lhe forneceram os principais saldos migratórios. Nesse caso, merecem referência os estados do nordeste brasileiro e o estado de Minas Gerais, além do município do Rio de Janeiro que, por ocupar a função de capital federal antes de sua transferência para Brasília, foi responsável pela provisão da maior parcela do funcionalismo público.

Associada à decisão de construir a nova capital, foi implementado um arrojado projeto de integração das infra-estruturas nacionais, no qual o Distrito Federal passou a figurar como eixo estratégico, favorecendo o desempenho futuro de sua condição de metrópole nacional. Neste particular, afora sua condição de referência política, Brasília

conta com uma estrutura rodoviária que a interliga com todas as regiões brasileiras, constituindo-se em importante entroncamento rodoviário, além de sediar um moderno aeroporto internacional. Ademais, dispõe de importantes equipamentos públicos de importância nacional, entre os quais se destacam hospitais públicos de referência e a Universidade Nacional de Brasília.

Compreender a sua inserção, ou seja, a presença de uma cidade planejada que foi sobreposta a uma dada realidade regional, requer uma recuperação do legado histórico deste território, caracterizado pelas atividades pretéritas de mineração e pecuária, que foram responsáveis por um tipo característico de desenho urbano, centrado em poucos núcleos de expressão regional. Foram esses núcleos, dispersos espacialmente, mas ao mesmo tempo exercendo funções polares definidas e nítidas centralidades, que suportaram o avanço posterior das frentes econômicas³ e populacionais e delas sofreram inevitáveis impactos.

A resultante desse processo foi uma configuração espacial que pode ser assim resumida: atividades econômicas concentradas nas áreas economicamente mais dinâmicas e capitalizadas, e retenção, também concentrada, dos efeitos difusores da expansão da atividade primária. Esse fato contribuiu para a não expansão dos núcleos intermediários, reforçando a concentração das atividades tipicamente urbanas em poucos municípios de maior porte⁴. Mesmo as transformações recentes pelas quais passou a economia da região - resultantes de projetos públicos dirigidos que viabilizaram a implantação de modernos complexos agro-industriais - só fizeram ratificar e acentuar a assimetria e a heterogeneidade dessa configuração espacial.

Esses são os traços espaciais característicos da região contemplada com a presença da nova capital federal e que irão marcar indelevelmente seu processo de interação. Portanto, ainda que Brasília deva ser analisada pela atipicidade de sua monofuncionalidade administrativa predominante, sua inserção regional não deve ser pensada unilateralmente a partir da sua base econômica, mas sobretudo pela sua importância estratégica no Centro-Oeste. É neste contexto que pode ser interpretada tanto a expansão econômica e demográfica desta fração do espaço nacional, quanto a divisão territorial do trabalho que aí foi desenvolvida.

³ A recente expansão econômica da região Centro-Oeste, como se sabe, caracterizou-se pela presença de três frentes: a agricultura comercial de alimentos, a pecuária e o agrobusiness.

⁴ Excetuando-se a RM de Brasília e o Aglomerado de Goiânia, existe atualmente apenas uma dezena de municípios de porte médio em toda a região, com população superior a 100 mil habitantes.

A construção de Brasília fez parte de um projeto nacional de interiorização do desenvolvimento e de integração nacional. Porém, muito mais do que a função administrativa de cidade-capital, foram as obras de infra-estrutura – em especial de transporte, energia e comunicações - que causaram impactos decisivos na expansão da economia regional e na consolidação da fronteira. Não foi a função administrativa de Brasília, por si só, que gerou efeitos no desenvolvimento regional; ao contrário, foi a estratégia de interiorização, sob o lema desenvolvimentista de que “todos os caminhos levam a Brasília”, que criou as condições para a dinamização da economia interiorana. Assim, mesmo não tendo cumprido, a rigor, a função de polo de desenvolvimento regional, a construção da capital federal foi uma variável fundamental na história do desenvolvimento regional recente, permitindo e incentivando a presença de atividades econômicas, ainda que fora da área de influência direta da capital.

Por conseguinte, é preciso, desde logo, fazer a seguinte distinção: de um lado reconhecer que a condição de cidade administrativa - e as típicas atividades de terciário que ela engendra enquanto tal – não cumpriu as funções de polo de desenvolvimento regional; de outro, constatar que o impacto econômico causado na região pela presença de Brasília, alavancou o desenvolvimento dos dois principais pólos regionais do Estado de Goiás: Goiânia e Anápolis.

Anápolis, principal entreposto atacadista do estado até os anos cinquenta, foi o núcleo goiano que, pela proximidade com a nova capital, capitalizou o surto de desenvolvimento por ela suscitado, desde o início de sua construção, passando a exercer algumas funções estratégicas de apoio. Goiânia, por sua vez, carregando o trunfo de ser a sede administrativa do Estado de Goiás, consolidou-se como o mais importante núcleo regional do Centro-Oeste, reduzindo relativamente as vantagens da vizinha Anápolis. Principal cidade-pólo do Centro-Oeste, Goiânia apresenta uma base econômica mais diversificada, embora sua área de influência não abarque o conjunto da região, circunscrevendo-se aos limites dos estados de Goiás, Tocantins e à porção leste de Mato Grosso. A dinâmica de sua economia está estreitamente relacionada tanto aos estímulos provenientes do grande mercado consumidor do Distrito Federal, quanto ao conjunto de atividades relacionadas direta e indiretamente à expansão da fronteira agrícola.

Reconhecendo que Brasília foi implantada em área onde os núcleos ali existentes tiveram seus povoamentos originários na fase mineradora⁵ e pecuária tradicional e que, em meados deste século, encontravam-se em situação de estagnação e decadência, é natural que sua construção, no final dos anos 50, viesse impactar mais significativamente os dois centros regionais acima citados, cujas condições econômicas eram mais consistentes e que se achavam em franca expansão. Por sua vez, os núcleos urbanos da área de implantação de Brasília, dadas as suas condições de debilidade econômica, viriam a se tornar repositórios dos fluxos populacionais para ela dirigidos, cumprindo assim um papel coadjuvante na atratividade migratória provocada pela nova capital.⁶

É importante salientar que o entendimento de que Brasília não logrou cumprir a função de polo regional, não conduz a considerá-la um enclave regional, como sugere, por exemplo, a seguinte interpretação: “em relação ao estado de Goiás, a construção de Brasília, desde o seu início, se deu em ritmo de economia de enclave, independente da economia goiana... não alterou o contexto econômico regional...”⁷. O fato de não ter cumprido a função de pólo não minimiza os impactos que a presença do DF provocou no Centro-Oeste e cujos efeitos foram muito além da existência material da cidade. Tais efeitos, porém, não devem ser vistos como circunscritos apenas ao entorno próximo, mas interpretados a partir de uma focalização mais ampla, que busque captar o impacto da estratégia de interiorização da infra-estrutura, implícita na decisão de implantar a nova capital.

A vontade política deliberada de forçar a interiorização da economia, que foi ganhando corpo a partir do Governo Vargas, compreende um conjunto de medidas diretas e indiretas para o desenvolvimento regional, das quais a construção de Brasília no governo JK é uma das faces. Neste sentido, o mais importante a destacar sobre o Centro-Oeste é que ele foi alvo de uma série de medidas, tanto de políticas econômicas nacionais, voltadas para a promoção das exportações, como de políticas setoriais, também nacionais,

⁵ Conforme IBGE, os municípios discriminados a seguir remontam suas origens históricas, enquanto povoados (e passando por distintas denominações ao longo da história), aos anos: Pirenópolis (1727); Luziânia (1746); Santo Antônio do Descoberto (1750); Corumbá de Goiás (1750); Formosa (1736/50); Abadiânia, Alexânia, Planaltina e Cristalina (1846).

⁶ Cabe registrar que quando foi discutida pela primeira vez a interiorização da Capital Federal, no âmbito da primeira Constituição republicana (1891), a área escolhida para sua implantação ocupava posição estratégica nas rotas de integração mercantil da mineração e pecuária do Centro-Oeste com o Nordeste e Sudeste. Entretanto, quando posteriormente ratificada pelo Plano de Metas (1957-60), a configuração espacial do Estado de Goiás já havia sido modificada radicalmente e a referida área estava em decadência, em face da integração ferroviária do centro-sul do estado (1925-35) - que beneficiara Anápolis - e a decisão estadual de deslocar a capital do estado do município de Goiás para a cidade planejada de Goiânia (1935-42).

especialmente as dirigidas para a área de transportes e para a promoção da atividade agrícola. Políticas que estavam em consonância com as preocupações de integração regional e que tiveram um grande impacto sobre a Brasília – capital e também na formação do Aglomerado Urbano⁸.

Em suma, as grandes mudanças na espacialidade do Centro-Oeste, decorrentes das ações de maior envergadura do poder público e que resultaram no surgimento de suas nucleações mais expressivas, são anteriores ao período de implantação das frentes modernas de agropecuária intensiva (1970-1980). Tanto as transformações na base infra-estrutural como o surgimento dos dois principais aglomerados urbanos, Goiânia e Brasília, foram determinantes na configuração do sistema urbano do Centro-Oeste, tal como ele se apresenta atualmente. E os poucos núcleos urbanos de maior expressão, como ficou demonstrado em estudo existente para a região Centro-Oeste, consolidaram suas respectivas inserções na economia nacional em períodos que antecederam as três últimas décadas de modernização produtiva regional, não guardando, portanto, maiores dependências desse processo mais recente⁹.

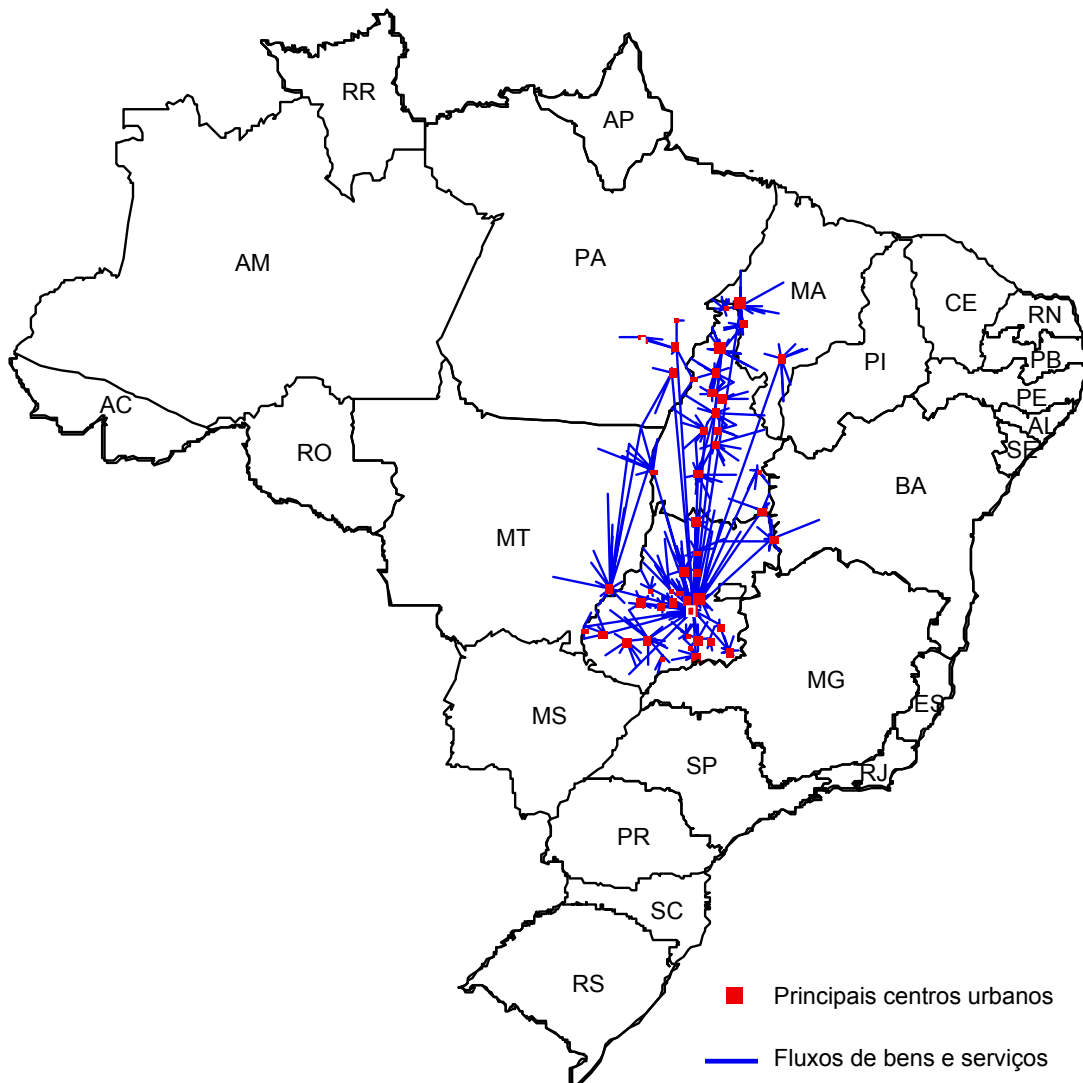
O trabalho do IBGE “Rede de Influência das Cidades”, ano base de 1993, evidencia as áreas de influência diferenciadas de Goiânia e Brasília na espacialidade do Centro-Oeste. Como se pode verificar pelos mapas a seguir, Goiânia consolidou-se como principal núcleo do Estado, expandindo sua área de influência principalmente no sentido norte e noroeste, na direção do Estado de Tocantins e do leste mato-grossense. Brasília, ao contrário, não logrou desempenho de maior expressão regional, apresentando uma certa projeção, em termos de centralidade, apenas no sentido nordeste, área reconhecidamente mais atrasada do Estado de Goiás.

⁷ Ver Relatório NEUR n.1, 1997, pp.93 e94.

⁸ Vide STEINBERGER, M. (1999)

⁹ Consultar a respeito: IPEA/IBGE/NESUR.IE.Unicamp, 1999.

Rede de Lugares Centrais e Area de Atuação de Goiânia (GO)



Fonte: Regiões de Influência das Cidades (1993) - IBGE/DGC/Dep. de Geografia
SAMBA/CABRAL

Portanto, ao contrário de uma situação polarizadora, compatível com sua dimensão populacional, a capital federal vem limitando-se historicamente à função de grande absorvedora de população e significativo mercado consumidor, decorrente da concentração das funções de governo e de receptora de repasses fiscais.

Em virtude da inexistência de outros núcleos de maior expressividade no território goiano e no Estado de Tocantins, Goiânia surge como o grande centro de referência, em particular ao longo dos eixos das principais rodovias. No sentido Norte, a construção da BR-153 foi fundamental para projetar a influência daquele município para o conjunto do território tocantinense; no sentido Sul, a integração de Goiás com os principais mercados e áreas de produção industrial do Sudeste consolidou as condições para a expansão da fronteira do Centro-Oeste. Em termos de desempenho populacional, induzido pela atratividade de Brasília nas décadas de 60 e 70, a região foi palco de expressivo crescimento demográfico, fruto do intenso movimento migratório. No período 70/80 a população do DF cresceu em torno de 8,15% ao ano. Esse percentual caiu para 2,84% no período 80/91 e seguiu declinando, embora de modo bem menos acentuado, no período 91/96, quando a taxa de crescimento verificada foi de 2,62%. Ao contrário do que uma leitura superficial das estatísticas poderia indicar, a partir de 1980, o município de Brasília não perdeu seu poder de atração populacional: o fluxo populacional é que se dirige, na sua quase totalidade, para o entorno goiano do Distrito Federal. De fato, a microrregião goiana do Entorno de Brasília apresentou as maiores taxas de crescimento dentre todas as microrregiões do estado de Goiás (5,59% no período 80-91 e 6,44% no período 91-96), considerando que tanto Goiás como o Centro-Oeste, no seu conjunto, cresceram, respectivamente, a taxas de 2,8% e 3,0% no período 80-91, e 2,4% e 2,2% no período 91-96.

QUADRO 2 - Taxa Média de Crescimento Anual da População da Região Centro-Oeste (% a.a.)

UF's	60-70	70-80	80-91	91-96
Mato Grosso do Sul	5,7	3,2	2,4	1,6
Mato Grosso	6,4	6,6	5,4	2,0
Goiás	4,4	2,7	2,3	2,4
Distrito Federal	14,4	8,1	2,8	2,6
Total Centro-Oeste	5,6	4,0	3,0	2,2

FONTE: IBGE - CENSOS DEMOGRÁFICOS, 1960,1970, 1980, 1991 e CONTAGEM POPULACIONAL DE 1996

No Estado de Goiás, a taxa de crescimento da população total, no período 1991-96, chegou a ser negativa para a mesorregião do Norte Goiano (-0,27% a.a.), e de apenas (0,43% a.a.) para o Noroeste. Em contrapartida, o Leste Goiano experimentou um grande dinamismo, passando de uma taxa de 4,9% a.a., no período 1980-91, para 5,6% a.a., em 1991-96. Justamente aqui, na enorme assimetria dessa mesorregião, pode-se visualizar os contrastes trazidos pela presença de Brasília. Constituída por duas Microrregiões com dinâmicas populacional e econômica visivelmente distintas, essa mesorregião compreende ao norte, o Vão do Paranã - a mais pobre e despovoada Microrregião do Estado de Goiás - e ao Sul, a microrregião do Entorno do Distrito Federal, cujo forte crescimento populacional foi acima referido. Nela despontam alguns municípios – componentes da RM de Brasília - que são exemplos eloqüentes do processo de redirecionamento dos fluxos migratórios que têm como destino a Capital Federal: Santo Antônio do Descoberto, que, de uma população de 13,7 mil em 1980, passou para 35,5 mil em 1991, chegando a 107,6 mil em 1996, e Luziânia, que passou de 79 mil habitantes em 1980, para 275,6 mil em 1996.

QUADRO 3 - Evolução da Distribuição Percentual da População Total por Classes de Tamanho de Municípios da Região Centro-Oeste (em %)

	1970	1980	1991	1996
< 5.000 hab	6,9	4,2	3,2	2,8
De 5.001 a 10.000	11,4	8,4	7,4	6,9
De 10.001 a 20.000	14,6	13,0	12,2	11,7
De 20.001 a 50.000	21,6	19,0	17,2	16,2
De 50.001 a 100.000	7,8	6,8	6,7	6,6
De 100.001 a 200.000	4,2	4,9	5,5	5,7
De 200.001 a 500.000	4,5	5,8	6,8	6,6
De 500.001 a 800.000	3,1	4,3	5,6	5,7
Goiânia	10,4	12,6	13,5	14,2
Brasília	15,4	21,1	22,0	23,5

Fonte: Censos Demográficos do IBGE (1970/80/91) e Contagem Populacional de 1996.

Por fim, a análise da distribuição populacional por classes de tamanho de município, examinada em série histórica, ajuda a corroborar as afirmações anteriores. Ela aponta para uma concentração progressiva da população do Centro-Oeste nos principais aglomerados, Goiânia e Brasília (e respectivos municípios satélites), e, em grau mais atenuado, nos poucos municípios de porte médio, acima de 100.000 habitantes – neles incluídas as capitais dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em contrapartida, todas as classes de tamanho de municípios até 100 mil habitantes perderam capacidade de

retenção populacional entre os anos 70 e 96. Na classe de municípios de 20 mil a 50 mil habitantes, este percentual reduziu-se de 21,6% para 16,2%, enquanto na classe de 50 mil a 100 mil passou de 7,8% para 6,6% no período considerado. Ou seja, a espacialidade do Centro-Oeste é inegavelmente marcada pela heterogeneidade intraregional e pela nítida concentração das funcionalidades urbanas em um número reduzido de núcleos, dos quais sobressaem, de forma notável, o eixo Goiânia, Anápolis e Brasília.

3. Caracterização da Região Metropolitana de Brasília

Tendo por base esta caracterização geral das origens e impactos de Brasília e seu aglomerado no espaço urbano brasileiro e regional, serão desenvolvidas, na seqüência, as características internas da atual RM de Brasília. Desde logo, é preciso pôr em relevo o enfoque que orienta a análise: trata-se de uma RM com características muito singulares, principalmente quando pensada como objeto de planejamento sócio-econômico. Como núcleo do aglomerado urbano, era de se esperar que Brasília viesse a incentivar, em seu espaço, atividades econômicas capazes de engendrar uma certa divisão do trabalho, promovendo a diversificação produtiva e a interação entre as funções urbanas. Entretanto, o projeto originário implementado segregou de seu espaço atividades e pessoas não ligadas à monofunção político-administrativa, incluindo-se aí os próprios trabalhadores que a construíram, cuja permanência não estava prevista, mas que acabaram se instalando desordenadamente nas chamadas cidades satélites ¹⁰.

Sua sede (Plano Piloto) foi esboçada para ser local de trabalho e residência permanente apenas de funcionários públicos, enquanto os próprios planos de governo, como aponta STEINBERGER (1999), descartavam a instalação de indústrias no perímetro do Distrito Federal. Somando-se este fato à especificidade de que a propriedade da terra no DF era pública e que grande parte de suas áreas eram destinadas a parques e reservas ecológicas - provocando uma segregação sócio-espacial planejada - a evolução do Aglomerado de Brasília engendrou uma típica ocupação funcional polinucleada ¹¹. Ou seja,

¹⁰ IPEA, *Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano – Aglomerado Urbano de Brasília*, julho de 1997, mimeo.

¹¹ Segundo GOTTDIENER (1997), a principal característica das metrópoles do capitalismo tardio é especificamente sua forma polinucleada, o que faria de Brasília apenas mais uma confirmação de um fenômeno em escala global. Entretanto, diferentemente das metrópoles americanas analisadas pelo autor, que apenas na fase avançada de desenvolvimento tornaram-se polinucleadas, Brasília constitui-se em um caso

como o Plano Piloto, planejado como núcleo da cidade de Brasília, não comportava e até mesmo impedia a diversificação produtiva, além de ser restritivo ao grande fluxo populacional, novos adensamentos populacionais foram surgindo, de forma relativamente desordenada e irregular, no entorno do Plano Piloto, ao longo dos grandes eixos rodoviários, conformando uma estrutura fragmentada de cidades satélites. Em virtude da restrição à diversificação produtiva, o Plano Piloto passou a caracterizar-se pelo predomínio de atividades econômicas direta e indiretamente relacionadas aos serviços públicos - confirmando assim as intenções do planejador, de que a área-núcleo não se destinaria a cumprir funções econômicas de centralidade (exceto administrativas) e, possibilitando, com isso, que as novas nucleações desenvolvessem atividades econômicas de suporte ao mercado interno do DF. Assim, impulsionadas pela renda propiciada pelo exercício das funções administrativas e de governo, somada à intensa atração populacional e à valorização do espaço urbano no Plano Piloto, as novas aglomerações foram se constituindo em novos núcleos econômicos, em alguns casos como Taguatinga, Gama, Guará e Ceilândia, com alguma diversificação produtiva e contingentes populacionais numericamente semelhantes, ou até mesmo superiores, ao do próprio Plano Piloto. Esta característica do Distrito Federal foi sendo paulatinamente reproduzida no seu entorno, gerando municípios com grande e explosiva concentração populacional, alguns dos quais, sem correspondente base econômica e funcionando apenas como cidades-dormitório e notória periferia do DF.

Brasília foi inaugurada em 1960, mas o processo histórico de transferência da capital federal, com seus impactos sócio-econômicos diretos no meio urbano e regional, só foi concluído em 1973. Entre 60 e 70, a população do DF quase quadruplicou, passando de 140 mil para 537 mil habitantes, crescendo a uma taxa média anual de 14,4%, sendo que, nesse período, sua periferia cresceu muito pouco, registrando saldos migratórios negativos. Movimento muito diferente registrou-se na década seguinte, com vários municípios goianos limítrofes, como Luziânia, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina de Goiás e Padre Bernardo crescendo explosivamente e, em alguns casos, iniciando processos de conurbação com as cidades-satélites do DF.

A ampliação da área de influência de Brasília, ao longo dos anos 70 e 80, ocorreu muito em função da expansão de seu mercado consumidor e do setor de serviços, sem

atípico de polinucleamento decorrente do próprio projeto de monofuncionalidade administrativa, sem nunca ter exercido as demais funções regionais das metrópoles convencionais.

contudo passar a disputar com Goiânia a condição de pólo regional. Além do mais, dada a concentração das funções de serviços especializados de governo, o espaço territorial do núcleo de Brasília tornou-se muito valorizado, acarretando uma grande carência em equipamentos urbanos na periferia do DF, principalmente por nela predominar uma ocupação fundiária irregular.

QUADRO 4 – População Total, Urbana e Rural da Região Metropolitana de Brasília (1991 - 1996)

Municípios	Pop. Tot.	1991			1996		
	1980	Pop. Tot.	Pop Urb.	Pop Rur.	Pop. Tot.	Pop Urb.	Pop Rur.
ABADIANIA	9.030	9.402	5.141	4.261	10.144	6.156	3.988
AGUA FRIA DE GOIAS	3.897	3.976	944	3.032	3.771	1.312	2.459
ALEXANIA	12.116	16.472	9.500	6.972	18.623	10.956	7.667
BRASILIA	1.176.908	1.601.094	1.515.889	85.205	1.821.946	1.692.248	129.698
BURITIS	15.429	18.417	10.589	7.828	19.796	11.895	7.901
CABECEIRAS	4.993	6.464	4.183	2.281	5.973	4.385	1.588
CORUMBA DE GOIAS	20.212	19.663	3.847	15.816	21.423	10.286	11.137
CRISTALINA	15.977	24.937	17.652	7.285	28.262	21.000	7.262
FORMOSA	43.297	62.982	49.659	13.323	71.424	61.922	9.502
LUZIANIA	79.082	207.674	194.345	13.329	275.669	261.129	14.540
MIMOSO DE GOIAS	4.046	3.750	975	2.775	2.584	1.050	1.534
PADRE BERNARDO	11.809	16.500	9.311	7.189	16.879	10.938	5.941
PIRENOPOLIS	29.329	25.056	9.277	15.779	24.717	11.154	13.563
PLANALTINA	12.281	40.201	37.499	2.702	58.576	55.627	2.949
S. ANTÔNIO. DO DESCOBERTO	13.735	35.509	28.606	6.903	107.672	98.235	9.437
UNAI	67.885	69.612	42.934	26.678	73.664	51.106	22.558
COCALZINHO DE GOIÁS	-	-	-	-			
CIDADE OCIDENTAL	-	-	-	-			
VILA BOA	-	-	-	-			
TOTAL RM (A)	1.520.026	2.161.709	1.940.351	221.358	2.561.123	2.309.399	251.724
TOTAL RM SEM O DF (B)	343.118	560.615	424.462	136.153	739.177	617.151	122.026
B/A %	22,57	25,93	21,87	61,50	28,86	26,72	48,47
TOTAL BRASIL	119.003.540	146.917.459	110.990.990	35.834.485	157.079.572	123.082.167	33.997.409

FONTE: Censo Demográfico de 91 e Contagem 96. Tabulações Especiais NESUR, 1998.

Obs: Águas Lindas de Goiás, Novo Gama, e Valparaíso de Goiás não constam do quadro pois os municípios foram criados depois da contagem populacional de 96.

Em 1980 a população do DF já superava 1 milhão de habitantes, eminentemente urbana (97% da população). A ocupação de seu território ainda era muito dispersa entre o núcleo (Plano Piloto) e as cidades satélites (distritos do município de Brasília), com a

população concentrada nas sedes dos distritos de Guará, Taguatinga, Gama, Sobradinho, Samambaia e Ceilândia. A baixa densidade de população imposta ao Plano Piloto se constituía em fator de pressão por novos espaços. Já nesta década, iniciava-se o processo de periferação em direção aos municípios do entorno imediato do DF, como Luziânia, com parcelamento do solo rural para fins urbanos, e favelização de uma população pobre que lá se instalava, em busca de emprego no DF. Ao longo da década de 80, expandem-se de forma expressiva as áreas urbanas dos municípios do entorno: Luziânia, por exemplo, entre 1970 e 1990, quadruplicou sua mancha de ocupação urbana.

QUADRO 5 – Taxa de Crescimento da Região Metropolitana de Brasília (1980 - 1996)

Município	Tx Cresc 91/80	Tx Cresc 96/91	Tx Cresc 96/91Urb	Tx Cresc 96/91Rur
ABADIANIA	0,37	1,53	3,67	-1,32
AGUA FRIA DE GOIAS	0,18	-1,05	6,81	-4,1
ALEXANIA	2,83	2,49	2,89	1,92
BRASILIA	2,84	2,62	2,23	8,77
BURITIS	1,62	1,45	2,35	0,19
CABECEIRAS	2,38	-1,57	0,95	-6,99
CORUMBA DE GOIAS	-0,25	1,73	21,74	-6,77
CRISTALINA	4,13	2,53	3,53	-0,06
FORMOSA	3,47	2,55	4,51	-6,54
LUZIANIA	9,17	5,83	6,09	1,75
MIMOSO DE GOIAS	-0,69	-7,18	1,49	-11,18
PADRE BERNARDO	3,09	0,46	3,27	-3,74
PIRENOPOLIS	-1,42	-0,27	3,75	-2,98
PLANALTINA	11,38	7,82	8,21	1,76
S. ANTONIO DO DESCOBERTO	9,02	24,84	27,99	6,45
UNAI	0,23	1,14	3,55	-3,3
Total RM	3,25	3,45	3,54	2,6
Total da RM sem o DF	4,56	3,46	3,54	2,68
Total Brasil	1,93	1,36	2,09	-1,05

FONTE: Censos Demográficos 80/91, Contagem/96 e Tabul. Especiais NESUR,98.

Como já referido anteriormente, nos períodos 70/80 e 80/91 as taxas de crescimento para o DF passaram a registrar significativas quedas, com a redução vertiginosa dos fluxos migratórios, notadamente no último período, situação inversamente proporcional à verificada nos municípios da periferia. O município de Brasília, portanto, retém muito pouco da migração, apresentando mesmo saldo negativo em suas trocas migratórias, em especial com o entorno goiano. No período 80-91, Brasília registrou uma imigração de

cerca de 354 mil e uma emigração de 340 mil pessoas, fato que evidencia a circulação populacional no interior da Região Metropolitana.

Assim, enquanto foi diminuindo significativamente o ritmo de crescimento demográfico do Distrito Federal, os municípios do entorno, no seu conjunto, foram apresentando taxas crescentes, resultado do fluxo de migrantes que, embora tendo como destino o DF, acabavam por assentar-se nesses municípios.

Mesmo com o arrefecimento sofrido nas décadas de 70 e 80, o Aglomerado de Brasília chegou em 1991/96 com uma taxa de crescimento de 3,5% a.a., constituindo-se como uma das regiões de maior dinamismo populacional do país. Apesar do aglomerado urbano ter sofrido uma queda expressiva em seu saldo migratório no período 80/91 em relação à década de 70, no período subsequente (91/96), seu núcleo reverteu em parte essa tendência de queda, muito em função da política de distribuição de lotes promovida pelo Governo do Distrito Federal. Registra-se, contudo, o descompasso desse crescimento com a dinâmica da economia e com a oferta de empregos, em precária situação no período, resultado da própria estagnação dos diversos setores de atividades, inclusive o público, responsável por quase 40% do PIB (1996). As estimativas do número de desempregados em todo o aglomerado são da ordem de 1/5 da PEA (200 mil para uma PEA de 1 milhão de pessoas)¹².

Na análise da evolução do mercado de trabalho (dados de 1996), observa-se que o setor primário sempre teve uma participação reduzida no total de pessoal ocupado do DF; a construção civil hoje representa pouco menos de 5%, similar à indústria da transformação; o comércio mantém sua participação em torno de 15%; o setor de serviços públicos responde por 30% do total de pessoal ocupado, e por mais de 50% do total de assalariados formais (40% do pessoal ocupado ou são assalariados sem carteira ou trabalham por conta-própria); e, a participação do setor de serviços privados no total de pessoal ocupado cresceu de 30% (1970) para 43% (1996).

O principal papel desempenhado pelo Distrito Federal tem sido o de atrair população (em geral de baixa qualificação), que se desloca para este centro em busca de empregos e serviços, conformando fluxos de Brasília com uma ampla rede de cidades, como já apontado. Esse fenômeno amplia a segregação social entre o núcleo da RM e seu entorno, visto que, embora Brasília seja responsável pela geração de um expressivo

¹² IPEA, *Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano – Aglomerado Urbano de Brasília*, julho de 1997.

número de postos de trabalho, como atestam os indicadores de emprego, estes postos, em sua maioria, têm como requisito formal um grau de instrução acima da média nacional, justamente por se concentrarem nas atividades da administração pública .

Assim, pode-se dizer que a RM de Brasília apresenta uma dualidade sócio-estrutural que acaba por reproduzir-se na sua configuração territorial. Ou seja, Brasília é tanto um mercado formal de altas rendas e elevados níveis de instrução, quanto o eldorado de retirantes e aventureiros pouco qualificados que informalmente aglomeram-se em seu entorno.

4. Papel Reservado ao Aglomerado de Brasília: indagações

Mesmo considerando o atual quadro de baixo crescimento econômico que caracteriza a economia nacional e a retração dos gastos em investimentos públicos, que afeta de forma significativa a economia da RM de Brasília, existem perspectivas de alguns investimentos promissores no Distrito Federal e região. Destes, o de maior relevo refere-se ao projeto de fortalecer Brasília como pólo de turismo e eventos. No setor hoteleiro, por exemplo, estão previstos investimentos de 350 milhões de dólares na construção de sete novos hotéis de alto padrão, segundo levantamento do Centro de Informações da Gazeta Mercantil¹³. Além destes, estão programados para os próximos anos (1998-2003) R\$1,15 bilhão em investimentos no Distrito Federal, voltados principalmente para a área de serviços gerais, infra-estrutura e tecnologia fina.

Além dos investimentos em hotelaria, a área de informática se destaca no setor de prestação de serviços, com a difusão de várias pequenas empresas produtoras de softwares, o que vem conferindo ao Distrito Federal a posição de segundo polo nacional de *software*, posição só suplantada por São Paulo.

Outro segmento que vem se desenvolvendo na região nos últimos anos é o de alimentação. Compõe, juntamente com outros setores da área de prestação de serviços, 1.287 projetos que foram aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico do DF no período de 1996 até 1998, na grande maioria envolvendo empresas de pequeno porte. No setor de alimentos destaca-se a recente produção de vegetais com tecnologia de estufa, o que permitiu não só a auto-suficiência ao DF em alguns produtos, como vem possibilitando até mesmo a exportação para países do Mercosul.

¹³ Op. cit, Balanço Anual-1998.

QUADRO 6 - Investimentos Programados para o Distrito Federal: 1998-2003
(em US\$ milhões)

Serviços Gerais	477,3
Auto Peças e Mat.Transportes	300
Serviços Públicos	150
Alimentos]	100
Construção	55
Mecânica	30
Informática e Telecomunicações	14
Comunicação	11,3
Financeiro	9,7
Comércio Varejista	4
Total	1.151,30

Fonte: Balanço Anual/98 – Gazeta Mercantil.

No caso do projeto de instalação de pólos de tecnologia, dois eixos estão delineados: no eixo Asa Norte-Sobradinho estão sendo priorizados os investimentos em alta-tecnologia; no eixo Asa Sul-Taguatinga-Gama predominam os projetos de pequenas e micro empresas, com maior índice de absorção de mão de obra.

Do conjunto de intervenções públicas em infraestrutura previstas no Programa “Brasil em Ação” para todo o território brasileiro pode-se apontar, especificamente para a RM de Brasília, a construção do ramal ferroviário ligando o Distrito Federal a Unaí e Pirapora, na sub-região noroeste de Minas Gerais, e a modernização da ferrovia Pirapora-Belo Horizonte-Vitória. Estes projetos, se executados, viriam propiciar uma alternativa de escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste, favorecendo a integração de Goiás e Tocantins à região Sudeste, com estímulos à diversificação das atividades produtivas, particularmente para o DF e entorno. Somados aos incentivos à instalação de portos secos em Anápolis e Brasília, tais empreendimentos abrem uma possibilidade de mudanças na divisão inter-regional do trabalho na RM de Brasília, permitindo novas modalidades de inserção no comércio internacional. A construção do ramal ferroviário Unaí-Pirapora, e sua extensão posterior até Brasília, poderá favorecer a comercialização da produção regional, tanto no sentido do mercado externo - à medida que sua articulação à malha ferroviária mineira propicia maior aproximação do porto de Vitória - como na direção da capital federal. E não só para a entrada de produtos importados para o grande mercado consumidor que é Brasília, mas também para o escoamento da produção da microrregião de seu entorno, que é significativa.

Por fim, a abertura, em meados da década de 90, de dois novos eixos rodoviários ligando, de um lado Gurupi (TO) a Barreiras, no sudoeste da Bahia, e de outro, Gurupi ao Distrito Federal, vem possibilitando a integração direta de Tocantins com a RM de Salvador e com a capital federal. Assim, embora a mencionada pesquisa do IBGE (1993) “Região de Influência das Cidades” não tenha captado essa recente interligação, ela tende a enfraquecer a projeção do núcleo goiano em território tocantinense e a fortalecer Gurupi como entroncamento de intermediação com o mercado baiano e internacional, além de permitir uma maior projeção de Brasília na área até então de influência predominante de Goiânia.

Por último, a construção da nova capital (Palmas) no Estado de Tocantins, em rápido processo de expansão, e a concretização de novas vias de intercâmbio, para leste e para o norte, poderão vir a constituir novas áreas de concentração populacional e econômica ao norte da RM de Brasília.

Esse conjunto de fatores não estaria conduzindo ao delineamento de uma nova divisão regional do trabalho, alterando o papel da RM de Brasília? E a possível diversificação da estrutura produtiva não poderia apontar para uma também possível transformação da sua histórica monofuncionalidade administrativa?

Tendo por referência os novos investimentos anunciados, as mudanças previstas na infra-estrutura e as transformações em curso no mercado internacional, com intensos processos de re-localização de investimentos e avanço nas trocas internacionais, não seria o caso de se começar a refletir sobre uma política dirigida para o desenvolvimento desse aglomerado? Uma política que fosse capaz de planejar o Aglomerado de Brasília a partir dessa possibilidade de diversificação de sua estrutura produtiva, com o objetivo de fortalecer o Distrito Federal e seu entorno enquanto áreas com real poder de integração aos mercados, e não apenas assentadas nas atividades terciárias. O contrário – a ausência dessa política – pode significar o reforço da concepção de que o Distrito Federal está fadado a cumprir a função terciária nucleada pelas atividades de governo e, muito possivelmente, o agravamento dos problemas sociais de uma área que cresceu intensamente nas últimas décadas.

Referências

- BEZERRA, Vera M. d'Ávila Cavalcanti. 1998. Tipologia dos municípios brasileiros, aspectos metodológicos. Rio de Janeiro, IBGE, Departamento de Geografia, Divisão de Estudos Territoriais.
- BRANDÃO, C. A. et. alli. 1998 Os eixos nacionais de integração e desenvolvimento do programa “Brasil em Ação”: possíveis impactos sobre Minas Gerais. Artigo Apresentado no Encontro de Diamantina, Diamantina.
- BRASIL. 1997. MPO/SEPPE. Bases para um Programa de Desenvolvimento Integrado. Região Centro-Oeste (Ações do Governo Federal no Centro-Oeste). Brasília, Ed. Universa, Univ. Católica de Brasília.
- CARNEIRO, Marília Carvalho. 1998. Regiões de influência das cidades: rede de lugares centrais e áreas de atuação das cidades brasileiras. Rio de Janeiro, IBGE, Departamento de Geografia (ano base 1993).
- CUNHA, José Marcos. 1997. Os movimentos migratórios no Centro-Oeste na década de 80. *Anais do I Encontro de Demografia da região Centro-Oeste*. CODEPLAN, junho.
- DINIZ, Clélio Campolina. 1999. Região Centro-oeste: dinâmica econômica recente e suas perspectivas. Artigo apresentado no II Encontro de Demografia da Região Centro-Oeste. Brasília, junho.
- FERNANDES, Duval e CORDEIRO, Lucilene. 1997. Notas sobre o entorno do Distrito Federal. *Anais do I Encontro de Demografia da região Centro-Oeste*. CODEPLAN, junho.
- GOTTDIENER, Mark. 1997. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 2ª ed.
- GUIMARÃES, E. N. e CAMPOS LEME, H. 1997. Caracterização histórica e configuração espacial da estrutura produtiva do Centro-oeste. Campinas: Unicamp, *Textos NEPO* n.33, dezembro.
- _____. 1999. Centro-Oeste: dinâmica recente e espacialidade em perspectiva. *Anais do III Encontro Nacional de Economia Política*, Sociedade Brasileira de Economia Política, Porto Alegre, maio.
- IBGE - Censos Demográficos.
- IPEA. 1997. Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano – aglomerado urbano de Brasília. Brasília, julho.
- IPEA/IBGE/NESUR-IE-UNICAMP. 1999. Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil. Campinas, Unicamp.
- MPO/SEPPE. 1998. Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Brasília, novembro.
- OLIVEIRA, Luis Antonio. 1997. A nova dinâmica demográfica recente da região Centro-Oeste. *Anais do I Encontro de Demografia da região Centro-Oeste*. CODEPLAN, junho.
- PACHECO, Carlos A. 1997. Novos padrões de localização industrial?: tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Campinas, NESUR/Unicamp.(mimeo)
- RUAS, Claudete. 1997. Os movimentos migratórios no Distrito Federal. *Anais do I Encontro de Demografia da região Centro-Oeste*. Brasília: CODEPLAN, junho.
- SEPLAN-GO/IBGE. 1994. Zoneamento ecológico-econômico da área do aglomerado urbano de Goiânia”. Sumário Executivo. Goiânia.
- STEINBERGER, Marília. 1999. *A formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional*. Brasília, UnB.

Resumo

O objetivo deste texto é analisar as características socioeconômicas da unidade territorial de Brasília e entorno, institucionalizada recentemente como uma região metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Procura-se resgatar os legados históricos deste processo, buscando evidenciar a natureza singular desta que é não só a capital federal do Brasil, mas o maior assentamento urbano do Centro-Oeste. Ao mesmo tempo que se discute a sua inserção econômica regional e a sua especialização administrativa, são destacadas as assimetrias da sua configuração territorial e os desafios da política pública no que tange ao desenvolvimento futuro desse aglomerado urbano-regional.

Abstract

The goal of this paper is to analyse the social and economic characteristics of the territorial unity of Brasília and surroundings, which was recently institutionalized as a metropolitan region or Integrated Region of Economic Development (IRED). The idea is to incorporate the historical aspects of this process and to shed light to the singular nature of this city, which is not only the capital of Brazil, but also the largest urban settlement in the Center-West region of Brazil. At the same time that we discuss its regional economic participation and administrative specialization, we emphasize the asymmetries presented in this territorial configuration and the public policy challenges regarding the future development of this urban-regional agglomerate.