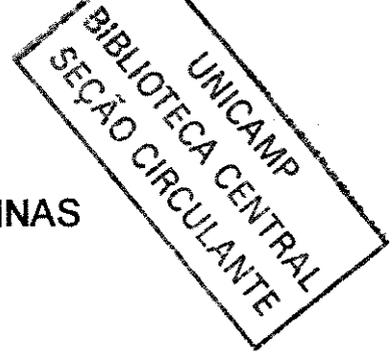




UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia



AS RELAÇÕES RURAL-URBANO NO DISTRITO FEDERAL

176502007

Flávio Borges Botelho Filho

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas – área de concentração: Política Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. José Francisco Graziano da Silva.

Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Flávio Borges Botelho Filho em 03/10/2001 e orientada pelo Prof. Dr. José Francisco Graziano da Silva.

CPG, 03/10/2001

Campinas, 2001

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA	T/UNICAMP
	B657r
V.	47467
P.	837/02
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREC.º	R\$ 11,00
DATA	05-02-02
N.º CPD	

ii

CM00163499-0

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

B657r Botelho Filho, Flavio Borges.
As relações rural-urbano no Distrito Federal / Flavio Borges
Botelho Filho. -- Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Jose Graziano da Silva.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Organização espacial – Distrito Federal (Brasil). 2. Empleo – Zona rural. 3. Desenvolvimento rural. I. Silva, Jose Graziano da, 1949-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Graziano da Silva IE (Unicamp) - Orientador

Profª. Dra Maria José Carneiro.

Prof. Dr. Edimilson Veras

Prof. Dr. Paulo Afonso Francisco Carvalho

Prof. Dr. Pedro Ramos

Prof. Dr. Walter Belik
(Suplente)

Prof. Dr. Rodolfo Hoffman
(Suplente)

A Luciana,
pelo estímulo e companheirismo nos últimos 25 anos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

ao meu orientador José Francisco Graziano da Silva, pelos anos de convívio, pelas excelentes discussões e sugestões e, sobretudo, pela grande amizade. Sem a sua contribuição não teria chegado até aqui;

à David Goodman da Universidade da Califórnia em Santa Cruz, pelo incentivo e apoio, e pela generosidade intelectual;

aos meus colegas e amigos Vian e Marcelino pelo convívio agradável e estimulante.

aos meus filhos Flavio e Carlos, pelo constante incentivo, pelo carinho e pela compreensão, quando dos meus momentos de ausência.

à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudos no Brasil (PICDT) e no exterior (Sandwich);

à Universidade de Brasília, por ter me dado a oportunidade de realizar meus estudos com total dedicação.

por fim, aos colegas do projeto Rurbano do qual essa tese é parte integrante.

RESUMO

Esta tese se refere ao estudo do desenvolvimento rural do Distrito Federal do Brasil. Brasília é o resultado de enormes investimentos públicos na região. Ela representa a interligação do território nacional. Enormes quantidades de pessoas e capitais se instalaram na região. A transformação espacial da região foi significativa. Entretanto, o desenvolvimento agrícola do Distrito Federal não foi suficiente para cumprir as finalidades planejadas de abastecimento e proteção da metrópole. A especulação e a privatização das terras podem explicar o atraso do desenvolvimento agrícola. A concepção de que o uso rural deveria ser o agrícola nas áreas influenciadas pelas metrópoles esconde da análise as atividades não agrícolas da área rural.

ABSTRACT

This dissertation deals with the rural development of the Federal District of Brazil. Brasília is the result of great public investments in the region. It represents the interconnection of national territory. Large quantities of people and capital have established in the region. Spacial transformation was significant. However the Federal District agricultural development was not enough to accomplish the metropolis planned ends of protection and food supply. The speculation and the land privatization can explain the late agricultural development. The conception that rural use would be the agricultural one in the regions influenced by metropolis hides from the analysis the activities not agricultural in the rural area.

SUMÁRIO

Apresentação.	pp. 1
Capítulo 1. A História.	pp. 5
Capítulo 2. Renda e <i>Continuum</i> .	pp. 43
Capítulo 3. Impactos da Metrópole.	pp. 95
Capítulo 4. O Espaço Rural de Brasília.	pp. 119
Capítulo 5. A Ocupação da Mão de Obra.	pp. 153
Capítulo 6. Conclusão.	pp. 179
Bibliografia.	pp. 203
Apêndice.	pp 211

APRESENTAÇÃO

Os impactos da industrialização da agricultura e o transbordamento do mundo urbano para a área rural no desenvolvimento rural do Distrito Federal são os temas deste estudo. O desenvolvimento rural do Distrito Federal, fruto de uma ação intencional e planejada do Estado decorrente da decisão da mudança da capital para o interior do país, ocorreu respeitando as condições e os processos que são peculiares à região metropolitana. A região da nova capital concentrou investimentos e gastos públicos que criaram uma infraestrutura física e social. A posse e a propriedade de toda a terra urbana e de parte da terra rural são do Estado e são condições que particularizam o desenvolvimento. A infraestrutura construída e a ampliação das ações do estado na nova capital atraíram as pessoas, e a região passou a ter um rápido crescimento populacional.

Antes da construção da nova capital, a região era constituída por cerca de uma centena de fazendas que exploravam a pecuária extensivamente. A transformação do espaço destinado a ser a área rural do Distrito Federal em um espaço que abriga atividades urbanas, atividades agrícolas e atividades não agrícolas rompeu com o padrão pretendido de uma organização espacial que visava o abastecimento da nova capital e a proteção do plano piloto da expansão urbana. As diferenças e os contrastes entre o que foi planejado e os resultados das transformações que efetivamente ocorreram na área rural são importantes para a formulação das políticas públicas. O transbordamento do mundo urbano/metropolitano para o que era pretendido ser um espaço rural do Distrito Federal é um fato fundamental para o estudo das formas de organização espacial. Este espaço tinha sido planejado para ser rural com base em premissas teóricas, nas quais o rural se contrapunha ao urbano e era confundido com um espaço exclusivamente agrícola .

Porque não se desenvolveu, segundo os padrões pretendidos, uma agricultura para o abastecimento do Distrito Federal e para a proteção do plano piloto ? Os caminhos que foram percorridos pela agricultura no Distrito Federal foram distintos dos planejados, porquê? São indagações não respondidas e que intrigam os observadores. Considerando que existiram créditos, incentivos e, ainda o mais importante, um sistema de arrendamento de terras pelo estado, era esperado que a existência desse conjunto de condições particulares

do Distrito Federal deveria ter facilitado o desenvolvimento das atividades agrícolas. Entretanto, a agricultura encontrou enormes dificuldades para desenvolver suas atividades na região.

A hipótese norteadora deste trabalho foi a de que a especulação e a busca pela apropriação da valorização da terra explicam o porquê da utilização das terras na área rural não ter seguido os caminhos recomendados nos planos originais. As atividades econômicas na área rural tiveram que competir com a rentabilidade obtida com a valorização da terra. Apesar do papel central do Estado no Distrito Federal pelo fato de ser proprietário de mais da metade da terra rural, de ser o promotor de incentivos para o desenvolvimento da agricultura, os resultados alcançados foram pífios. Pode-se aventar também que a falta de articulação entre as políticas agrícolas e as políticas não agrícolas para a área rural na condução das atividades do setor público criou alguns problemas para o desenvolvimento rural. A inflação e o insuficiente mercado de capitais funcionaram como uma alavanca, que impulsionava a especulação e a busca pela valorização da terra por parte dos agentes econômicos regionais. Esse processo travou a implantação da utilização espacial planejada e fez com que as áreas destinadas às atividades rurais se transformassem em uma área (ou áreas) com uma forma de utilização complexa, na qual estão se desenvolvendo atividades metropolitanas e não agrícolas. No limite, essa área poderá se tornar uma zona com atividades exclusivamente metropolitanas, com as atividades agrícolas tendo um peso apenas residual.

No capítulo I, são apresentados os principais trabalhos sobre o desenvolvimento da agricultura no Distrito Federal e as mais significativas intervenções e políticas do estado na área rural. Esse capítulo mostra que a ação do estado de incentivar a agricultura, de promover o abastecimento da cidade e de a proteger contra a expansão urbana foi modificada para uma ação de incentivar a privatização da área rural com a finalidade de resolver os problemas colocados pelo rápido crescimento da metrópole. O processo progressivo de privatização da terra pública do Distrito Federal se encerra com a política de transferência do patrimônio público para indivíduos privados aprovada em lei distrital.

No capítulo II, discute-se a interpretação da renda da terra de Rangel, sobre o processo especulativo nas áreas rurais e as diversas contribuições na análise do *continuum*

rural-urbano. A renda da terra é o princípio organizador para as teorias desenvolvidas nas áreas da economia regional ou da teoria da localização, as quais discutem a organização espacial das atividades econômicas. A organização espacial das atividades econômicas se relaciona com a localização das pessoas e vice-versa. O *continuum* urbano rural é o resultado de uma busca de regularidades entre indicadores das comunidades com indicadores de características físicas do ambiente. Essa discussão dá a base teórica para a análise aqui desenvolvida da organização do espaço rural do Distrito Federal e do desenvolvimento rural.

No capítulo III, estudam-se os principais modelos usados nas análises empíricas das áreas próximas às metrópoles. O princípio organizador da localização das atividades econômicas é a renda da terra obtida nas atividades agrícolas. Entretanto, são elaboradas diferentes hipóteses sobre o comportamento da renda da terra paga pelas atividades econômicas em função da distância do centro urbano. Esses modelos permitem entender alguns dos efeitos e das conseqüências do crescimento das áreas metropolitanas sobre a área rural. Discutem-se também os impactos sobre os indivíduos e as suas decisões com base nesses modelos.

No capítulo IV, analisam-se os dados do censo agropecuário para o Distrito Federal e outras informações sobre a organização do espaço rural do Distrito Federal. Discute-se a estrutura da posse e da propriedade da terra e da produção agropecuária. Constata-se a crescente presença de elementos urbanos da metrópole em toda a sua área, bem como a presença dos elementos urbanos e seu caráter especulativo na organização espacial e econômica do Distrito Federal.

No capítulo V, estudam-se as relações de trabalho na área rural e a estrutura da mão de obra ocupada na área rural do Distrito Federal com base nos dados da PNAD, tabulados pelo projeto Rurbano do Instituto de Economia da UNICAMP. A dinâmica populacional e da mão de obra ocupada são investigadas, buscando-se mostrar as conseqüências do rápido crescimento da metrópole sobre a área rural. Os dados e os indicadores do emprego podem explicar e ajudar a entender o processo de desenvolvimento rural e agropecuário do Distrito Federal.

No Capítulo VI, encontram-se sintetizados os principais resultados dos capítulos anteriores seguidos de uma discussão sobre o papel do estado e das políticas públicas com relação ao desenvolvimento rural e à organização do espaço. O novo contexto para a ação do Estado, criado pela influência da crescente urbanização e pela presença crescente da metrópole, é discutido no sentido de mostrar a superação das políticas elaboradas com base na dicotomia rural/urbana que confundia o rural com o agrícola.

CAPÍTULO 1 - A HISTÓRIA.

A criação de Brasília foi debatida em campanha eleitoral e objeto de intensa polêmica no parlamento. O intervalo entre o início das obras, outubro de 1956, e a sua inauguração, abril de 1961, foi curto em relação a empreendimentos deste vulto. Uma nova cidade nascia. Fruto de uma intervenção consciente da sociedade no espaço geográfico. Ela foi planejada e projetada. Foi construída com base em um plano diretor que orientou a sua implantação.

No auge dos anos dourados, a sociedade brasileira apostava no desenvolvimento do País. Não se imaginava a possibilidade de ocorrer uma estagnação. O otimismo da população previa um futuro grandioso para a Nação. Brasília era um símbolo e habitava o imaginário coletivo da população brasileira. Representava uma aspiração nacional, que ansiava pelo desenvolvimento das áreas do interior do Brasil. Representava também a intergração através de uma rede de estradas que estreitaria as relações econômicas, sociais e políticas entre as regiões. As rodovias reforçariam as ligações entre as diversas regiões brasileiras, tendo como centro irradiador a cidade de Brasília.

BENEVIDES (1979) aponta, como a realização mais importante do Governo Juscelino Kubitschek, a criação de Brasília, embora considere que o Programa de Metas mereça uma consideração especial. Para ela, Brasília era um símbolo “mais visível”. “Mais visível” aqui pode ser interpretado como um objeto concreto e reconhecível. É também aquilo que se destaca. Aquilo que está iluminado e, portanto, passível de ser visto e reconhecido. Metas abstratas não geram as sinalizações necessárias para a comunicação popular. Um símbolo “mais visível” é uma eterna propaganda.

Para BENEVIDES (1979), o principal objetivo do Programa de Metas era acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtivas.

O Plano de Metas era constituído por 31 itens que se agrupavam em seis grandes grupos. Um destes seis grupos era a *Construção de Brasília* – a meta síntese.

LAFER (1975:48), analisando o Plano de Metas, afirma que Brasília como meta-síntese do período, foi construída em tempo recorde, com despesas para a sua construção na ordem de 2,3% do PIB. Acrescenta que a construção da capital representou uma expansão no escopo do sistema econômico, constituindo um ponto de crescimento.

BELUZZO (1981) aponta que a concepção política do Plano de Metas tinha sido elaborada no período anterior, por Getúlio Vargas, que teria concebido as batalhas pelo desenvolvimento nacional, aludindo que o desenvolvimentismo como projeto de um capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas, pois integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo. Referindo-se a isso, afirma que “Juscelino perdeu as batalhas que Getúlio teria imaginado ganhar.” Mostra, ainda, como o professor Carlos Lessa captou o caráter do momento econômico posterior ao da criação de Brasília, ao registrar que não lhe escapou o caráter da crise econômica, social e política que se abateu sobre a sociedade brasileira no início dos anos sessenta, podendo ser entendida, de um ponto de vista estritamente econômico, como produto do êxito do Plano de Metas. Acrescenta, contudo, que o seu desfecho é decorrente dos fracassos políticos dos governos que se sucederam.

Para LESSA (1981), a intervenção consciente da sociedade brasileira revela-se no Plano de Metas - a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do País, o qual, de um ponto de vista sucinto, postulava investimentos diretos do governo no setor de energia, transporte e em algumas atividades básicas, notadamente siderurgia e refino de petróleo, além de favores e estímulos ampliados à expansão e diversificação do setor secundário produtor de equipamentos e insumos com funções de produção de alta intensidade de capital.

Entretanto, se o seu lado consciente impulsionava a industrialização, para LESSA (1981), implicitamente, adiava o enfrentamento dos problemas com a estabilidade econômica para uma solução futura. Ante esses objetivos, que propunham uma vigorosa transformação na estrutura da economia, passavam a segundo plano as considerações sobre equilíbrio de preços, situação da balança de pagamentos e comportamento 'sadio' do setor

monetário fiscal e cambial, que se colocavam em segundo plano e a serviço da industrialização.

Ele indica como um importante fator subjetivo a consciência da necessidade do desenvolvimento industrial frente às alternativas contracionistas. Este fator permitia a mobilização que se dava em torno da bandeira do “nacionalismo”, como um dos fatores objetivos da inclinação pelo desenvolvimento. LESSA (1981) indicou o fato de que não existia conflito entre os propósitos da política e os interesses dos setores mais dinâmicos da classe empresarial. Outro, entre os fatores objetivos para essa inclinação em direção ao desenvolvimento, era o financiamento inflacionário, implícito no Plano, que não desagradava, muito pelo contrário, facilitava. Esse tipo de medida merecia aplauso da classe empresarial, pois lhe permitia, num vazio de instituições financeiras, o acesso aos recursos requeridos, para os financiamentos das suas expansões.

LESSA (1981), ao analisar o Plano de Metas, aponta que um dos seus aspectos mais importantes referia-se à construção da nova capital no interior do País. Essa importância não se devia à premência do empreendimento, mas à magnitude dos recursos comprometidos e seus aspectos de promoção política. Contudo, não foram sem importância os aspectos econômicos do ponto de vista da ampliação do espaço econômico do sistema. Segundo LESSA (1981), isso se deve ao sistema rodoviário construído no período, com uma extensão de 6.400 km. Os gastos com a construção de Brasília, a preços de 1961, foram estimados em 250/300 bilhões da moeda da época, o que representaria que o gasto com a construção de Brasília mobilizou recursos públicos da ordem de 2 a 3% do PIB do período.

Sobre a nova capital, LESSA (1981) afirma que ela era uma meta de urgência e prioridades discutíveis, tendo em vista que a presença de um processo inflacionário e a deteriorização relativa das contas externas conduziram, aparentemente, a conferir peso à consecução da estabilidade, embora o Plano de Metas não colocasse como relevante o problema. Ao contrário, na medida em que admitia um certo 'raio de manobra', incluíam-se investimentos de urgência e prioridades discutíveis, tais como a construção da nova capital, optando-se, assim, por decisões que tenderam mais a agravar aquele processo inflacionário,

Certamente a criação da indústria automobilística e a construção de Brasília transformaram-se nos símbolos do Governo Kubitschek e, ao mesmo tempo, do 'Novo Brasil' (IANNI 1986). A questão simbólica de Brasília é mais uma vez apresentada. A importância do inconsciente coletivo da sociedade brasileira é fundamental para o processo de desenvolvimento. A propaganda dos símbolos das realizações políticas através do rádio, do cinema e da televisão, que estava em seu início, marcava o começo de uma era em que a participação popular na política seria, daí por diante, manipulada, influenciada e mediada pelos meios de comunicação de massa. IANNI (1986) aprofunda a análise do caráter simbólico ao mostrar que “ao tratar os brasileiros, em seu discursos, como 'soldados do desenvolvimento', e focalizar a industrialização acelerada como “imperiosa necessidade” e verdadeira 'condição de vida', Kubitschek estava exprimindo e conduzindo a reformulação da auto concepção de extensos segmentos das classes sociais urbanas. Em certa medida, estava se reelaborando a consciência sobre a situação e as possibilidades da Sociedade Brasileira”.

IANNI (1986) aponta que, durante o Governo Kubitschek, a inflação tornara-se o mais importante entre os vários problemas econômicos, financeiros, sociais e políticos que se assomavam. Segundo o esse autor, a taxa de inflação crescera de 19,24%, em 1956, para 30,9%, em 1960.”

Do ponto de vista de CRUZ (1980:74), a análise de Inácio Rangel sobre a inflação brasileira e a presença do Estado na industrialização, no pós 30, foi bem sucedida e “produto de uma confusa coincidência de circunstâncias, surgidas sem que ninguém soubesse porque e, muitas vezes, contra o desejo expresso dos grupos dirigentes”. Assim, para Rangel, a dinâmica capitalista no Brasil se resume em uma seqüência de ciclos setoriais, cada um promovendo o desenvolvimento de um grupo de indústrias, desde a implantação inicial até a formação generalizada de capacidade ociosa, cujo desfecho é sempre uma crise de realização. Para Rangel, segundo CRUZ (1980:75), “a saída da economia brasileira depende, cada vez mais, da abertura de novos campos virgens para investimento, cujas oportunidades de absorção de recursos são esgotadas, tanto mais rapidamente quanto mais se eleva a taxa de exploração e melhora a composição natural do produto”.

Uma rápida visão para caracterizar o que existia antes da implantação do Distrito Federal é possível através de FAISSOL (1957:3-56), que analisou o problema do desenvolvimento agrícola do sudoeste do Planalto Central do Brasil. Sua análise começa com a pergunta: “Que pode ser feito com o campo cerrado?”. Ele mesmo responde, mais à frente: “a utilização do cerrado nunca poderá ser feita à base dos mesmos processos agrícolas que vêm sendo usados na mata”.

FAISSOL (1957:3-56) ressalta que:

Se os brasileiros se decidirem a mudar a capital da República para o Planalto Central, levando para lá a pressão de meio milhão de bocas a mais para alimentar, sem a adoção de métodos racionais de agricultura, o resultado será inevitavelmente o mesmo das vizinhanças do Rio de Janeiro, isto é, intensa erosão do solo, abandono de áreas agrícola, êxodo para as cidades, aumento descontrolado do custo de vida pela importação de produtos alimentícios de áreas distantes, etc. Por outro lado, isso talvez estimule ainda mais o lavrador a utilizar as áreas de campos de cerrados.

FAISSOL (1957:3-56) foi objetivo ao explicitar que “a análise da experiência de fazendeiros e colônias em diversos pontos do Planalto é a melhor contribuição que se pode oferecer à compreensão do problema em seus detalhes e para melhor programação de futuros empreendimentos”.

Após este autor analisar as diversas experiências, reformula a questão acima colocada e a responde:

Quais são as possibilidades de desenvolvimento no sudoeste do Planalto Central? Pequenas propriedades na floresta cultivada como o sistema de rotação de terras falharam em produzir resultados positivos. A exploração dos campos cerrados, mesmo por colonos europeus, falhou por falta de prévio conhecimento das qualidades da terra e falta de organização. Somente a grande empresa agrícola, como a Fazenda Boa Esperança, pode vencer as dificuldades das qualidades da terra, as insuficiências dos transportes e seu custo elevado. (Fassioli, 1957:3-56)

PASTORE *et alli* (1968) estudaram o desenvolvimento rural de Brasília e as migrações, pelo fato de:

- (1) ser a maior experiência de migração induzida;
- (2) representar um movimento planejado de modernização física e social;

(3) representar a interiorização da população brasileira.

O planejamento de Brasília pretendeu ir além do urbano (ponto de vista espacial físico), para atuar também sobre o estilo de vida da população, sobre a conduta dos indivíduos, pois o projeto de construção de Brasília foi uma experiência de organização social. O planejamento arquitetônico e urbanístico da capital visou não só imprimir linhas funcionais à cidade mas também impor um novo estilo de vida.

Os autores afirmam que toda a área foi considerada prioritária para a reforma agrária, o que indica a possibilidade de a mesma ter sido declarada prioritária para ser um objeto de reforma, isto é, tornar-se uma “área reformada” pioneira. Segundo os autores, a área rural do Distrito Federal constituiu motivo de grande preocupação tanto para autoridades locais e uma área para os políticos e técnicos discutirem e polêmizar. A declaração do Distrito Federal como área prioritária para Reforma Agrária é um exemplo dessa preocupação.

Segundo PÉBAYLE (1971), em 1955, existiam apenas 103 fazendas de criação extensiva de gado na área hoje destinada ao Distrito Federal. Afirma que o Distrito Federal é uma espetacular manifestação de urbanismo, ao lado de um plano sistemático de aproveitamento de 5.814 quilômetros quadrados de campos de cerrado. O Distrito Federal é, em parte, resultado de um planejamento regional. A “espetacular” manifestação de urbanismo é a transformação da área tipicamente rural em urbana. Essa transição rápida do rural para o urbano é, para o geógrafo europeu, um espetáculo, com um roteiro escrito por urbanistas e arquitetos e encenado por atores sociais. A produção e financiamento do espetáculo são feitas pela sociedade através do Estado.

PÉBAYLE (1971:40) viu na organização do Distrito Federal algumas inovações em relação às medidas costumeiras utilizadas nas diversas colonizações já implementadas no Brasil. Cita, como inovações, a supressão da propriedade fundiária e a utilização de princípios quase socializantes. Explica o que entende por “quase socializante”: “De fato, segundo a Legislação local, todas as terras não compreendidas nos perímetros do Plano Piloto e dos diversos Ministérios deviam ser desapropriados e, em

seguida, redistribuídos em lotes, sob a forma de concessões de trinta anos, a chefes de família, cuja experiência agrícola tivesse sido comprovada".

Segundo PÉBAYLE (1971:42), foram previstos vários núcleos com lotes de tamanhos variáveis: lotes de 4 ha. próximos ao Plano Piloto para a produção de hortaliças; lotes de 50 ha. a menos de 120 ha. nas áreas mais afastadas para a agricultura e pecuária; lotes de 20 ha. a 50 ha. localizados na área intermediária e destinados a fornecer alimentos. Segundo ele, "os núcleos foram previstos exclusivamente para os vales amplos. A administração quis, portanto, utilizar as terras que mais se prestavam ao aproveitamento, ainda que não fossem as mais férteis".

Essas informações mostram como foi pensada e planejada a intervenção governamental na criação de Brasília e, particularmente, como foi pensada a sua área rural. Para PÉBAYLE (1971:46), "foi uma verdadeira Reforma Agrária" o que ocorreu no Distrito Federal.

Observa esse autor uma dualidade entre o idealizado e o realizado: "Encontramos, hoje, nesta zona (rural) do Distrito Federal, um contraste equivalente ao que, no domínio urbano, opõe a Brasília Oficial à antiga Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante. De fato, uma zona rural espontânea, praticamente não prevista pelos legisladores e conseqüência de um enorme afluxo de população, desenvolveu-se ao lado da zona rural oficial." (PEBAYLE, 1971:40). Para o autor, o habitante da zona rural é apenas tolerado nas margens do local aonde se situaram os enormes investimentos urbanos e sociais. Ele é descartável. Pode ser deslocado facilmente de um local para outro. Esse fato expressa a contradição entre a elite que mora no plano piloto e aqueles que construíram o plano piloto. Se esse é o resultado urbano, então, por analogia, o mesmo se espera encontrar no meio rural. Esta tese que o autor procura mostrar em sua análise. Segundo PÉBAYLE (1971:42), "o programa foi amplamente realizado. Quatorze núcleos rurais, agrupando 1.040 lotes, existem hoje nos vales dos afluentes dos rios Descobertos, São Bartolomeu, e Preto." Entretanto, não chegou a ser concluída a desapropriação de toda a área rural do Distrito Federal. Segundo ele, "a desapropriação de terras só foi realizada até hoje em 58% das terras do Distrito Federal". Essa não-conclusão da desapropriação criou dois tipos de propriedade de áreas rurais no Distrito Federal: aquelas que foram desapropriadas e às

quais o governo pode dar uma destinação regular; e aquelas que não foram desapropriadas, sobre as quais permanecem os direitos dos antigos proprietários.

Quando PÉBAYLE (1971) escreve que a reforma agrária foi quase socializante, quer se referir, neste primeiro momento, à expropriação de 103 fazendeiros de criação de gado extensiva, que se transformam em 1.040 lotes distribuídos entre os quatorze núcleos. Esses 1.040 lotes são o resultado, em 1971, do assentamento oficial idealizado.

O estudo de PÉBAYLE (1971) mostrou que existem vários tipos de agricultores e de proprietários de lotes na colonização oficial e na espontânea. Analisa os núcleos colonizados por agricultores de origem japonesa e brasileira, e discute como evoluíram esses tipos sociais desde a criação dos núcleos rurais. No processo de colonização da área rural a infra-estrutura foi muito importante. Segundo PÉBAYLE (1971:42), “a atual rede de estradas asfaltadas e o grande interesse dos cidadãos pelas terras próximas de Brasília e das cidades satélites acrescentam elementos de diferenciação entre os vários núcleos”. E complementa: “A este respeito existe atualmente uma diferença nítida entre os núcleos rurais que, próximos ao Plano Piloto, tendem a se desenvolver, e os que estão mais isolados evoluem muito lentamente”. A importância da proximidade do Plano Piloto mostra a influência do transbordamento urbano.

Segundo esse autor, Taquara e Ponte Alta são núcleos que foram “invadidos” (ocupados) no sentido jurídico do termo, tendo a Novacap reconhecido, mas não regularizado juridicamente, a situação dos seus ocupantes. O reconhecimento da ocupação por parte do governo cria esperança e expectativa de que as demais ocupações existentes de áreas rurais no Distrito Federal serão reconhecidas e posteriormente legalizadas. Esperança e expectativas que se estenderam a todos os despossuídos. (PÉBAYLE, 1971:43)

PÉBAYLE (1971:50) acrescentou ainda que “os núcleos rurais de Pipiripau, Tabatinga, constituídos na sua maioria por agricultores e criadores, só em 1968/70 é que foram organizados para a ocupação e apenas 495 estão ocupados. É uma área destinada à pecuária e apenas 7,83% possuem rebanhos”. E continua mais à frente: “Não surpreende que, nestas condições, os agricultores isolados, sem qualquer espécie de ajuda, tenham feito

pouco progresso ou vendido seu direito de ocupação a cidadãos”. Esses núcleos situados em áreas mais distantes não têm todos os seus lotes ocupados devido à inexistência ou da possibilidade e ou do interesse do uso para a finalidade urbana.

PÉBAYLE (1971:60) faz uma descrição detalhada dos núcleos rurais que foram distribuídos aos cidadãos. Segundo ele, “a simples observação do *habitat* dos lotes rurais evoca, por vezes, irresistivelmente o controle nascente dos cidadãos sobre as terras de cultura”. E acrescenta: “Na vizinhança imediata do Plano Piloto, estes sinais, até então excepcionais, multiplicam-se a ponto de esboçar, em torno de Brasília, as zonas rurais peri-urbanas características das grandes idades brasileiras, onde muitos, de acordo com suas possibilidades, sonham possuir uma chácara, uma granja ou uma fazenda *hobby*”. O autor está constatando a crescente influência da expansão da cidade sobre as áreas que tinham a destinação rural nos planos. Os elementos urbanos nascem nas áreas rurais e reforçam o aumento de expectativas de um futuro uso urbano da área. Afirma ainda que “já em 1964, a maioria dos concessionários de Monjolo e de Vargem de Benção era constituída de cidadãos (63,6% e 61,2%)”. Aponta ainda que depois de sete ou oito anos, “de 25% a 50% abriga 2 tipos de habitação: a do titular, ocupada nos *week-ends*, e a bem rudimentar, do operário encarregado dos trabalhos agrícolas”.

Analisando os núcleos de Sobradinho I e II, afirma: “Neles penetramos no mundo privilegiado dos 'Doutores-granjeiros'”. Existiam aí apenas 27,5% de “verdadeiros agricultores”, sendo o restante constituído de advogados, políticos, altos funcionários, etc.”. Indica que “as iniciativas cidadinas tendem pois a transformar os lotes de Sobradinho I e II em verdadeiras fazendas modelos”, pelo fato de os seus ocupantes possuírem outras propriedades, além do que o acesso ao crédito é muito mais fácil para os cidadãos afortunados. (PÉBAYLE 1971:61).

Uma “área rural dirigida” é como o citado autor denomina essa área correspondente aos núcleos rurais de Brasília. Núcleos que foram idealizados e projetados para produzir alimentos para atender ao abastecimento da metrópole, mas que, para seu espanto, atendem a outra dinâmica.

Suas conclusões indicam a existência de uma sociedade rural dinâmica, que tem uma “extraordinária faculdade de adaptação a novos meios físicos, econômicos e sociais.” Ao contrário de outros estudos, o autor vê dinamismo em uma área que outros classificaram como uma área estagnada e que ela teria a finalidade de servir como uma reserva de mão de obra local para a metrópole. (PÉBAYLE ,1971:76).

Com relação ao estudo da área dirigida, sua conclusão é a de que “Existe uma originalidade das relações entre cidades e áreas rurais no Distrito Federal” (grifo meu). (PÉBAYLE , 1971:64). O autor já contatava que nesta época, no Distrito Federal, ocorria o transbordamento do urbano para o rural. Isto quer dizer que a urbanização do campo é vista e se apresenta em sua gênese como motivada pela rentabilidade e interesse prático: “Esta evolução não é desprovida nem de rentabilidade, nem de interesse prático. Porém, neste caso, não é completamente espontânea sendo, muito desigualmente, ajudada pelos serviços oficiais de planejamento para as zonas rurais”. (PÉBAYLE ,1971:64).

Aduz PÉBAYLE (1971:64) que “o interesse dos cidadãos em relação às terras dos núcleos rurais mais próximas das aglomerações urbanas tende a criar, em torno de Brasília, uma zona rural periurbana similar, pelo menos em aparência, às franjas urbanas que surgiram espontaneamente em torno das grandes aglomerações brasileiras.” Esse comentário mostra que o fenômeno, na visão do autor, está ocorrendo de uma forma generalizada no Brasil. Entretanto no caso do Distrito Federal essas aglomerações estão separadas espacialmente.

O autor observa que a política de Reforma Agrária (idéia de igualdade) é transformada em terra para “ricos” (desigualdade). Ressalta que se cria um mecanismo que facilita àqueles que já têm propriedade e riqueza a se tornarem mais ricos. Existem fatos que são visíveis para o observador externo e são invisíveis do ponto de vista de alguns observadores imersos na sociedade que observa. Os mecanismos que reforçam a concentração de renda, às vezes, não são visíveis para alguns observadores imersos na sociedade com grandes disparidades de rendas.

Essa relação dinâmica entre a cidade e o campo, isto é, dos cidadãos com os “verdadeiros agricultores” é caracterizada pela desigualdade de poder aquisitivo. O poder e

a riqueza dos cidadãos faz com que os verdadeiros agricultores vendam suas terras e suas propriedades. Esse processo se deu de uma forma muito rápida. Aí o autor faz uma pergunta premonitória: “Mas não estará ela (essa dinâmica) arriscando transformar, num prazo mais ou menos longo, as intenções iniciais da Novacap, pelo fato de favorecer uma verdadeira 'urbanização' dos núcleos rurais?” (grifo meu) (PÉBAYLE 1971: 61).

O autor estava preocupado com o destino da área rural, ou melhor, em localizar aonde se desenvolveriam as atividades agrícolas voltadas para o abastecimento da população urbana. Se isto ocorrer, afirma PÉBAYLE (1971: 69), a área rural do Distrito Federal deverá ser procurada “em um local em que não foi, exatamente previsto, isto é, numa zona rural que fica fora dos núcleos rurais, onde fazendeiros e pequenos “invasores” são, desde agora, possivelmente mais numerosos que os titulares dos lotes da Novacap”.

Esse fato permitiu ao autor uma oportunidade única para realizar o estudo comparativo da colonização dirigida e da colonização espontânea. A espontânea se contrapondo à planejada, isto é, à dirigida, à oficial. A espontânea, como a ocupação que surge como um movimento natural da sociedade. Para ele, quem ignorar esta zona rural (a área espontânea) estará incorrendo em erro, pois ela mostra a existência de um “dinamismo camponês”. Esse mesmo dinamismo que é, também, encontrado em estado difuso nas demais regiões rurais do Brasil.

Estuda também a evolução de dois tipos na extrema diversidade de tipos existentes na área espontânea. Um dos tipos estudados é a situação dos 103 antigos proprietários; o outro é o que ele denomina de “os pequenos invasores rurais”.

Dos 103 proprietários de fazendas na área do Distrito Federal, uma parte teve sua terra desapropriada e a outra parte pôde ficar com até 500 ha. de terra. Entretanto, em 42 % da área, os antigos proprietários se mantiveram na posse com um estatuto jurídico incerto com relação à propriedade. PÉBAYLE (1971:66) afirma que “nestes 42% remanescente é que se encontra o que sobreviveu dos antigos fazendeiros de gado depois de vinte anos”. Analisando o destino destas propriedades, ele mostra: “Das 278 fazendas de criação de gado bovino registradas pelo INCRA em 1967 e cujas terras (perto de 34.000 ha) ainda não foram incorporadas aos núcleos rurais ou áreas dos ministérios, 44 apenas se

encontram atualmente em fase de mutação de tipo exógeno”. Esses 44 são cidadãos de diversas origens, atraídos para Brasília, e também alguns criadores mineiros. Segundo PÉBAYLE (1971: 66), “esses novos criadores instalaram-se em terras que a Novacap concedia aos antigos proprietários expropriados que, por diversas razões, haviam muitas vezes vendido seu direito de ocupação e ido se instalar em 'vãos' próximos ao Distrito Federal”.

O dinamismo desse setor pode ser apreendido pela afirmação de PÉBAYLE (1971: 66): “Dos diversos setores de criação de gado leiteiro, o mais espetacular é certamente a dos 'Doutores-fazendeiros' ”. Não só o adjetivo *espetacular* para o desempenho do setor revela a forte impressão causada no autor, mas também o fato de ressaltar a qualificação dos produtores, isto é, que os fazendeiros que são, de fato, doutores. O uso do termo doutores revela uma identificação com as pessoas que ocupam uma posição de poder na sociedade ou como integrantes da elite do funcionalismo e intelectual. No âmbito da Emater essas pessoas são hoje classificadas como: agricultores engravatados.

A tentativa de explicar a existência destes estabelecimentos modelos indica três fatores de influência:

- a) qualidade das terras;
- b) existência de estradas;
- c) moda existente na época.

Por “moda existente na época” entende-se a mania que se implantou na classe abastada dos homens políticos e altos funcionários de tornarem-se fazendeiros. Segundo PÉBAYLE (1971: 66), “nesta época, de fato, as distrações não abundavam em Brasília para homens cuja importância dos salários só se igualava à imensidade do tédio”.

PÉBAYLE (1971: 66) aponta, ainda, que o centro deste movimento, “investir em terra e organizar fazenda-*hobby* foi, para eles, ao mesmo tempo, um derivativo de *gentlemen-farmers* e um meio de empregar um numerário que corria o risco de fundir-se rapidamente diante da ameaça inflacionária”. Neste trecho, ele aponta como alternativa a explicação pura e simplesmente de uma “moda” e/ou “tédio” para a demanda por terras,

indicando a inflação como uma das causas dessa moda na imagem do “numerário que corria risco com a inflação”.

Os antigos proprietários que não têm regularizadas as terras que exploram são “simples invasores das terras da Novacap”, embora sejam ainda criadores de gado, o que leva PÉBAYLE (1971: 69) a afirmar que “é verdade também que, mesmo sendo autênticos invasores do estrito ponto de vista jurídico, estes exploradores continuam fazendeiros, isto é, proprietários de gado, portanto, invasores de um tipo que a sociedade local admite e aceita”. E continua: “Aliás, o termo 'invasor', jurídico em sua fonte, porém nitidamente social nos fatos é, em geral, reservado aos que nada possuem”.

O autor vê com clareza e nitidez que o termo “invasor” é reservado apenas aos que nada possuem. Indivíduos, cuja situação jurídica é a mesma, deveriam ser (para ele é óbvio) igualmente qualificados como invasores. Do ponto de vista jurídico, a situação é igual. Entretanto, lingüisticamente, são denominadas com termos diferentes, demonstrando a atribuição de um valor social discriminatório através dos elementos da língua. Daí conclui-se que a sociedade aceita um tipo (o que possui propriedade) e não aceita o outro (o que não possui propriedade). Estes fatos sociais são mais perceptíveis para um observador situado em um ponto de vista externo à sociedade, na medida em que não compartilha do mesmo universo lingüístico e cultural.

PÉBAYLE (1971: 69) esclarece que “a instalação, caracteristicamente ilícita, de agricultores em terras do Estado, não é particular do Distrito Federal. Os que são aí denominados de 'invasores' pertencem, de fato, à massa dos posseiros que são encontrados, tanto no passado como nos dias atuais, na vanguarda das frentes pioneiras (mais ou menos espontâneas), ao longo das estradas abertas recentemente, (nas florestas ou regiões de solos novos esquecidos pela colonização oficial)”.

“Intrusos”, PÉBAYLE (1971: 69) assim se refere aos posseiros. E continua:

Quando não são sumariamente expulsos pelos proprietários das terras que ocuparam, os posseiros são tolerados ou encaminhados a outras terras, por uma administração benevolente que não desejaria utilizar-se da força para resolver uma situação jurídica de conseqüências sociais embaraçosas. No Distrito Federal, um grande número de roceiros, empregados nas construções durante o período dos grande trabalhos ou simplesmente atraídos pelas

mirabolantes e fáceis conquistas de terra, alojaram-se finalmente nas da Novacap, sem que tivessem qualquer autorização.

Essa longa citação tem dois objetivos:

- 1) Mostrar a origem do invasor: a) os roceiros, que seriam originários do campo e da atividade agrícola; e b) os empregados na construção, que seriam originários da cidade e da atividade na indústria da construção civil. Daí ser possível inferir uma estreita ligação entre o mercado de trabalho urbano e o meio rural.
- 2) Estabelecer também a ligação entre roceiros (agricultores) originários de outras regiões, o que implica ligações dinâmicas entre as atividades agrícolas das outras regiões e as do meio rural do Distrito Federal. Os posseiros da fronteira agrícola e mesmo os posseiros das áreas esquecidas pela colonização oficial estão em ligação dinâmica com essas atividades no meio rural do Distrito Federal e no seu entorno.

A descrição dos “pequenos invasores” mostra que “esse alojamento em terras da Novacap não se caracteriza como ação apenas de agricultores necessitados; pertence, também, a profissionais intermediários, astutos e pouco escrupulosos que rapidamente compreendem o quanto a ocupação sistemática das terras da Novacap podia dar lugar a negócios lucrativos” (grifo meu). (PÉBAYLE , 1971: 69). O termo “Negócios lucrativos” é usado com o sentido de transações realizadas por indivíduos que buscam o máximo lucro. O máximo lucro obtido com o desrespeito às regras sociais condicionaria as condutas humanas e teria o poder de organizar as ações sociais. Aqui o que o autor pretende é mostrar que o desrespeito às regras e convenções da sociedade que está expresso no oportunismo do indivíduo que busca a satisfação única e exclusiva de seu interesse particular, apostando na possibilidade da futura “benevolência” das autoridades em regularizar a posse das terras invadida. Entre os pequenos invasores encontrar-se-iam esse tipo social de contraventores oportunistas.

Constata PÉBAYLE (1971: 69) que “espontaneamente um mercado de terras invadidas se estabeleceu com suas regras e suas tarifas”. “Em outras palavras, tais 'direitos

de ocupação' das terras invadidas podem ser mais elevadas que a indenização exigida pelos arrendatários que saem da Novacap". Isto é, além de uma distribuição dirigida e planejada pelo Estado, inicia-se outra com esse mercado de "direitos" sob a égide do mercado.

PÉBAYLE (1971: 70) salienta ainda que é necessário distinguir entre os tipos de invasores: "Entre os invasores atuais, que se dedicam às culturas nas parcelas por eles ocupadas, é preciso distinguir-se os operários lavradores e os verdadeiros agricultores". Para ele, os operários lavradores são os que estavam ocupados anteriormente, ou ainda estão, em trabalhos urbanos. Para ele, os verdadeiros agricultores são raros na periferia imediata ou no próprio interior do núcleo Bandeirante. Ele mostra a ligação entre o mercado de trabalho urbano e rural e como, quando diminui a demanda de trabalho na construção de Brasília, ocorre um aumento no número de operários lavradores.

PÉBAYLE (1971: 70) aponta que o que move os verdadeiros agricultores é uma vontade de viver melhor e também uma procura pelas terras negras próximas a rios e riachos.

Assim, PÉBAYLE (1971: 76) conclui:

De tudo o que precede uma conclusão parece se impor de modo incontestável: quer seja rico, quer pobre, proprietário ou verdadeiro agricultor, o explorador do Distrito Federal adaptou-se com notável rapidez às condições fundiárias novas impostas pela Novacap (...) Nos lugares que há vinte anos existiam fazendas de criação de gado bovino, completamente extensivas, aparecem formas novas de utilização dos solos, com finalidades francamente comerciais (...) que transformaram de maneira quase total os sistemas tradicionais.

A sua conclusão mostra que o dinamismo é uma consequência da ação do Estado. Esse dinamismo (que existe em outras regiões do Brasil) é porque "desde logo encontrou duas condições favoráveis à sua eclosão: Estradas e Mercados." PÉBAYLE (1971: 69) ainda se estende sobre esse mesmo assunto: "Sob esse ponto de vista, aliás, é notável que setores menos transformados do cerrado são os que não foram totalmente desbloqueados por boas pistas transitáveis em qualquer estação". Ressalta à frente, mais uma vez, que "estradas e mercados constituem, portanto, poderosos catalisadores quanto à evolução do mundo rural brasileiro em seu conjunto."

As conclusões de PÉBAYLE (1971) são inequívocas, no sentido de apontar as causas do dinamismo da sociedade. Entretanto, não menciona que isto é decorrente de uma enorme massa de investimentos públicos localizados, aliado a uma extrema mobilidade de uma população que se sujeita aos ditames perversos da sociedade. Sociedade perversa, na medida em que a história revela como se redistribuiu a terra, tirando-a dos “tradicionais” e entregando-a a uma nova elite. Mostra como é a luta dos excluídos pelo acesso a melhores condições de vida, e, ao mesmo tempo, como são “socialmente” tachados de invasores. E mais, mostra os excluídos lutando para conquistar uma solução para seus problemas por parte de uma administração benevolente, ao mesmo tempo em que o “rico” produtor pecuarista compra áreas invadidas. Esses ricos, que são tão invasores, do ponto de vista legal, quanto os pequenos, são socialmente aceitos, são incentivados e são financiados pela sociedade, pois possuem outras propriedades para dar em garantia aos órgãos de financiamento do Estado.

Essas observações constataam a incrível capacidade de adaptação e a enorme mobilidade dos migrantes em busca de vida melhor. Constata o drama dos excluídos, mas vê que os caminhos trilhados pelos excluídos levam à mobilidade social. Vê uma sociedade contraditória em movimento, em crescimento e, sobretudo, viva. E identifica como seu motor: estradas e mercados.

Ora, estradas e mercados surgem do investimento público, é o que faltou PÉBAYLE (1971) acrescentar. É esse investimento que cria novas condições, que permite esse dinamismo social. É o gasto público. Isso só foi possível com base na política que permitiu ao governo realizar esses investimentos para alcançar o desenvolvimento nacional. Não é razoável indicar as estradas e os mercados como causas que impulsionaram o dinamismo da sociedade sem mencionar o papel do Estado em realizar esses investimentos e o necessário clima político para viabilizá-los.

BRUNO (1976: 42) observa as condições sociais da agricultura no Distrito Federal com o objetivo de determinar as transformações ocorridas na sua estrutura socioeconômica. Para ela, “a formação dos ‘cinturões verdes representa um dos aspectos (...) da implementação da política de colonização.” Com seu estudo, busca “tentar entender

o significado e a especificidade das medidas utilizadas pelo Estado para aceleração do capitalismo nas formações sociais rurais”.

BRUNO (1976: 3) mostra que “o reordenamento da estrutura da posse constitui na desapropriação das terras pertencentes aos antigos proprietários e na introdução do sistema de arrendamento”. E continua:

Esse sistema assume no Distrito Federal características diferentes das usualmente conhecidas (adotadas), devido ao fato de que:

O proprietário de terras é o governo.

O arrendatário é o indivíduo que recebeu um ou mais lotes para trabalhar e acumula todos os riscos relativos ao seu empreendimento. (...) São pessoas que alugam a terra do governo por um tempo determinado e por um preço fixo em dinheiro. (BRUNO, 1976: 3)

BRUNO (1976: 3) faz uma avaliação do que tinha sido projetado para ser os núcleos e aponta que “os núcleos não conseguiram realizar os objetivos de produção para o abastecimento e formação de comunidades produtivas”. Daí conclui que “não existe correspondência entre os objetivos propostos e o que realmente ocorre”.

BRUNO (1976: 4) levanta duas questões:

1) Por que o Estado, apesar de possuir o controle da terra e das condições institucionais necessárias à produção e abastecimento, não consegue tornar os núcleos rurais economicamente rentáveis conforme seus objetivos?

2) De que maneira a forma da exploração capitalista afeta a agricultura do Distrito Federal e condiciona o seu funcionamento?

BRUNO (1976: 5) constatou a existência de lotes que são usados para outras finalidades que não a produção agropecuária e propõe que, para a sistematização das formas de utilização dos lotes, dois conceitos devem ser utilizados: o produtivo e o improdutivo. “O conceito de produtivo refere-se aos lotes, cujo produto das explorações destina-se à reprodução da força de trabalho, ou serve de meio e objeto de trabalho”. “Consideramos improdutivos os lotes que se destinam à satisfação pessoal e ao gozo das pessoas e aos objetivos de especulação com a terra.”. Esse critério produtivo/improdutivo

utilizado para a classificação pode dificultar a análise. Se o objetivo é separar as explorações que têm por objetivo a produção agrícola e o abastecimento, daquelas que se destinam ao gozo esse critério não o faz. PÉBAYLE (1971) afirma que o *hobby* era montar uma fazenda modelo e produtiva para ocupar a “imensidão do tédio”. Entretanto, para esta investigação é importante constatar qual é a finalidade da ocupação dos lotes, principalmente, quando a finalidade é exclusivamente não-agrícola (“para os *week-ends* no Planalto”).

BRUNO (1976: 6) propõe ainda classificar as propriedades produtivas entre três tipos:

- 1) produção mercantil voltada para a obtenção do lucro;
- 2) produção mercantil; e
- 3) consumo próprio.

Para classificar as propriedades de acordo com as relações de trabalho a autora utiliza dois tipos: trabalho assalariado e parceria. Com base neste ordenamento formula mais três perguntas:

De que modo as condições institucionais da política favoreceram ou dificultaram o desenvolvimento dos núcleos rurais e quais os interesses reais que estão subjacentes às tentativas de introdução de propostas de colonização do Distrito Federal?

Como as estruturas tradicionais se modificaram sob o impacto de políticas orientadas para os objetivos de ampliação da formas de produção capitalistas?

Até que ponto as alterações nas estruturas de posse e da propriedade e as alterações das formas de exploração dos lotes, tais como têm sido propostas, poderão atender às necessidades e aos objetivos de transformação da agricultura no Distrito Federal? (BRUNO, 1976: 6)

Para PASTORE *et alli.* (1968: 2): “a agricultura, da forma que é praticada, enfrenta sérios problemas relativos não só à precariedade de condições de solo mas também à deficiência do nível de capacitação dos agricultores”. E acrescentam que isso “resultou

numa economia com fortes traços de subsistência, aonde o nível da produção e da produtividade não tem sido suficiente para o abastecimento local”.

O estudo de PASTORE *et alli.* (1968: 4) foi motivado por um conjunto de preocupações levantadas pelos órgãos de desenvolvimento agrícola na região, as quais eram:

A capacitação técnica dos invasores e suas intenções em continuar na agricultura são tão baixas que de nada valeria a legalização daqueles trabalhadores nos núcleos rurais.

Os invasores, de um modo geral, possuem um mínimo de conhecimento e outras potencialidades que, com a ajuda da extensão rural, eventualmente poderiam ter sucesso em suas atividades agrícolas.

A produtividade e eficiência dos invasores seriam mais elevadas do que dos arrendatários legais dos núcleos.

Segundo BRUNO (1976: 12-13), houve uma intensa discussão técnica agrônômica sobre a possibilidade de aproveitamento das terras de cerrado. Desta discussão, o que prevaleceu foi a tese mais otimista que defendia a idéia de que os terrenos não eram todos fracos e se “tratados convenientemente prestar-se-iam à exploração das mais importantes culturas.”

Sobre o otimismo e o espírito desta época, as observações de BRUNO (1976: 13) são muito esclarecedoras, quando afirma que o que “se propunha desde o início era a introdução de novas técnicas de exploração agrícola. (...) E esses objetivos fazem parte de uma proposição mais ampla de desenvolvimento agrícola do Brasil, e especificamente para dinamização da região Centro-Oeste.” O desenvolvimentismo permeava as ações do Estado em todas as áreas nesta época.

A não conclusão de todas as desapropriações possibilitou a regularização fundiária de parte das terras do Distrito Federal, enquanto a outra parte não pôde ser regularizada. Segundo BRUNO (1976: 15), “na realidade, a possibilidade da presença de conflitos de terras no Distrito Federal decorre da própria irregularidade e desorganização da forma como se realizou na região”. Por outro lado, aponta que a valorização no preço das terras também pode levar ao conflito. Entretanto, ressalta as conseqüências da não execução

do que foi planejado pelo Estado: “Foi programado um loteamento ideal de área, supondo que a desapropriação de terras fosse completa”.

Para a autora, os objetivos de abastecimento previstos não eram atingidos, pois a produção de leite “vinha de fora”, ou ainda, “a causa do desinteresse estaria ligado ao fato de que a maioria das pessoas que arrendam os lotes possuem outras atividades importantes e outras fontes de renda que não a exploração dos lotes.” (BRUNO, 1976: 18) A exceção que ela aponta é o núcleo rural de Vargem Bonita, que tem uma “produção satisfatória, sendo que apenas 16,7% dos informantes não comercializam produtos”. Nesse núcleo, os lotes foram distribuídos a descendentes de japoneses e a nativos.

A autora observa, em sua pesquisa, que “Brasília no início não oferecia muitas alternativas para a realização de atividades complementares ao trabalho e a possibilidade de 'possuir um *terreninho* quase de graça dentro do Distrito Federal era tentadora' ” (BRUNO, 1976: 20). Alternativas complementares e o “quase de graça” mostram a verbalização de uma racionalidade de busca de renda e o cálculo econômico na expressão um “terreninho” quase de graça. Cálculo econômico no qual não está mencionada a inflação, mas que sua existência acelerada torna ainda mais tentador possuir um “terreninho”.

BRUNO (1979: 22) continua: “As exigências (burocráticas e financeiras) se, de um lado, facilitam o acesso aos lotes àqueles interessados no lazer e na especulação, de outro, possibilitam também o acesso das pessoas que realmente objetivam uma exploração para o mercado, atendendo assim a finalidade de abastecimento local.”

Para BRUNO (1976: 22), o acesso à terra e ao crédito é restritivo pois, “no fundo os únicos não beneficiados são as pessoas de pequenas posses que necessitam de capital para 'tocar a terra' e não o possuem.”

Nota, ainda, a ligação entre o mercado de trabalho urbano e a ocupação de terras. Segundo ela, “muitos desses se tornaram assalariados rurais ou urbanos (retornaram às construções) ou se submeteram às mais variadas formas de parceria com alguns dos arrendatários”. (BRUNO, 1976: 22)

A questão da invasão é vista por BRUNO (1976: 22) como derivada do fato de que “só tem acesso ao arrendamento os que podem comprar os direitos de posse ou os que apresentam comprovantes de que possuam capital”. Mais à frente continua: “E então o número de invasores tende a crescer, e vão ocupando lotes desabitados, as áreas de reserva e mesmo as áreas especiais”. Continua, agora mostrando que “assim o fazem para ter um cantinho para morar e plantar 'algumas coisinhas', ou então para vender ilegalmente o lote aos migrantes mais recentes”.

Foram estabelecidas exigências para o arrendamento: produção e taxas. BRUNO (1976: 22) aponta que “o abandono dos lotes e invasão de outras terras é a alternativa mais freqüente utilizada por aqueles que não encontram condições de atender as novas exigências impostas”.

Faz outras observações, mostrando a ligação entre o urbano e o rural neste período: “A desaceleração do ritmo das construções civis tornaram possível um elevado contingente de mão-de-obra não qualificada e com grandes experiências no 'trabalho da terra' ”. Continua mais à frente: “Parte daqueles que não conseguiram emprego nas cidades procuram arrendar os lotes nos núcleos rurais ou então se fixaram nas terras disponíveis do Distrito Federal”. (BRUNO, 1976: 24)

Ainda sobre os “invasores”, BRUNO (1976: 24) faz uma observação interessante em que qualifica duas situações: “A migração desse grupo, praticamente expulso dos centros urbanos para os núcleos rurais ou para as demais áreas disponíveis do Distrito Federal, associado ao grupo dos antigos proprietários, sitiantes e agregados que continuaram na atividade agrícola, resultou na formação das 'invasões rurais' ”. Ela continua: “É interessante observar que o objetivo destes dois grupos de invasores, os antigos agricultores da região e os migrantes recentes, nem sempre são semelhantes. Enquanto os primeiros, mais ligados à terra e à atividade agrícola, desejam apenas continuar a 'tocar a roça e possuir um pedaço de terra para morar e comer', a tendência do segundo grupo é utilizar as terras como objeto de especulação. São muito freqüentes os casos de venda ilegal das parcelas invadidas”.

A autora aponta dois exemplos de experiências integradas de exploração agrícolas: a "Só Frango" e a "Citroeste" (esta última em implantação, na época do estudo), que associam produtores a uma empresa, mas ela não faz uma avaliação destas iniciativas.

BRUNO (1976: 72) finaliza seu estudo com a seguinte conclusão: "Com base nesses pontos podemos concluir que a tentativa de formação de um 'cinturão verde' no Distrito Federal é inviável e não atende aos objetivos de abastecimento e de formação de 'comunidades produtivas'. Ela é uma política de pequeno número e pequenos espaços e que em decorrência de seus próprios objetivos e dos condicionamentos sociais, econômicos e políticos da sociedade brasileira, não tem condições de se tornar abrangente".

O PAD-DF foi um programa de governo adaptado à realidade do DF e elaborado para facilitar o deslocamento de empresários rurais para a área rural do DF com o intuito de desenvolver uma agricultura moderna. O programa pode ser caracterizado como uma intervenção do Estado para tornar viável a atuação desses empresários.

ROCHA (1990: 67) adverte que a concepção inicial do ordenamento do espaço rural com as atividades agrícolas foi sendo modificada e, em 1977, encontra-se uma nova situação polarizada:

A concepção inicial de ocupação das terras arrendadas do Distrito Federal, através de Núcleos Rurais com áreas consideradas medias para região pouco avançou após 1977, perdendo cada vez mais importância para uma política que privilegiou duas vertentes. Por um lado, as Colônias Agrícolas, em lotes cada vez menores, atendendo emergencialmente o crescente contingente de migrantes que sempre foram apontados como um problema social do Distrito Federal; por outro lado, a entrega de grandes áreas seja através do PAD-DF ou por meio de Áreas Isoladas, a um pequeno grupo de indivíduos ou empresas com capacidade de investimento na atividade agrícola, ou ainda com grande poder político ou econômico.

FIGUEIREDO (1982) mostrou a existência de três momentos no desenvolvimento do Distrito Federal. O primeiro período foi caracterizado pela divisão da terra em pequenos lotes, que eram distribuídos entre ou funcionários públicos ou para pessoas da população. Entre os critérios para a seleção destaca-se o número de filhos ou, simplesmente, a apresentação de atestado de pobreza. "Nesse momento, o Estado atuava

garantindo uma ocupação da mão de obra de forma “não produtiva”, a fim de criar uma reserva de terras e de força de trabalho e, ao mesmo tempo, para assegurar-se de que essa distribuição não provocaria incompatibilidades com o capital aplicado na agricultura de fora do DF, que oferecia os bens de consumo agrícolas” (pp. 44).

O segundo momento, para FIGUEIREDO (1982), é o de transição que vai desde 1964 até a implantação do PAD-DF, em 1977. No período de transição são destacados dois pontos importantes no plano nacional: fechamento da fronteira agrícola do Paraná e abertura da fronteira agrícola da Amazônia e do Centro Oeste. A transição é o período no qual ocorre uma diferenciação da área rural do DF. Durante esse período, são criadas as condições para a entrada direta do capital de fora do DF nas atividades agropecuárias. As condições para a entrada de capital são: criação de áreas para grandes investimentos, Instalação de agroindústrias: Só Frango e Café Arábia e a criação da CEASA-DF.

ROCHA (1990) afirma que até 1976 existiam alguns fatores limitantes para a expansão da agricultura no DF que impediam a penetração do capital na atividade produtiva. Esses impedimentos referem-se (1) ao alto investimento na correção dos solos; (2) aos baixos índices de produtividade dos produtores já assentados; e (3) ao limite de 50 salários mínimos para a concessão de crédito para o produtor em regime de arrendamento.

O programa PAD-DF foi uma imitação do programa Prodecer, que tinha como base a concessão de créditos para o desenvolvimento de projetos de assentamentos, constituídos por propriedades com um tamanho que variava de 250 a 500 hectares. As atividades do PAD-DF eram voltadas para a produção de grãos. Exigia-se que os assentados tivessem tradição na atividade agrícola, capacidade empresarial, dedicação em tempo integral e fossem selecionados entre os membros de cooperativas. Esse programa fazia parte de um acordo de cooperação entre o Brasil e o Japão para incentivar a produção de grãos.

Para FIGUEIREDO (1982), um terceiro período teve início em 1977, com a implantação do PAD-DF. Na pesquisa de campo, comprovou-se que esse assentamento foi constituído com migrantes da região sul do País. Eram proprietários de terras, arrendatários,

comerciantes e funcionários públicos, possuidores de capital e com experiência agropecuária anterior. Eles não podem ser vistos como indivíduos que estavam sendo expulsos do meio em que se encontravam no período anterior, apesar de considerarem uma possível saída. Podem, sim, ser caracterizados como agricultores capitalistas. Segundo FIGUEIREDO (1982: 45) "existe uma diferença na forma como esta intervenção se faz e a quem ela dirige, pois é outra a clientela e é mais sofisticado o acesso à terra". Essa é uma das diferenças que são apontadas quando se faz a comparação deste programa com os programas de ocupação da fronteira. O programa de assentamento dirigido tem o objetivo de intensificar a ocupação racional e ordenada das áreas inexploradas ou improdutivas do Distrito Federal. FIGUEIREDO (1982) apontou que é possível traduzir esse desejo do Estado em "capitalizar determinada área". A área total do empreendimento era de 61.000 ha. No documento de implantação do programa, afirma que "a responsabilidade pela não produtividade da área é atribuída aos proprietários que até então lá se encontravam estabelecidos, os quais, em sua grande maioria, são considerados pelos técnicos da secretaria de agricultura como não dotados de espírito empresarial e incapacitados para a exploração sólida e eficaz da terra" (pp 82).

Para FIGUEIREDO (1982: 96), "se no primeiro momento o objetivo da criação do cinturão verde era formar uma reserva de terra e mão-de-obra; os objetivos agora incluem a maximização do lucro". As pesquisas feitas contradizem a idéia propagada pelas autoridades oficiais de que o objetivo era o abastecimento. A preocupação com o abastecimento de Brasília é menor do que a apresentada na justificativa. É possível que a intenção seja mostrar a potencialidade de exploração do Cerrado através de sua capitalização. O programa visa concretamente apoiar os agricultores que, com suas máquinas e seu capital, vêm explorar o Cerrado.

Outro projeto desenvolvido na área do PAD-DF foi o projeto Itapeti, realizado em parceria com a Cooperativa Agrícola Mista de Itapeti (CAMI), de Mogi da Cruzes. Ele correspondeu a uma compra de 4 mil hectares de terras (não arrendados). Estava previsto um investimento da ordem de 275 milhões de cruzeiros, no período 1978/79, para o financiamento da produção olerícola, frutícola, grandes culturas e uma produção avícola, bem como a sua comercialização. Além da construção de uma

incubadeira contruíram-se instalações e comprou-se máquinas para o processamento de ovos, para o processamento de produtos agrícolas e para a fabricação de ração. O projeto foi feito inicialmente contando com 26 colonos ligados à Cooperativa de São Paulo. Posteriormente, esse número foi elevado para 42. FIGUEIREDO (1982) conclui que ocorreu uma intensificação das atividades da agroempresa no DF, ao mesmo tempo, a maioria dos pequenos lotes continuou sofrendo os bloqueios estruturais, que os mantêm na condição de reserva de terras e de mão-de-obra. Ainda acrescentou que a especulação com as terras funcionou como um obstáculo ao abastecimento de produtos alimentícios para o mercado do Distrito Federal pelos pequenos lotes do DF.

A Cooperativa Itapeti tinha sua base localizada na região de Mogi das Cruzes, São Paulo e, em 1978, foi selecionada para cumprir o papel de instrumento de desenvolvimento da agricultura no DF. O projeto Itapeti previa que os agricultores tivessem a propriedade das terras. A cooperativa passou por problemas financeiros em 1982, levando ao redirecionamento do projeto inicial, no qual o governo do Distrito Federal passa a incentivar a criação de uma cooperativa no local, a COPADF, que, segundo ROCHA (1990: 165), "serviu como instrumento de viabilização da transformação capitalista da agricultura do DF". Este autor aponta que a atividade que ocupa o maior número de estabelecimentos e área no PAD/DF, desde a sua implantação até dos dias de hoje, é a produção de grãos ao nível empresarial. Os projetos apoiados pelo governo japonês exigiam a participação de uma cooperativa no projeto de assentamento para a concessão dos financiamentos.

ROCHA (1990: 134) indica que "a capacidade nominal de irrigação era de 714 ha em 1985 e evoluiu para 3.678 ha irrigados em 1990. Os 3.678 ha irrigados estão distribuídos entre 87 agricultores dos quais 46, situados em estabelecimentos acima de 200 ha, utilizam o sistema de pivô central, abrangendo 3.159". "Boa parte dos plantios irrigados são regidos por contratos diretos com estas indústrias, que fornecem a tecnologia e fazem a compra antecipada da produção".(ROCHA 1990: 171).

Observações importantes foram feitas nos estudos do programa PAD-DF e a primeira foi feita por ROCHA (1990), que aponta a unidade existente na luta para transformar os arrendamentos em propriedade privada dos arrendados: "a campanha de

privatização das terras públicas que ocorre hoje em Brasília é um exemplo, pois tem conseguido unir os grupos sociais envolvidos diretamente na produção agrícola do Distrito Federal" (pp 171).

Uma segunda questão apontada por ROCHA (1990) foi a de que, já em 1990, se constatou que 3,6% do total de terras desapropriadas foram desviadas da função planejada de atividade agropecuária para funções eminentemente urbanas, sendo divididas em pequenas chácaras que servem de moradia e lazer, atendendo à demanda imobiliária. Essa área do PAD-DF está localizada no ponto mais distante do Plano Piloto e ainda hoje é considerada uma área de uso exclusivamente agrícola, mas já estão presentes os elementos urbanos lançados pela metrópole.

A terceira questão é a formação de um mercado de direitos de arrendamento que ROCHA (1990: 65) assevera: "Essa demanda pela terra foi-se acirrando, na medida em que o Estado criou condições de infra-estrutura na área rural, criando um mercado de terra, (...), mas trouxe uma característica local, que é a negociação dos direitos de arrendamento como se fossem propriamente títulos de propriedade de terra". Para este autor, o sistema de arrendamento de terras rurais de Brasília impediu o crescimento das periferias suburbanas. A insuficiente oferta de novos lotes urbanos pelo governo do Distrito Federal frente ao constante aumento da demanda por habitações levou a um persistente aumento no preço da terra usada com finalidade urbana. Segundo ROCHA (1990: 65), essa situação levou o capital imobiliário e especulativo, principalmente o pequeno e o médio, "para a especulação com áreas rurais, na expectativa de uma liberação futura destas terras como solo urbano". Entretanto, esse mercado é ilegal e não dá garantias às pessoas que nele transacionam além do que os títulos de arrendamento não são aceitos como garantia para empréstimos.

A inovação do PAD-DF foi à concessão de crédito, em volume necessário aos empreendimentos capitalistas, sem a apresentação de garantias por parte do arrendatário. Assim, removeu-se o obstáculo que o sistema de arrendamento constituía, uma vez que, normalmente, é a propriedade da terra que é usada como garantia para obter os financiamentos no sistema de crédito rural nacional e ela não podia ser substituída pelos direitos de arrendamento que o governo distrital concede aos arrendatários.

A quarta questão importante refere-se à constatação feita por ARAÚJO (1980) de que alguns dos cooperados do projeto CAMI já tinham adquirido terras fora da área do projeto, isto é, fora do Distrito Federal, contudo na sua vizinhança. Nestes locais, o produtor tinha a propriedade da terra. ARAÚJO (1980: 144) aponta que "o capital agrário de Mogi das Cruzes ainda dispõe de outras alternativas de expansão no interior do setor de hortigranjeiros, reduzindo o obstáculo representado pela renda: a aquisição de terras suficientemente baratas em outras regiões do país, especialmente o Centro Oeste". Isso nada mais é do que a constatação de uma arbitragem entre as terras de Mogi das Cruzes e do Centro Oeste. Fica explicitado que é nessa categoria que estão enquadrados os movimentos de cooperados financiados pelo acordo JICA.

Uma outra consequência da compra de terras fora do Distrito Federal por arrendatários das terras do Distrito Federal é de que para esses arrendatários a terra é vista como um patrimônio e como um meio de obter financiamentos. Para eles o título de propriedade tem um papel fundamental no negócio agrícola. Os empresários querem ganhar com a valorização do patrimônio e esta valorização tem um componente fundamental na avaliação da rentabilidade do negócio agrário pelo capitalista.

A demanda de terra para o uso metropolitano, como o uso para lazer já apontado, é importante, pois embora na região do PAD-DF a ocupação não agrícola seja muito pequena, a sua presença faz com que exista a arbitragem de preços entre o uso da terra para as atividades metropolitanas e para as atividades agrícolas.

A força dos grupos de interesses organizados, em torno da privatização das terras para os arrendatários é muito forte. É um movimento que busca um privilégio. A Constituição prevê que na alienação dos bens públicos devem ser oferecidas iguais oportunidades a todos os interessados. Entretanto, os ganhos que serão possíveis no caso da regularização dos títulos dos proprietários serão enormes, devido principalmente ao seu possível futuro uso metropolitano.

Essas questões apontadas pelos pesquisadores, quando são vistas de uma perspectiva mais distante no tempo, mostram que o PAD-DF teve seu êxito parcial devido ao farto crédito oficial sem garantias reais, e principalmente porque o governo distrital

construiu a infra-estrutura para a exploração agrícola. Uma rede de apoio de políticos e de empresários já estabelecidos na região em propriedades vizinhas ao projeto (14.000 ha) incentivou os investimentos no projeto. Trazer empresários capitalistas para desenvolver o Cerrado era o exemplo necessário para uma modernização conservadora da agricultura, sob a égide da revolução verde. A questão central a superar, entre outras, era a de como financiar empresários que não iriam possuir o título da propriedade da terra. Foi fácil, pois em função da seleção tinham propriedades (negócios e experiência) em outros lugares.

Quando uma cooperativa foi convidada, esta impôs que o título de propriedade da terra teria que ser dado aos assentados. O governo ajudou à cooperativa a comprar o volume de terras necessário ao projeto que forneceria o título de propriedade. Entretanto, a cooperativa teve problemas para a obtenção de financiamentos para o giro de seus negócios e dos negócios dos agricultores e logo após, os cooperados não tiveram outra solução senão entregar para a cooperativa as terras dadas em garantia dos financiamentos. Resultado: a cooperativa faliu. A questão da propriedade do solo é importante para o financiamento do desenvolvimento regional e organização das atividades econômicas no espaço.

O PAD-DF, como um projeto de modernização da agricultura para o capital, teve um sucesso parcial com relação à produção agrícola de grãos, mas não quanto ao abastecimento da metrópole, como o planejado. Entretanto, desde a sua criação, o PAD-DF apresenta os sinais da ação da metrópole. Os elementos que a metrópole lançou nas áreas rurais aliados à especulação fraturaram a organização espacial planejada desde o início para ser ocupada com um uso do solo voltado exclusivamente para as atividades agrícolas.

O Projeto Combinado Agro-urbano foi executado durante o período de 1986/1988, em áreas públicas das granjas do Ipê e Riacho Fundo, em Brasília. O projeto pode ser caracterizado como uma integração do loteamento rural a nucleações urbanas dotadas de níveis de serviços diversos. Ele foi projetado de forma a somar os benefícios advindos da exploração rural às vantagens de ordem social e econômica da área urbana. O acesso a terra, que era de propriedade pública, seria feito através de contratos de "concessão de uso".

A justificativa que foi apresentada para tal empreendimento baseava-se no fato de Brasília, apesar de ter um sistema fundiário atípico, caracterizado pela propriedade pública e o arrendamento de grande parte de suas terras, vinha manifestando crescente tendência à concentração fundiária e exclusão das camadas de baixa renda. Como conseqüência, assistia-se à expansão da ocupação irregular de áreas rurais, especialmente em faixas de preservação ambiental. Simultaneamente, o afluxo contínuo de migrantes rurais de outras regiões provocava crescente inchamento das cidades satélites. Elas eram incapazes de absorvê-los em seu mercado de trabalho urbano e isto suscitava níveis crescentes de marginalidade. O projeto destinado aos migrantes de baixa renda de origem rural pretendia ser um instrumento para minorar esses problemas.

Nesse momento de transição política pelo qual passava o País, também era um momento de passagem de uma política das terras rurais para outra. Fica claro o objetivo de resolver os problemas "urbanos" ou da metrópole, ou melhor, nas palavras de RANGEL, o que fazer com a população sobrança que cria problemas para a preservação ambiental e para os níveis progressivos de marginalidade (criminalidade). A solução proposta é a agrovila. Esse projeto é elaborado e é implantado. O resultado dos projetos foi a criação de novos núcleos urbanos no DF e a venda, pelos assentados, dos direitos de "cessão de uso" para especuladores.

O projeto do Combinado Agro-Urbano é uma cópia da idéia das agrovilas que Gilberto Freyre lançou como uma salvação para os efeitos da modernização conservadora da agricultura. Com o combinado agro-urbano pretende-se resolver as questões resultantes da existência de uma população sobrança. Inácio Rangel identificava essa população sobrança como um problema moderno, e que para ele a agrovila seria uma possível alternativa para esse problema moderno. Não cabe aqui um aprofundamento da discussão dessa alternativa para a superação da pobreza e miséria do País, mas apenas indicar que o desenvolvimento com base em comunidades locais é o "dispositivo mágico" do crescimento econômico chinês e da sinergia encontrada entre a agricultura e indústria nas experiências recentes vividas pelos chamados tigres asiáticos.

Esse programa de governo criou uma base de informações para a identificação de um vetor importante para as futuras políticas no Distrito Federal: o assentamento da população sobranete com finalidades apenas urbanas.

ROCHA (1990) e FIGUEIREDO (1982) já tinham acentuado a visão de que parte dos assentamentos realizados no Distrito Federal tinha como objetivo a fixação de mão-de-obra. ROCHA (1990: 67) nota duas vertentes no processo de distribuição de terras. Uma é a de distribuir terras em áreas cada vez maiores para empresários rurais. A outra era a de distribuir áreas que eram cada vez menores para pequenos arrendatários rurais.

O processo de transição se dá com a elaboração e execução dos projetos agro-urbanos, que previam uma destinação residencial e urbana, mantendo ainda a possibilidade de alguma atividade agrícola como complementar para ocupar uma parte da população sobranete.

O primeiro governo Roriz iniciou, nas áreas rurais do DF, um programa voltado à redução da demanda habitacional de baixa renda, com a fixação e erradicação de favelas. O programa previa a distribuição de lotes semi-urbanizados. De 1989 a 1990 foram distribuídos ou ocupados 82.888 lotes, sendo a totalidade nos assentamentos criados.

Em 1995, o IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano, indicava que mais de 50% dos lotes desses assentamentos já tinham sido repassados a terceiros, sendo que os primeiros ocupantes se deslocaram para regiões mais distantes. Os migrantes foram assentados em áreas carentes de serviços básicos. Parte dos invasores foram deslocados para esses assentamentos.

Assim, a doação de quase 120.000 lotes não estancou o surgimento de novas invasões. Na verdade, serviu de exemplo e incentivo para novas. Esse programa, entretanto, deixou ainda uma demanda insatisfeita e cadastrada na empresa habitacional de 80.000 não atendidos. O IPDF estima que o déficit é de 150.000 habitações em 1996.

A principal política do governo era o assentamento de migrantes rurais que invadiam o Plano Piloto em áreas rurais, as quais se tornaram cidades em um curto espaço de tempo. Esses assentamentos removiam os invasores do Plano Piloto e os colocavam distantes da infra-estrutura física e social existente ali.

No primeiro governo Roriz foi aprovada e regulamentada a Lei nº 229, e 1992. Essa lei permitiu a legalização e funcionamento das agroindústrias rurais. Foram criadas mais de uma centena de indústrias na área rural para agregar valor aos produtos agrícolas durante esse governo.

A política do Governo Cristovam Buarque no tocante à distribuição de lotes pode ser assim sintetizada:

- não houve doação de terra pública;
- a invasão de terra não garantiu qualquer benefício ao invasor;
- a política habitacional não se restringiria à oferta de lotes a um só segmento da sociedade;
- moradia era mais que um lote: era casa, infra-estrutura, bens e serviços públicos.

No programa de governo na administração Cristovam Buarque, eleito com apoio de uma ampla frente de forças políticas do Distrito Federal, dava-se um basta na distribuição populista e demagógica de lotes que incrementava o caos na metrópole. Elegia-se como principal política o combate ao desemprego e à pobreza. Esses pontos foram contemplados pela administração na elaboração e implantação de políticas públicas. Essas políticas tentaram resistir ao processo geral de recessão e desemprego decorrente da política do governo federal. Entretanto, o avanço do processo de desenvolvimento capitalista tem agravado os problemas do desemprego e das desigualdades e, com isto, aumentado os problemas sociais.

O “Prove”, sigla do programa de integração das atividades da cadeia da pequena produção agrícola no Distrito Federal, foi criado pela Secretária da Agricultura do Distrito Federal na administração do governador Cristovam Buarque. O objetivo imediato do programa era o de gerar renda e emprego para enfrentar os dois principais problemas da sociedade brasiliense: a extrema desigualdade social e a fome.

Os indivíduos e as famílias atendidas pelo programa são as pessoas marginalizadas do processo social no desenvolvimento do capitalismo. O resgate da

marginalidade econômica, na qual esses indivíduos se encontram, seria operado através do incentivo à realização de atividades agrícolas e do processamento de produtos agrícolas, de tal forma que levaria os produtores a produzir e agregar valor e renda às suas atividades, através de mecanismos que permitam integrar o seu processo produtivo e colocar seu produto final em mercados competitivos de comercialização.

A definição da clientela é importante para o planejamento e execução de qualquer política pública. O conhecimento de quantos indivíduos serão atingidos e quais as suas características e atributos são fundamentais para o sucesso de qualquer política pública. Essas informações permitem avaliar as necessidades, abrangência e eficácia dos programas. Os custos dos mesmos, por exemplo, têm relação com a possibilidade de atender uma percentagem maior da clientela. Os atributos dos indivíduos que são o foco de programas como o “Prove” podem revelar alguns dos problemas centrais que serão encontrados para a sua execução. A capacitação nas técnicas e nos procedimentos de higiene e saúde para a produção de alimentos processados é cara e necessita de tempo para ser realizada. A falta de uma educação formal, que é um atributo característico do público alvo do regaste da marginalidade, dificulta o treinamento e a transmissão das informações. As necessárias habilidades, iniciativas e disciplinas que um empreendedor deve possuir para obter sucesso em qualquer operação comercial ou industrial, mesmo que de pequena escala, serão essenciais ao público alvo desse tipo de programa para que haja sucesso nos empreendimentos.

O programa Prove tinha a capacitação como a questão central. O programa oferecia aos indivíduos a oportunidade de obter essas qualidades e atributos, levando em conta que eles tinham uma baixa escolaridade, e que essa qualificação necessitava ser obtida de uma forma rápida e barata, que possibilitasse a viabilidade econômica dos empreendimentos no curto prazo.

Quando se define o público alvo como sendo aquele constituído pelos pequenos produtores agrícolas, está se vinculando e limitando o programa de desenvolvimento às atividades agrícolas. A visão setorial impede a visibilidade de outras oportunidades de inserção dos indivíduos na vida econômica e social da qual eles estão sendo excluídos por serem pequenos produtores agrícolas em outras áreas do País. As

atividades não agrícolas nas áreas rurais são oportunidades a serem aproveitadas pelas comunidades para acelerar os processos de desenvolvimento. No caso do indivíduo que planeja dirigir seu olhar para todas as relações do processo social, as novas oportunidades serão visíveis e poderão ser usadas como uma saída da marginalidade para os indivíduos em processos de exclusão social.

Para atingir seus objetivos, o programa oferece incentivos, subsídios e assistência técnica. Os recursos mais importantes foram o fácil acesso a tecnologias, os produtos, a infra-estrutura, a assistência técnica, os serviços de inspeção e fiscalização, o curso de treinamento, o acesso a feiras e mercados internacionais, a propaganda, os canais de comercialização, os serviços de *marketing*, a apresentação de produtos, os financiamentos, etc. Esses serviços e produtos são parcialmente subsidiados.

Eles são oferecidos ou pelo programa, diretamente, ou por órgãos vinculados à Secretaria da Agricultura: EMATER, CEASA, SAB, FZDF e DIPOVA. Existe também a participação de outras instituições de governo, como o seu banco comercial, o BRB, no financiamento dos produtores. Além dos serviços do governo distrital, são utilizados bolsistas do CNPq, que atuam de forma participativa no processo de adoção de tecnologias pelos agricultores.

O programa Prove é uma ação coordenada de vários setores da Secretaria da Agricultura do Distrito Federal e outras instituições governamentais. A integração, articulação e coordenação das atividades de cada um dos setores da secretaria e desse conjunto de atividades com as demais instituições dos diversos níveis de governo foi um catalisador, que permitiu colocar a máquina pública a serviço do programa e da sociedade.

A melhoria da ação do Estado é fundamental para a eficiência dos programas sociais e transferência de rendas. A ação do Estado é essencial no processo de desenvolvimento, na criação de oportunidades de mobilidade social e nos processos de distribuição de renda. Quanto melhor, mais eficiente, mais produtiva a máquina do Estado, quanto menos dinheiro público for utilizado nas atividades meio relativamente aos benefícios que devem ser auferidos pela população meta, melhor para o combate à pobreza e à desigualdade, e melhor para a sociedade.

A necessidade de desmistificar a ação do Estado, de analisar, de divulgar e de discutir os seus custos e serviços e as relações que se estabeleceram no passado entre essa máquina estatal herdada e as necessidades reais da população em sua luta pela superação da pobreza são tarefas essenciais para garantir o êxito dos programas de transferência de renda e de combate à pobreza. O custo do programa Prove foi de R\$ 8.679.854,94. Ele beneficiou cerca de 120 empresas, das quais apenas 64 sobreviviam em janeiro de 1999. No custo foi imputado como gastos do programa 10% dos gastos de pessoal da EMATER e dos gastos com pessoal da Secretaria da Agricultura. Os recursos gastos pelo CNPq foram de R\$ 1.272.567,54 e correspondem a cerca de 15% dos gastos.

O programa, em sua concepção, ignora a questão das atividades paternalistas e da organização do Estado. Existem alternativas para essas atividades realizadas de forma paternalista que são mais eficientes e melhores do ponto de vista da organização dos marginalizados. No conjunto de atividades do programa Prove, destacaram-se duas atividades que mostram uma visão de Estado paternalista

O programa Prove vendeu, a preços subsidiados, os *kits* pré-fabricados de agroindústrias que eram produzidos pela Fundação Zoobotânica. O Estado atuou como um produtor na área da construção civil, mesmo que produzindo com a tecnologia de pré-moldados, essa atividade mostra o compromisso político de aproveitar recursos humanos já contratados pela máquina estatal. A alocação de recursos nesse tipo atividades é fruto de concepção antiga de Estado que quer paternalisticamente substituir uma produção que poderia estar sendo feita utilizando os recursos das comunidades por produção realizada pelo Estado. Essas concessões às instituições públicas são feitas, muitas vezes, para satisfazer demandas sindicais descabidas. Essas demandas, se atendidas, não se revertem, necessariamente, em apoios e sustentação política ao governo nos futuros embates políticos e eleitorais.

A crítica não é ao subsídio, ou a magnitude deste, mas sim à concepção de estado que está por detrás de atividades desses tipos de serviços desenvolvidos no programa Prove: aproveitar os recursos ociosos e tidos como sem custo da máquina do Estado, e colocá-los para fazer funcionar o programa, sem uma visão do todo desse processo.

Outra ação do Prove foi a criação do “Quiosque do Produtor”, que é uma estrutura de distribuição das mercadorias dos produtores em lojas do Supermercado SAB, de propriedade do GDF. Três das quatro lojas com quiosques atendem à classe média. Os quiosques vendem as mercadorias de 56 produtores, oferecendo 150 produtos. A média de venda mensal é de R\$21.000,00.

A necessidade de criação de canais de distribuição das mercadorias dos produtores agrícolas excluídos é um diagnóstico correto. A falta de acesso ao mercado, por parte dos produtores agrícolas marginalizados, é importante de ser superada em qualquer programa de promoção do desenvolvimento. Entretanto, o estado realizar a distribuição da produção é um equívoco. Construir através da sociedade os canais de distribuição da produção de forma permanente é a solução.

Nos dois exemplos analisados constata-se a existência de uma atitude paternalista. O Estado ou ao produzir *kits* de agroindústrias ou ao agir como agente distribuidor de mercadorias está substituindo o desenvolvimento da oferta destes produtos ou serviços. O Estado provê aquilo que falta. Implícito está, também, um estímulo para um pensar mágico, pois se existiam dificuldades reais, em um passe de mágica, as coisas estranhas que não permitiam aos marginalizados o acesso ao mercado, ou à construção da agroindústria, são todas elas removidas pela vontade dos dirigentes políticos.

DUARTE *et al.* (1999: 14) avaliaram o programa Prove e indicaram que “no balanço geral das mudanças efetivamente percebidas pelos produtores indica que 61 % afirmaram que a vida melhorou; 25,4% que ainda não havia mudado e 13,6% que piorou. À época em que foi feita a pesquisa, entendemos que na opinião dos beneficiários do Programa o saldo era positivo”. Essa percepção dos produtores aponta para o seu reconhecimento da importância da ação do Estado na ajuda da superação dos problemas. A ausência da ação do Estado nos períodos anteriores pôde, agora, ser notada. Apesar da avaliação positiva por parte dos produtores, a real solução dos seus problemas não foi encontrada.

WILKINSON (1999: 85) pondera que “a experiência do Prove é muito contestada por ser altamente subsidiada. Eu não enfatizaria tanto a questão dos subsídios e

acho que, ao depender do grau de marginalidade dos produtores que são o alvo do projeto, os subsídios iniciais podem ser altos, contanto que num quadro dinâmico, que prevê, no final do caminho, uma capacidade de auto-sustentação destes projetos".

Não existe uma única solução nem um único caminho para a superação dos problemas sociais, do combate à pobreza e às desigualdades sociais. São várias as alternativas possíveis. Os cenários existentes são, também, os mais diversos. As duas atividades analisadas do programa mostram que elas partiam de uma visão idealizada do que é mercado. Nestas atividades, o Estado é colocado a serviço das agroindústrias para tentar ou fabricar um mercado, ou fabricar as fábricas. Ambas as atividades tinham como premissa que o mercado e a produção social eram resultado de uma abstração não histórica, ao não conceberem o mercado e a produção social como um produto de uma evolução histórica. A criação de mercados e de uma produção se dá com base em redes de relações sociais. Essas relações se desenvolvem, aos poucos, junto com as demais relações. Transformam, destroem e criam os mercados. Nesse processo é que a produção de mercadorias se desenvolve em sua forma plena. Os preços das mercadorias escondem esses processos baseados nas relações sociais e são eles que criam os mercados e a produção de mercadorias.

A inexistência de preços, ou de mercados, ou de produção social é bastante complexa e ligada às relações sociais existentes. Uma estratégia de ação de curto prazo que pretenda ou criar o mercado onde não existe mercado ou criar a produção social de uma mercadoria aonde não existe a produção, sem a perspectiva de que os produtores e mercados se auto-sustentem no futuro, está sucumbindo ao fetichismo da mercadoria.

Criar um mercado ou uma produção social aonde ela é inexistente de cima para baixo, do alto do aparelho do Estado, apenas por vontade política, é a idéia implícita nas ações dos que tentam executar esse tipo de programa. Mas se existe, do lado do governo, alguns dirigentes com essa visão, de lado está a máquina do Estado oferecendo, planejando e elaborando os programas que usam os recursos ociosos sem custo.

Ao entender o mercado como um momento do processo social, como o resultado e o produto de uma rede de relações e, portanto, fruto de uma construção social,

ficará claro que se o mercado não existe não será por falta de vontade política dos líderes. Criticar o voluntarismo não é para admitir que o mercado irá, por si só, resolver o problema de acesso aos mercados pelos agricultores familiares marginalizados, coisa que o mercado nunca fará, mas sim, principalmente, por depositar a esperança na resistência da sociedade ao processo de sua subjugação aos ditames do mercado. É reafirmar a necessidade da resistência consciente da sociedade através da intervenção do Estado para superar os problemas da pobreza e da desigualdade.

O segundo governo Roriz, ainda em andamento, está marcado pelo desmonte das políticas que foram implementadas no governo anterior, principalmente do programa Prove. Entretanto, novamente a principal política agrícola de seu governo se refere à fundiária. A Câmara Distrital aprovou a Lei nº 1.793/2000, que foi posteriormente sancionada pelo governador. Essa lei permite a venda das áreas rurais que estavam arrendadas a seus ocupantes, sem que se faça uma oferta pública, e completa assim o processo de privatização das terras rurais públicas.

O governo Roriz facilitou o processo especulativo e de acumulação primitiva que ocorre na busca dos títulos de propriedade da terra. Esses títulos e seus direitos de propriedade é que permitirão a apropriação pelos particulares dos benefícios dos investimentos públicos em infra-estrutura social e física que a sociedade promoveu na região.

CAPÍTULO 2 - RENDA E *CONTINUUM*

A questão agrária e a industrialização eram temas importantes para a sociedade brasileira e constavam da agenda dos meios de comunicação e das pautas das discussões políticas no período da criação de Brasília. Essas são faces do processo de transição de uma economia agrária para uma economia industrializada. São partes integrantes de um todo no sentido de que os processos ocorrem conjuntamente e dependem entre si. A evolução e o caminho percorrido pelo País no desenvolvimento da economia brasileira será influenciado pela forma da resolução da questão agrária e pelo processo de industrialização. O papel do Estado é fundamental no processo de desenvolvimento quer seja através das diversas formas de transferência de renda e financiamento, quer seja como fundador de indústrias, quer seja através da realização do gasto público na oferta de infraestrutura para a produção ou como uma agência de regulação.

A construção de Brasília foi um dos resultados do gasto público na década de 50 e início dos anos 60. Esse gasto foi materializado na cidade de Brasília pela indústria da construção civil. Brasília foi o resultado do esforço de uma sociedade que sonhava com o seu rápido desenvolvimento. Foi a expressão arquitetônica da imaginação criadora de seu povo. Crescer e superar as limitações, era a palavra de ordem e, também, uma meta possível de ser atingida pela sociedade em organização. A criação, a construção de Brasília e o seu posterior desenvolvimento estão intimamente ligados aos temas do desenvolvimento econômico do País.

A industrialização e o desenvolvimento nacional eram os pontos da agenda da sociedade brasileira que possibilitavam a formação de um consenso transitório e pontual entre os atores sociais. Esses objetivos criavam um amplo espaço político para a realização de alianças eleitorais entre as classes sociais e os diversos setores organizados e em organização. Elas davam o conteúdo para a movimentação política em torno das questões econômicas. Os atores sociais com seus diversos interesses se envolviam em um jogo político pelo poder do Estado e o resultado do jogo determinaria as políticas econômicas a serem colocadas em prática, além dos volumes e os destinos do gasto público. As políticas

e os gastos públicos eram o centro das discussões e pressões. O poder era alcançado em nome do desenvolvimento nacional e o Estado era posto a “serviço” do processo de industrialização. Essa era, em síntese, a visão de Inácio Rangel. Para ele, as contradições colocadas pelo processo de desenvolvimento e seus obstáculos iam sendo resolvidos à semelhança de um processo de desenvolvimento natural, no qual os acidentes (crises e guerras) se articulavam com esse crescimento de forma positiva. Desde a época da industrialização leve, até o período da industrialização pesada, os fatores determinantes seriam as crises e as guerras. Esses fatores eram vistos como acidentes de percurso. Eles eram incentivos ao processo de desenvolvimento e não eram determinados de forma planejada e intencional.

2.1 RANGEL E A RENDA DA TERRA.

Uma importante contribuição de Inácio RANGEL foi colocar em sua análise do processo de acumulação capitalista no Brasil, o movimento contraditório de expansão e crise. Essas expansões e crises seriam ampliadas pela insuficiência do sistema financeiro doméstico. Para RANGEL, o desenvolvimento do sistema financeiro colocaria fim à demanda pela terra e poderia ocorrer uma queda de preços facilitando o acesso à terra. Um movimento gradual e espontâneo de quebra do monopólio do grande latifúndio sobre as terras poderia ocorrer com o desenvolvimento e consolidação do sistema financeiro via reversão das expectativas de uma tendência persistente de valorização do preço da terra. Na medida em que o sistema financeiro crescesse e absorvesse uma parte maior do excedente, RANGEL esperava que se difundisse, entre os agentes econômicos, a expectativa de uma tendência de queda persistente do preço da terra, com o conseqüente movimento dos agentes econômicos em direção à aplicação em ativos oferecidos pelo setor financeiro.

Na análise da agricultura, ele supõe que a unidade agrícola inclui um importante segmento de economia natural. A economia natural é entendida como a produção que não está sujeita à divisão social do trabalho e às trocas mercantis. Essa economia natural, que está embutida no complexo rural, absorve uma grande quantidade de mão-de-obra e a sua desintegração será a causa do êxodo rural.

Para RANGEL, a demanda de força de trabalho provocada pela industrialização pode ser suprida sem depender dos limites do crescimento populacional e do acréscimo de produtividade nas atividades do complexo rural: “Ela vai sendo suprida, em última instância, pela força de trabalho sobranete no processo de dissolução do complexo rural”.

Essa questão conduziu o debate sobre o desenvolvimento a um aparente impasse. CRUZ (1980; 138) aponta que:

Se por um lado, economistas, como Celso Furtado, recorreram ao suposto de subemprego para explicar o desenvolvimento econômico brasileiro no pós 30. Por outro lado, economistas como Gudín afirmavam a inexistência de subemprego, na década de 50, e com essa argumentação pretendiam colocar em xeque a continuidade do processo. Assim, a questão do desenvolvimento ficava reduzida à discussão sobre a existência ou não de subemprego, o que, para RANGEL, revelava o total desconhecimento da verdadeira natureza da agricultura brasileira.

A observação das transformações que ocorrem na agricultura durante o processo de industrialização é essencial para o entendimento do desenvolvimento. Para CRUZ (1980: 140), “não há desenvolvimento sem Reforma Agrária”. Os caminhos percorridos no desenvolvimento são diferentes entre os países, pois, em alguns casos, a reforma agrária ocorreu de forma prévia e revolucionária, enquanto que em outros sucederam transformações agrárias de uma forma simultânea e gradual com os processos de industrialização, de formação do mercado financeiro e da intervenção do Estado.

Segundo RANGEL (2000), a crise agrária se exprime, essencialmente, por meio de dois fatores:

- 1) formação de um excedente de produtos agrícolas sem mercado;
- 2) formação de mão-de-obra sem destinação conhecida.

Isto é, superprodução agrícola de um lado e superpopulação rural de outro. Para esse autor, a crise agrária nessas condições significa que a produtividade do trabalho na agricultura desenvolve-se em ritmo superior ao necessário, com o duplo resultado de aparecimento de excedentes agrícolas e demográficos, sendo que estes últimos, pelo êxodo

rural, são convertidos em desemprego urbano. Para RANGEL (2000), o setor agrícola não é um todo homogêneo e é composto por vários sistemas de produção. Em alguns, existiria uma super produção e, em outros, a produção estava em um nível aquém do necessário. Assim se combinariam: excesso e insuficiência de produção e absorção e liberação de mão-de-obra.

E continua RANGEL (pp. 38-39), mais à frente:

A questão agrária brasileira não se esgota na apreciação desses dois aspectos do problema. Com efeito, ao lado das atividades agrícolas supridoras de excedente invendáveis, há outras que não que não chegam a suprir as quantidades necessárias dos produtos de sua especialidade; por outro lado, junto a uma crescente superpopulação rural, surge o fenômeno da escassez sazonal de mão-de-obra agrícola, o que significa que o setor agrícola pode absorver ainda parte de seu próprio excedente demográfico fato este que denota a IMATURIDADE da questão agrária para solução, porque é claro que esses problemas, que denominamos impropriamente agrários, devem ter prioridade, e as medidas orientadas para sua solução reduziriam, transitoriamente, embora a gravidade dos primeiros problemas, dos problemas propriamente agrários.

Essa imaturidade da questão agrária é no fundo uma previsão de que a alternativa de uma modernização conservadora no campo não só era possível, como provavelmente seria o caminho a ser "escolhido", uma vez que os aparentes problemas seriam resolvidos via aumento da produção agrícola, pelo aumento da produtividade através do uso dos insumos "modernos" oferecidos pelo setor industrial, financiado pelo setor financeiro com uma liberação crescente de mão-de-obra. Assim, o desenvolvimento do capitalismo poderia ocorrer sem que o setor agrícola colocasse qualquer obstáculo ao seu desenvolvimento. A possibilidade de outro caminho, como o de uma reforma agrária democrática, dentro dos marcos do sistema capitalista, passava pela consolidação de um sistema financeiro, que criasse um mecanismo de mercado o qual através da concorrência retirasse a função de ativo financeiro da terra. Essa última possibilidade de uma reforma agrária para impulsionar o mercado e distribuir a renda, que habitava o imaginário político da época, tinha uma pequena probabilidade real, daí, para RANGEL, a imaturidade da questão agrária para sua solução.

Em 1978, RANGEL aponta o amadurecimento da questão agrária:

Encarando o problema da presente perspectiva (1978), podemos dizer que a crise agrária passou por uma transformação radical, convertendo-se, em uma larga medida, em fenômeno urbano e não mais basicamente rural, como em 1963. Não menos grave que em sua anterior encarnação, esta nova crise agrária – ou crise de suburbanização, como preferem alguns estudiosos – merece estudo não menos cuidadoso, evitando conclusões apressadas, do gênero, das que, há três lustros surgiram a propósito da antiga crise agrária rural. (...) o autor gostaria de sugerir que, finalmente, o problema amadureceu para solução.(RANGEL, 1978: 39)

RANGEL indicava aqui que a maturidade da questão agrária, ou seja, que as condições para a solução da questão agrária estavam presentes na sociedade. E anuncia que a crise não é mais basicamente rural, mas é apelidada, por alguns, de crise de suburbanização. A miséria e a pobreza nas metrópoles, o desemprego e o crescimento do emprego informal e a existência de terras disponíveis são os ingredientes básicos para a solução da questão agrária.

Para RANGEL (2000), a questão agrária e o ritmo da urbanização são intimamente ligados. Para ele, “a urbanização em si mesma (...) é um fenômeno perfeitamente normal, numa economia em processo de industrialização. O que não é normal é o ritmo que imprimimos ao nosso processo de urbanização, que implica criar nas cidades uma oferta de mão-de-obra em descompasso com a demanda que a industrialização vai criando. Um compasso de espera nesse processo tornou-se de rigor”. Mais adiante, ele acrescenta a seguinte afirmação (pp 224): “Esse compasso de espera, com vistas a conciliar a oferta de mão-de-obra ao mercado com a demanda efetiva desse fator, terá que ser obtido via recomposição da economia natural – a produção para o autoconsumo (...). A reforma agrária situa-se no centro das medidas, com essa intenção”.

O direcionamento de parcela da população que sobra da demanda do aparelho produtivo instalado para a produção natural é a consequência lógica para os problemas enfrentados pela rápida urbanização. Segundo RANGEL (2000: 226), “trata-se de resolver esse problema devolvendo ao camponês as condições para a produção natural, mas fazê-lo de tal modo que isso não implique fazer a produção agrícola para o mercado retroceder às velhas condições econômicas e tecnológicas”.

Devolver ao camponês as condições para a produção natural é o tipo de reforma agrária preconizada por RANGEL para enfrentar o problema das populações que sobram nas cidades, ou seja, criar para essa população que sobeja um sistema de produção familiar moderno. Recompôr a economia natural e/ou encontrar atividades que permitam a sobrevivência da população que sobra é o problema de uma rápida urbanização. A idéia da economia natural não pode ser reduzida à idéia da pequena produção agrícola feita por uma família. Os serviços pessoais, o artesanato, o turismo e o lazer são alguns dos exemplos das atividades integrantes dessa economia natural e que podem ser desenvolvidas em qualquer espaço.

A violência e a rápida urbanização colocam na ordem do dia o banditismo como uma forma de economia complementar: “O Banditismo, cada dia mais formalmente organizado, é apenas uma variante dessa economia informal complementar. Noutros termos, não foi só a economia agrícola que, ao modernizar-se, deixou sem emprego parte da mão-de-obra da família trabalhadora”. Para esse autor, a economia urbana também deixou parte da família sem emprego, pois a substituição de mão-de-obra no setor de serviços deixou uma parte da família desempregada.

Para RANGEL (2000: 228), “tudo isto, qualquer que seja a forma que assuma, serve para mascarar o desemprego, criando modalidades diversas muito pouco produtivas (os vendedores ambulantes ou 'camelôs'), ou nada produtivos, como o banditismo e o antibanditismo. É óbvio que a sociedade deverá por a cobro à tendência desses 'serviços' a expandirem indefinidamente”.

Assim, novamente RANGEL (2000: 228) adverte: “Torna-se mister atacar o mal pela raiz, recompondo a economia natural onde quer que isso seja possível”. Entretanto, ele entende que a reforma agrária convencional não poderá ser a regra geral, pois, para ele, “uma segunda variante de 'reforma agrária', orientada para viabilizar uma produção complementar, (...) entrou, há muito, na ordem natural das coisas”. Conclui, enfaticamente, sobre o caráter dessa segunda reforma ao afirmar que “essa segunda reforma agrária não será necessariamente rural”. O que nos indica que o autor, que tinha uma visão dinâmica e intersetorial da economia brasileira e pensava nas interligações entre a agricultura e indústria, inferia a partir dos problemas nacionais um caráter não rural

(urbano) da reforma agrária. Propunha, em 1986, a urbanização da reforma agrária, sem deixar de apontar a gênese do rápido processo de urbanização: “Na origem, porém, o que temos sempre é uma crise agrária tangendo multidões para fora do quadro rural e agrícola de onde se originaram”.

De acordo com RANGEL (2000: 217), uma consequência importante do aumento na oferta de terras será a tendência à queda do seu preço. E acrescenta:

O preço, como se sabe, é a capitalização da renda territorial e esta, por motivo que seria ocioso aqui, tenderá a declinar, como consequência da mudança da oferta de terra agrícola. Por outro lado, a capitalização resulta da comparação da renda territorial com uma taxa ideal de juros que reflita a eficácia marginal do capital fora do setor agrícola. Uma parcela de terra valerá tanto quanto um capital que, aplicado noutras atividades, produza um lucro igual à renda da mesma parcela.

RANGEL (2000) entende que o preço da terra é a renda capitalizada. Ao mesmo tempo, no entanto, ela deve valer o mesmo que o capital aplicado em outra atividade. Não é só uma visão do custo de oportunidade do capital aplicado em terras que está presente nesta afirmação. Ele usa a idéia de taxa de juros "ideal" que reflita a eficiência marginal do capital, que é um conceito central em Keynes, o qual é passível de várias interpretações. Ao afirmar que a terra deve valer o mesmo que o capital em outra atividade, o autor está supondo o livre movimento do capital da terra para máquinas, construções, etc. Ele espera que ocorra uma arbitragem entre três mercados, o mercado de terras para os negócios agrícolas e o mercado de bens de capital e do mercado financeiro. Uma das principais contribuições de RANGEL (2000) é mostrar a insuficiência do desenvolvimento do mercado financeiro e, portanto, da impossibilidade de se obter, pelo menos na década de 60, uma forma de aplicação financeira equivalente à feita em terras. Essa contradição aparente no pensamento de RANGEL (2000) será superada com a visão da quarta renda tratada mais adiante.

Adiante RANGEL (2000: 217) acrescenta: “Ora, a crise agrária não se desenvolve no vazio, mas como parte de uma crise econômica que deverá conduzir a novas condições de intermediação financeira”, cujo resultado final deverá ser uma queda importante na taxa de juros, fazendo-a aproximar-se mais daquela taxa ideal, isto é, da

eficácia marginal do capital. É na ligação da solução da crise agrária e do surgimento das novas condições de intermediação financeira que ele procura explicações para a impossibilidade de uma reforma agrária tradicional: “Compreende-se que, enquanto essa reforma financeira não tiver lugar, qualquer tentativa de 'reforma agrária', baseada na aquisição pelo Estado de vastas glebas, somente virá complicar o problema, elevando a prumo o preço da terra.” (...) “Nestes termos, a questão da terra no Brasil e no presente estágio de seu desenvolvimento, emergiu essencialmente como uma questão financeira (...). A ligação da questão agrária com a consolidação de um sistema financeiro nacional ainda permanece no quadro da economia brasileira” (RANGEL, 2001: 217). A terra ao funcionar como uma alternativa às aplicações financeira e com uma expectativa de preços crescentes impediria a realização de uma reforma agrária, pois não seria viável para o governo comprar terras.

O sistema financeiro nacional não evoluiu de forma a garantir o financiamento da expansão da economia, que é dependente da poupança internacional. O ainda incipiente sistema financeiro nacional, apesar da crescente concentração de capitais durante a gestão da economia do governo Fernando Henrique Cardoso e da estabilização da economia, não resolveu o problema do financiamento do desenvolvimento. A imaginada entrada do capital internacional no sistema bancário para a modernização e consolidação do sistema financeiro não se realizou de forma que os problemas de financiamento fossem resolvidos. A idéia de que a privatização das estatais ajudaria o crescimento e consolidação do mercado de capitais e financiaria o investimento em infraestrutura, não se dá com o volume e rapidez esperados e necessários. O financiamento da privatização, e de alguns investimentos privados, continua a ser feito de forma direta, ou indireta, através dos fundos de pensão das estatais. A sonhada criação de grupos financeiros nacionais constituídos a partir de grupos nacionais como Bradesco e Votorantin, ou Itaú e Vicunha, que disputariam áreas com o capital financeiro internacional, impulsionando os investimentos, permanece no nível do imaginário. Jogou-se o Estado na tentativa frustrada de superar e substituir a burguesia burocrática e corrupta que CAIO PRADO JR apontava no seu livro a **Revolução Brasileira**. Não se formaram as transnacionais a partir dos capitais nativos. Crises de

balanço de pagamentos e cambiais continuam a se manifestar periodicamente, mostrando as limitações existentes para o financiamento do desenvolvimento.

A insuficiência do sistema financeiro, segundo RANGEL (2000) levaria a um crescimento da demanda de terra, que era feita como uma alternativa de aplicações especulativas, que normalmente em economias com o sistema financeiro desenvolvido seriam feitas no mercado de capitais. Para ele, a conclusão é que, "por outras palavras, a terra não se distribui, subdivide-se, porque se tornou proibitivamente cara, e é cara, não pelos motivos convencionais – capitalização da Renda Diferencial I, da Renda Diferencial II e da Renda Absoluta, mas sim pelo que propus que batizássemos de IV Renda, isto é, da expectativa de valorização" (pp 218). Essa expectativa de valorização nada mais é do que apropriação de lucros financeiros especulativos pelos proprietários. Segundo RANGEL (2000: 218), "a solução do problema da terra, portanto, na medida em que dependa do preço, terá que esperar pela mudança nas condições financeiras da economia nacional, isto é, algo que deverá acontecer 'fora' do setor agrícola".

TABELA 2.1 – Rentabilidade Anual Média e Coeficiente de Variação de 1966 a 1984

Ativos	Média	Coeficiente de variação
IBV	158,74	0,69
BOVESPA	143,37	0,71
Terra	113,37	0.10
Letra de Câmbio	102,69	0.09
Caderneta de Poupança	102,45	0.06
Dólar mercado paralelo	100,69	0,18
Dólar oficial	97,62	0,14

Fonte: BRANDÃO, 1992.

BRANDÃO (1992: 161) calculou a rentabilidade média de vários ativos financeiros, entre eles a terra, que se destaca como a segunda melhor aplicação em rentabilidade. Para ele, "seu retorno médio foi relativamente elevado e o risco associado

relativamente baixo". Na Tabela 2.1, são relacionadas as rentabilidades médias dos vários ativos no período de 1966 a 1984.

O resultado mostra que a terra foi um bom investimento no período. Esse sucesso financeiro poderá induzir os indivíduos a reproduzirem este comportamento no futuro. A terra é, entre os ativos seguros, o que foi mais rentável no período. BRANDÃO (1992) argumenta com a teoria das expectativas racionais contra as teses de RANGEL (2000). Entretanto a sua argumentação é válida apenas no contexto das suposições e premissas da teoria neoclássica, em particular, das suposições que intergram a teoria das expectativas racionais.

TABELA 2.2 – Decomposição da Taxa de Rentabilidade da Terra: Lavoura e Pecuária – 1966/84

Atividade	Ganho de	Média	Desvio Padrão	C. V.
Lavoura	capital	4,30	11,88	2,72
	rendimento	8,79	2,77	0,31
Pecuária	capital	3,36	10,92	3,25
	rendimento	9,66	3,18	0,33

Fonte: BRANDÃO (1992).

O autor decompõe a taxa de rentabilidade fazendo uma tentativa de separar os ganhos devido ao "ganho de capital" do "rendimento propriamente" dito para as terras de lavoura e pecuária. Ele faz essa tentativa de separação descontando o arrendamento do aumento de preços. Esses resultados da tentativa de separação estão na Tabela 2.2, que relaciona a média, desvio padrão e coeficiente de variação e mostram a grande variabilidade dos ganhos de capital.

Os ganhos de capital auferiram uma rentabilidade média de 4,30% em terras de lavoura e 3,36% em terras de pecuária. Com base nesses resultados da separação das rentabilidades baixas encontradas para os "ganhos de capital", ele conclui que: "Uma consequência dessa observação é a dificuldade de imaginar que possuidores de terra estejam apenas buscando os ganhos de capital. Existem alternativas melhores na economia, como será visto posteriormente. Entretanto, quando considerada como um todo, a terra se

mostra um ativo em condições de competir com as outras alternativas disponíveis no mercado financeiro" (BRANDÃO, 1992:161). A separação que o autor realizou é arbitrária, pois os arrendamentos de terras e os aluguéis de imóveis em localidades sujeitas a expectativas de preços crescentes dos ativos incorporam nos preços e nos aluguéis esse processo de crescimento dos preços de maneiras diferentes, pois uma é determinada pela inflação e pela busca de proteção e a outra é determinada pela demanda de terra para atividades agrícolas.

A escolha entre os ativos financeiros e a terra, quando existe um ambiente inflacionário acelerado, no qual a tradição, a inércia e a "memória da sociedade" registram o sucesso persistente da terra na defesa contra a inflação e ainda mais, quando ela se valoriza frente aos demais ativos tradicionais, torna muito difícil o crescimento do sistema financeiro moderno, como o mercado de capitais, de ações e de outros instrumentos financeiros e que, pelo fato de serem insipientes, não se constituem em reais alternativas de aplicação.

Apesar das críticas às posições associadas à visão da flutuação do preço da terra em função da etapa do ciclo, BRANDÃO (1992: 158), a partir de outro modelo, conclui na mesma direção de RANGEL (2000):

Quando os ganhos de capital são elevados, os pobres não podem comprar terras. Uma outra implicação importante é que a tentativa de fazer uma redistribuição de terras por preços de mercado, ou pouco inferiores, é ineficaz financeiramente para os pobres. Dessa forma, pode-se dizer que uma redistribuição gratuita de terras deverá eventualmente ser desfeita pelo mercado, caso o acesso a crédito no setor reformado seja pequeno.

Os ganhos de capital podem ser interpretados como o que RANGEL (2000) denomina de "a quarta renda" da terra. Para ele a reforma agrária seria realizada via preços e com o Estado comprando a terra. (Rangel não pensou uma reforma agrária com os pobres comprando a terra, como quer BRANDÃO (1992)). Assim, quando o Estado entrasse no mercado para comprar terras, o preço da mesma subiria ainda mais e, com isso, inviabilizaria a reforma agrária, pois não existiriam recursos suficientes para serem transferidos aos latifundiários em pagamento da terra. Portanto, BRANDÃO (1992)

constata que a terra serviu como ativo financeiro e, com isso, diminuiu os incentivos para o crescimento do mercado financeiro, como apontava RANGEL (2000).

A análise das posições de RANGEL (2000) sobre o processo de desenvolvimento da década de 60 mostra as elaborações teóricas de um dos formuladores das políticas públicas do período e esclarece como foi possível efetivar os investimentos públicos no Plano de Metas e na criação de Brasília. Esse investimento público deslocou uma imensa massa populacional em um curto período de tempo, para o Distrito Federal. Inicialmente, foram os operários para a construção e depois os funcionários para a administração federal.

RANGEL (1978: 81) faz uma analogia entre a industrialização e o processo pelo qual a vida foi gerada, e vê nos dois casos o processo, não como uma força criadora ou uma intervenção planejada, mas como fruto de processos nos quais as oportunidades e os fatos que surgem naturalmente e são fatores que darão a forma da evolução futura. O processo inflacionário surgiu da necessidade gerada pelos acidentes: “O Estado brasileiro chegou através de muitas vicissitudes de sua vida e, em certas condições especiais, sem outra intencionalidade senão a de atender a uma situação de emergência, uma guerra civil, uma calamidade natural, a emitir dinheiro em quantidade desproporcionada com as necessidades correntes do sistema”. A sociedade brasileira não havia feito, para RANGEL, até o governo de Juscelino, uma intervenção consciente e intencional através do Estado para incentivar o processo de industrialização. Esta veio naturalmente, sem que fosse premeditada. Nas palavras de RANGEL (2000: 45), o dilema econômico enfrentado pela sociedade brasileira era “crescer aceleradamente ou perecer”, e, para isto, ele via como fundamental a existência de inflação. Para RANGEL (1978:81), é a inflação que cria o déficit público e não o inverso, pois “a necessidade da inflação conduz ao déficit e à emissão, isto é, à inflação efetiva”.

Segundo RANGEL (1978), a história mostrou que a inflação se associava ao crescimento. Foi através das tentativas, dos erros e dos acertos que foi possível inferir que o processo inflacionário era um fato positivo.

Ele atribui ao crescimento do emprego e ao crescimento dos lucros que a inflação proporcionava a visão de que a inflação era boa, quando afirma: “A verdade é que a inflação era boa, no sentido que condicionava o desenvolvimento, que é o pão para os trabalhadores e o lucro para os capitalistas, por motivos que agora já podemos indicar, mas não naquele tempo” (RANGEL, 1978: 83).

RANGEL (2000: 41) resume suas idéias sobre a dinâmica da sociedade brasileira na época da criação de Brasília: “A contradição fundamental que vem envolvendo a economia e a sociedade brasileira no transcurso de meio século, isto é, uma aparente anomalia de uma industrialização processando-se sem reforma agrária (...) parece em via de superação”.

Para RANGEL (2000: 217) o processo de industrialização no Brasil transformou a questão agrária em um problema financeiro, na medida em que manteve a estrutura agrária sem mudanças: “Refiro-me à estrutura agrária. Esta, do ponto de vista formal, pelo menos, sobreviveu a todos os ciclos e crises do processo de industrialização mas, na verdade, foi passando por mudanças imperceptíveis que, cumulativamente, representaram a preparação para um verdadeiro salto qualitativo”. Para RANGEL (2000: 217-218), a permanência da estrutura agrária possibilitou a transformação da terra em um ativo financeiro. Em determinadas circunstâncias, ela poderá vir a se desvalorizar e perder sua condição de uma alternativa bem sucedida de aplicação financeira e, assim, criar a possibilidade social para o “salto qualitativo”.

RANGEL (2000: 71) tinha como referencial a economia política clássica para analisar as transformações da sociedade e apontava que a transferência de recursos de investimentos entre setores, no processo de industrialização, poderia apresentar problemas. Essas dificuldades poderiam surgir com o aumento da complexidade do processo de industrialização. Volumes maiores de financiamento e complexos mecanismos de transferência e de financiamento do processo de industrialização seriam necessários. A constatação de que o mercado financeiro no Brasil ou era incipiente ou não existia em um estágio bem estruturado e bem desenvolvido, configurava um estrangulamento para o financiamento das novas oportunidades de investimentos, que eram, para RANGEL (2000), os investimentos em infra-estrutura.

Em resumo, para RANGEL (2000), a evolução de economia brasileira explicitava os fortes impactos das questões econômicas nas questões políticas e vice-versa se a área que tem excedentes não coincide com a detentora da oportunidade de investimento. Nessa situação, configura-se um problema financeiro de cuja solução depende todo o desempenho da economia. A necessidade de realizar a transferência de recursos para financiar a expansão dos investimentos em infra-estrutura é colocada como uma possibilidade que pode se realizar ou não. A transformação dessa possibilidade em realidade é que se denomina de problema financeiro.

Problema no sentido de que o volume transferido entre os setores não é, necessariamente, coincidente com o volume demandado para o financiamento a expansão dos investimentos que são pretendidos ou desejados. Para resolver esse problema, seria necessário alterar as relações políticas entre os atores sociais da base de sustentação política dos governos.

RANGEL (2000) arremata mostrando que as possíveis implicações da necessária reforma financeira têm repercussões não apenas sobre a definição de questão agrária brasileira, como também sobre o pacto fundamental de poder da sociedade brasileira, isto é, sobre a estrutura do estado. Para ele, seria imperioso alterar, modificar e criar instrumentos legais que respondessem às demandas de financiamento da industrialização e às mudanças nas relações de poder na sociedade.

Para RANGEL (2000), a questão agrária acabou por emergir como um problema financeiro, refletindo o preço da terra e as flutuações do processo de formação de capital. Considerando-se, pois, que a terra é um ativo financeiro, seu preço dependerá das flutuações da eficácia marginal do capital, estabelecendo uma conexão entre o preço da terra e o processo de acumulação.

RANGEL (2000) estudou como se formava o preço da terra e como ela se transformou em meio de acumulação e reserva de valor. Para ele, o antigo complexo rural, em processo de decomposição, transformou-se ou em latifúndio feudal ou em latifúndio capitalista. Esta cisão contraditória permitiu ser a terra mercadoria, meio de acumulação e de reserva de valor.

Para o autor, a terra não é produzida, portanto, não tem um valor objetivamente pesquisável nem mensurável. Entretanto, a terra tem um preço. E, para ele, esse preço é, em analogia com o capital, a capitalização da renda territorial e do lucro. O preço é determinado, dessa maneira, quando a terra passa a ser vista pelos seus proprietários como uma possibilidade de gerar um fluxo de renda futura e, então, ela se transforma para seu proprietário de uma estrita função de meio de produção para ter mais uma função de ativo financeiro.

RANGEL (2000) afirma que seria de se esperar uma tendência ao declínio da renda territorial dado que a oferta de terra cresce no Brasil. A oferta de terras tem crescido no Brasil devido aos novos e melhores meios de transporte, às inovações sanitárias e, ainda, às inovações agronômicas. Ele pondera também que o crescimento da produtividade por unidade de área libera terra para ser utilizada para outros fins, aumentando a terra disponível para a utilização agrícola.

Com relação à taxa de lucro, que influi inversamente no preço da terra, afirma ser necessário observar os fatos essenciais, como o de que a taxa de lucro sofre acentuadas variações (podendo ser negativa), e de que a taxa de lucro é ainda muito diferenciada, dado o fato de existir um mercado de capitais embrionário. Para o autor, a amplitude de variação da taxa de lucro é muito grande, e embora ele não seja explícito, considera que a sua variança também seja grande. Para RANGEL (2000: 140), isso “caracteriza um mercado de capitais extremamente viscoso”. Essa viscosidade e essa amplitude de variação tornam a escolha da taxa que irá capitalizar a renda territorial em um problema de complexa solução.

RANGEL (2000) trata também do problema da escolha da taxa de juros que será usada na capitalização. Sua preocupação é a de que a escolha entre as diversas taxas existentes seja a melhor. Aponta as características do mercado de capitais no Brasil como a causa das dificuldades existentes para a escolha, observando que esse é um problema fundamental, pois é com essa taxa de juros escolhida e com o seu respectivo “custo de oportunidade” para as futuras aplicações que serão feitos os cálculos capitalistas.

Usar uma taxa de lucro para capitalizar um fluxo de rendas futuras é fazer um cálculo comparativo entre alternativas construídas com base em hipóteses sobre o que se espera ocorrer no futuro. Essas suposições implícitas sobre os esperados comportamentos futuros das principais variáveis fundamentais da economia, e que se pretende estejam resumidos na taxa de capitalização e nas hipotéticas rendas futuras, são feitas na teoria econômica, muitas vezes, sem explicitar seu caráter arbitrário e hipotético.

A incerteza sobre o futuro desaparece nessa elaboração teórica. Pretende-se, às vezes, com esses artifícios substituir a incerteza do futuro pelo risco, na medida em que o risco pode ser mensurável ao supor que aquilo que os indivíduos esperam hoje que aconteça no futuro será o que ocorrerá no futuro. Assim pretendem, no fundo, a manutenção do presente e do *status quo*. Congelam o presente. Ao se fazer uma escolha de taxa, estar-se-á admitindo um caminho a ser percorrido no futuro pela acumulação de capital.

RANGEL (2000) observou ainda que o preço da terra no Brasil tinha uma tendência de longo prazo a elevar-se. E mais, que essa tendência era inferior à média nas fases ascendentes dos ciclos econômicos, e era superior nas fases recessivas. A existência de uma tendência de longo prazo para elevar-se é fundamental para a existência de um processo especulativo. A existência dessa tendência do aumento do preço da terra faz com que ela, no futuro, influencie o preço da terra no presente.

O fato de que nas fases recessivas o preço da terra tende a crescer acima da média, para RANGEL (2000) seria a indicação do porquê, nos períodos recessivos, são feitas aplicações em terra, funcionando as mesmas como qualquer outro ativo financeiro especulativo.

Ao observar o comportamento do preço da terra, RANGEL (2000: 140) discute, ainda que superficialmente, a questão da influência das expectativas sobre a variação do preço da terra e conclui: “Suscita-se, assim, a expectativa de ulterior elevação, introduzindo um parâmetro de insuspeitada importância no funcionamento do sistema econômico, e de torna-viagem (de retro-alimentação), sobre o próprio preço da terra.” Em uma situação na qual exista, alternativamente, ou uma tendência crescente do preço da terra, ou uma tendência crescente da renda da terra, ou uma tendência decrescente da taxa

de capitalização, ou todas essas alternativas em conjunto, poderá ocorrer uma retro-alimentação no preço da terra e com isso criar a base para haver um surto especulativo no mercado de terras. O autor aponta claramente que a terra pode ser a base sobre a qual se dêem processos especulativos.

Ao considerar que o preço da terra é um fluxo de renda capitalizada por uma taxa de juros, é necessário supor que a taxa de crescimento da renda da terra seja inferior à taxa de crescimento que está implícita nos juros compostos, pois em um período infinito pode-se encontrar problemas de convergência das séries. Em períodos inflacionários, é possível que essas séries não convirjam e assim torne-se impossível a capitalização do fluxo de renda no preço da terra.

RANGEL (2000: 141), entretanto, prevê que uma reversão das expectativas sobre o comportamento do preço da terra “traria uma verdadeira e profunda reforma agrária, da qual não devemos excluir, a esta altura dos acontecimentos, sua face urbana”. Para ele, a tendência de queda persistente do preço da terra inviabilizaria a sua utilização como reserva de valor ou como ativo financeiro. Com a tendência de redução do preço da terra, ocorreria uma diminuição da demanda de terras para investimentos. Ocorreria, também, um aumento na oferta de terras.

Ao fazer esse tipo de afirmação, RANGEL (2000) esclarece o seu modo de ver a ligação da expectativa sobre o comportamento dos preços no futuro e o preço no presente. Mostra a necessidade de existir uma expectativa de uma tendência crescente dos preços da terra no futuro para a sustentação da estrutura agrária. A terra ao tornar-se um ativo financeiro inviabiliza uma reforma agrária feita através de compra das terras ao preço de mercado. O autor entende que no momento em que a terra deixar de exercer esse papel de ativo financeiro, na economia, tornará possível a reforma agrária, do ponto de vista econômico e também político.

RANGEL (1980) propõe que esse fenômeno da expectativa de elevação do preço da terra seja estudado sob o nome de “Quarta Renda”. Para ele, a “Quarta Renda” seria semelhante à “renda” obtida através da reavaliação de ativos. Operaria como se fosse

uma renda territorial. Entretanto, afirma que se perde “a consciência de sua verdadeira etiologia”, isto é, não se é capaz de identificar a origem desta renda.

Para RANGEL (2000), a terra, mesmo aquela que não é utilizada, pode produzir a “Quarta Renda”. Essa é a explicação que o autor sugere para a diferença existente entre o preço da terra vigente no mercado e o valor obtido com a capitalização da renda da mesma. RANGEL (2000) propunha, ainda, que a quarta renda pudesse ser aplicada também ao solo urbano e a outros ativos duráveis, tornando-os virtualmente independentes dos respectivos custos de produção. Sugere também que a habitação familiar pode estar gerando a “Quarta Renda”, quando ela é analisada de uma forma mais ampla no contexto do processo de desenvolvimento da economia brasileira.

2.2 O CONTINUUM RURAL URBANO. O QUE É?

É uma operação que associa um conjunto de pontos do espaço a um outro conjunto de atributos das pessoas. A relação entre estes conjuntos opera em bases econômicas, sociais, ecológicas, etc. São indicadores, por exemplo, desses conjuntos: a população, em uma determinada área, a densidade demográfica e o percentual de pessoas empregadas nas atividades agrícolas. Assim, por exemplo, cada indicador de percentual de emprego agrícola no total do emprego estaria relacionado a um determinado ponto do espaço (lugar) que tem uma densidade demográfica.

A separação do espaço geográfico em áreas com atributos só rurais e áreas com atributos só urbanos pode ser questionada. A separação depende da definição e do conceito de cidade, que pode ser entendida como uma aglomeração de pessoas acima de um determinado número em um local delimitado. De acordo com o senso comum, as cidades têm altas densidades demográficas em relação às densidades das áreas rurais. Pode-se classificar áreas de terras com o atributo rural (pequenas aglomerações populacionais com baixa densidade) *versus* outras áreas urbanas (grandes aglomerações, alta densidade). Entretanto, pensar dessa forma é admitir que esses espaços possam ser separados, quadriculados e que as regiões são mutuamente exclusivas, enquanto a realidade da organização espacial pode melhor ser representada por uma rede tecida com base em fluxos

populacionais entre áreas, pontos ou nós, formando figuras topológicas que se interpenetram e se se pretender representar essa rede em um mapa, o resultado poderá ser uma imagem fragmentada ou caleidoscópica.

O uso da terra em uma atividade agrícola pode ser um critério utilizado para classificar uma área como rural. A localização das atividades econômicas no espaço pode determinar os atributos do espaço. A evolução das sociedades levou à formação, nos seus estágios iniciais, de uma dicotomia entre a cidade e o campo. Foi estabelecida uma divisão espacial do trabalho. O processo de trabalho da agricultura e especialmente da pecuária se localizava no campo e o processo de trabalho nas atividades artesanais e nas comerciais ocorria na cidade. Era possível identificar (separar) um local no qual ocorria a maior parte da produção do excedente e um outro local em que era feita a apropriação de parte do excedente e realizado o seu consumo. As cidades (aglomerações urbanas) nascem devido a vários motivos como segurança, em função do domínio de uma classe, rotas comerciais, portos, etc. O crescimento do número de pessoas nas aglomerações dependerá das atividades econômicas nelas realizadas.

Parte dessa dicotomia pode ser observada no fato do artesanato e do comércio serem atividades desenvolvidas em determinado ponto (punctiformes) e, dessa forma, não utilizariam tão intensivamente o espaço (terra) quanto o usam as atividades agrícolas. A produção agrícola e a extrativista estão espalhadas no espaço por usarem intensivamente a terra (natureza). No campo, estão espalhadas as atividades agrícolas e seus empregos e os serviços derivados da atividade agrícola. Na cidade, se concentram os empregos no setor industrial e no setor prestação serviços. A atração dessas atividades para as cidades é comandada pela demanda dos mercados localizados nas cidades e pelos lucros que eles propiciam às atividades comerciais e industriais. Essas atividades econômicas localizadas no espaço da cidade irão influenciar a localização dos indivíduos. Os indivíduos devem se mover em direção às oportunidades proporcionadas pelas atividades econômicas. As pessoas se deslocariam em busca das melhores alternativas. As atividades agrícolas e extrativistas, que usam relativamente muita terra, competiriam entre si no seu uso. As atividades agrícolas e extrativistas que pagassem a maior renda ocupariam os locais mais próximos do mercado (cidade) e, dessa forma, a localização dessas atividades estaria

determinada no espaço. A relação entre o conjunto de indivíduos e o conjunto de pontos no espaço (densidade) estaria relacionada com a localização das atividades econômicas.

Desse modo de pensar o *continuum* decorreria do fato de que uma área rural teria o atributo de baixa densidade. Assim, neste quadro teórico, poder-se-ia definir o rural como as áreas que têm baixas densidades. A definição de densidade seria igual ao número de pessoas por quilômetro quadrado. Para determinar uma medida de densidade, são necessárias a contagem do número de pessoas e a limitação do perímetro da área associada a esse conjunto de pessoas. Um indicador simples como a densidade demográfica esconde uma luta pelo poder. A determinação dos perímetros (urbano e total) das cidades é resultado da interação de forças políticas. Esse resultado pode ter levado em conta não só as determinações do passado, mas, entre outras coisas, a disputa entre as diversas localidades na distribuição de recursos públicos federais e estaduais, e também a disputa entre os proprietários de áreas que serão tributados com impostos. O perímetro urbano e mesmo a área total dos municípios podem variar no tempo em função dos fatores políticos e econômicos. A magnitude da população afetará os perímetros dos municípios. Assim, um número calculado para definir um atributo de área depende de determinações econômicas, políticas e sociais. E mais: para a realização da contagem da população geralmente é usado um critério de rural que facilite a construção dos blocos ou setores em que é realizada a pesquisa.

CROMARTIE & SWASON (1996) analisaram os dados do censo dos Estados Unidos da América do Norte e mostraram que os problemas sociais e econômicos que afetam os residentes em áreas rurais e urbanas dependem em como são medidos os povoamentos. Segundo os autores (pp 37), "para entender o sistema completo de distribuição populacional nos Estados Unidos, um *continuum* rural-urbano é crucial". Essa conclusão foi retirada da comparação entre os resultados dos censos com diferentes unidades de análise. Os dados mostraram que quando se utiliza a "cidade" como unidade de análise, que é o sistema em uso para a tabulação dos dados, surgem deficiências que resultam em problemas e classificações erradas nas áreas da maior parte não metropolitana do *continuum*. Os autores mostram que são encontradas diferenças nas seguintes características apuradas entre tabulações com diferentes unidades de análise: percentagem

da população não branca e pobre, percentagem da população acima de 25 anos com e sem diploma secundário e universitário, percentagem da população empregada no setor agrícola, na manufatura, no setor financeiro e em ocupações gerenciais e liberais. Portanto, a conclusão é de que a unidade de análise dos dados do censo afeta a "acurácia" do *continuum* e também a sua aplicação na solução de problemas. A visibilidade do "*continuum* rural-urbano" ou a parte do espectro não metropolitano da distribuição das aglomerações populacionais dependerá, portanto, também da unidade de área escolhida para coletar os dados do censo.

A depender da unidade escolhida para coletar os dados, ou para fazer as agregações das áreas com dados coletados, se fará uma atribuição do tipo de área (se rural ou urbana, ou qual o grau de rural ou urbana). Essa escolha terá impactos nos indicadores dos atributos dos indivíduos que habitam essa área. É como se o "*continuum* rural-urbano" ficasse escondido ao se agregar os dados dos censos. Quanto mais desagregado ou quanto menores forem as áreas de coleta de dados, melhor será a aproximação que se poderá obter do *continuum* no seu segmento não urbano. Nas áreas rurais, a densidade demográfica é menor que as urbanas e também se admite que a população está distribuída de uma forma mais homogênea que a urbana. As áreas dos setores censitários são enormes em função dessas características de densidades e homogeneidade da distribuição da população no espaço. Para tratar igualmente cada pedaço de área, a área total deveria ser dividida em áreas iguais para a coleta dos dados, o que tornaria muito dispendiosa a coleta de dados. O método de pesquisa utilizado no censo interfere nos resultados que serão obtidos.

A realização de atividades censitárias e a elaboração de critérios e de suas classificações pelo Estado têm entre seus objetivos o de facilitar a dominação do Estado não só sobre essas áreas, como também sobre a população e a sociedade que as ocupa. O Estado controla e aloca recursos e, principalmente, oferta a infra-estrutura física e social. Ele pode arrecadar recursos em função da propriedade das áreas. A atividade do Estado pode ser vista como a distribuição de parte do excedente. As informações sobre esses espaços e as atividades econômicas nele desenvolvidas são fundamentais para o exercício do poder e do domínio por parte do Estado.

As classificações atribuídas aos espaços ocupados pela sociedade têm, portanto, uma função no processo social e evoluem com o passar do tempo. As classificações baseadas em critérios espacial de urbano/rural ou de critérios das atividades econômicas, como indústria/agricultura, podem ser vistas sob esse prisma. Estes critérios servem para separar espaços e setores e para mostrar como os indivíduos, capitais e mercadorias fluem entre eles. Permite também mostrar a circulação e o movimento com a descrição de suas respectivas trajetórias.

Uma nova classificação para o espaço feita pelo Estado refere-se à divisão em áreas metropolitanas e não metropolitanas. Realizada a partir da década de 50, usou-se o critério de tamanho das aglomerações, acrescentando-se o percentual da população que se desloca para exercer sua atividade produtiva em outra aglomeração urbana. Esse novo critério responde às novas necessidades da sociedade. O crescimento do não agrícola e do não industrial levou a que a antiga classificação dos espaços com base no critério rural/não-rural dificultasse a visibilidade de certos problemas e movimentos. A divisão rural/urbana baseada somente no tamanho da aglomeração e, portanto, também da densidade, não dá visibilidade ao "*commuting*", que é o deslocamento diário de indivíduos para trabalhar em outro local. Esse deslocamento diário cria uma rede que entrelaça os dois locais (nós) não contíguos de uma região metropolitana. A separação entre o local de moradia da família e o local de trabalho mudou a forma de classificação do espaço. Somente as informações sobre as densidades são suficientes para responder às necessidades do Estado.

A idéia da existência de um *continuum*, ou de vários *continua*, entre o conjunto de pontos no espaço e o conjunto de atributos de indivíduos é válida, embora os critérios de classificação do espaço mudem e as participações relativas na economia dos diferentes setores de atividades econômicas também variem.

A questão é definir que atributos do espaço e que atributos dos indivíduos (sociedade) estão em foco, e escolher as unidades adequadas para a análise, para se verificar as mudanças e movimentos que se tornam visíveis. A relação do espaço com o homem e do homem com o espaço dependerão, portanto, das janelas que forem abertas para visualizá-las.

Uma outra relação importante para explicação da existência das aglomerações e das altas densidades demográficas é a relação entre o conjunto de pontos do espaço e o conjunto de elementos do meio ambiente construído (infra-estrutura). A maior parte dos elementos do meio ambiente construído está localizada nas cidades. Logo, a densidade de meio ambiente construído (infra-estrutura por quilômetro quadrado) será maior na área da cidade do que nas áreas denominadas rurais. Existiria uma correlação entre tamanho da população (densidade populacional da área) e, por exemplo, densidade, infra-estrutura social e física. O meio ambiente construído e a infra-estrutura social que são ofertados pelo Estado estão relacionados com a localização das pessoas e das atividades econômicas. Assim, estes influenciam possíveis relações entre o conjunto de pontos do espaço e o conjunto de atributos dos indivíduos. O *continuum* é a discussão da existência de correlação entre esses indicadores que representam o espaço e os atributos que possam ser observáveis nos indivíduos que habitam essas áreas. As questões a serem formuladas são: existe uma correlação do meio físico com os atributos dos indivíduos (sociedade)? O meio físico molda ou influencia na determinação dos atributos? Se existem as correlações, quais são esses atributos e quais seriam as explicações para essas relações?

São dois tipos de análise de dados ou de observações sobre o *continuum* rural urbano que podem ser feitos:

- a) comparação das densidades e os indicadores dos atributos dos indivíduos (sociedades) das localidades em um mesmo instante do tempo;
- b) evolução das densidades e dos indicadores dos atributos dos indivíduos (sociedades) das localidades no decorrer do tempo.

Assim, fica estabelecida a diferença entre o enfoque estático e o dinâmico. Um que se preocupa em classificar as áreas e os atributos dos indivíduos e outro que se preocupa como o movimento entre as áreas e a evolução dos atributos no tempo. Essa discussão pode ser sintetizada em as duas questões:

- 1) A sociedade influencia ou molda o espaço?
- 2) O espaço influencia ou molda a sociedade?

A primeira questão pode ser respondida diretamente: o espaço é socialmente construído. A segunda questão, que é o centro de nossa discussão sobre o *continuum*, pode ser respondida tendo em vista que o espaço natural cada vez mais é transformado em um espaço complexo, constituído não só pelo espaço natural como também pelo artificial, que é meio ambiente construído. Esse novo espaço conforma/molda as relações sociais. E assim é possível encontrar várias correlações entre os indicadores dos atributos dos indivíduos (sociedades) e o meio físico. Entretanto, serão relações complexas e não lineares.

Ainda cabe lembrar que os conceitos de espaço e de tempo são básicos em todo o processo da construção do pensamento científico. Nesta discussão do *continuum*, são usados os conceitos de tempo e de espaço com significados diversos. As diversas análises são feitas admitindo-se que estes termos têm o mesmo significado para todos os participantes do debate. A discussão sobre os termos espaço e tempo têm sido frequentes em toda a filosofia. Desde Kant, que os via como os conceitos "a priori" que intermediaram todo o conhecimento científico, até Heidegger, que escreveu que os gregos não possuem nenhuma palavra para dizer "espaço": Para ele, isso não é um acaso. Os gregos teriam a experiência do que é "espacial" não parte da *extensio*, mas do lugar (*topos*), que também pode ser dimensionado *chora*. *Chora* não significa nem lugar nem espaço e sim o que é tomado e ocupado pelo que está em si mesmo. MASSEY (1992: 66) discute os diferentes conceitos de espaço e afirma: "Entre as várias definições conflitantes de espaço que existem na literatura, algumas a despojam da política, e da possibilidade de política: elas realmente despolitizam o espacial. De forma nenhuma isto significa que todos os autores relegam o espaço dessa maneira. Muitos, apoiando-se em termos como 'centro/periferia/margem', e assim por diante, examinam a política da localização por exemplo, e pensam a espacialidade de uma maneira ativa e política. Para outros o espaço é a esfera da ausência da política". Essa discussão é importante, tanto do ponto de vista do espaço quanto do tempo, pois ela tem importantes conseqüências para as definições de região, local e global, e para as visões de desenvolvimento, economia, geografia, etc. Menciona-se essa discussão no sentido de indicar um caminho para futuras pesquisas e discussões.

Neste sentido, a visão de PAHL (1966) de que é inútil a busca de uma correlação entre o meio físico e os atributos dos indivíduos (sociedade) pode ser contestada,

pois existe uma ordem no aparente caos da complexa relação entre o espaço e o homem (sociedade). O espaço influencia na moldagem do Homem e da Sociedade.

Nos próximos itens serão discutidas as principais visões sobre o *continuum* rural-urbano, com o objetivo de identificar as relações entre os conjuntos de pontos no espaço e o conjunto de atributos dos indivíduos propostos pelos diversos autores e seus argumentos, buscando, também, entender a relação do crescimento de aglomerações e a organização do espaço rural. A existência ou não de um *continuum* (ou de vários), decorrente da relação entre o conjunto de atributos dos indivíduos e o conjunto de ponto do espaço, será a indagação que norteia essa revisão. O objetivo da revisão é, pois, mostrar as previsões que fazem as diversas teorias, e as explicações para a evolução da relação entre a metrópole e a organização do espaço rural, tendo em vista a análise particular de Brasília.

2.3 CASTELLS E O CONTINUUM.

CASTELLS (1983) discute não só a questão urbana como também analisa e crítica a questão do *continuum* e os seus desdobramentos para a sociologia urbana e para os estudos do desenvolvimento. Para CASTELLS (1983: 11), “o papel do Estado em todo o processo de urbanização exige a integração da análise do espaço com as lutas sociais e os processos políticos”. Ele tem como referência para o estudo do urbano as sociedades capitalistas avançadas.

Para CASTELLS (1983), em uma formação social dependente, como o são os países da América Latina, as aglomerações espaciais resultam, em boa parte, do processo de decomposição da estrutura produtiva agrária e artesanal. Ele explica a existência de uma concentração de desempregados mais ou menos estruturais, devido à não-necessidade do sistema em reproduzir a sua força de trabalho, bem como da não-rentabilidade dessa força de trabalho para um mercado de consumo de mercadorias, e também pela ausência de produção de “meios de consumo coletivos” e/ou serviços urbanos. CASTELLS (1983: 19) afirma que “as cidades são o desaguadouro daquilo que o sistema desorganiza sem poder destruir totalmente”.

Essas citações mostram que a questão urbana é vista por CASTELLS de forma semelhante àquela que RANGEL usa para analisar o campo no Brasil. CASTELLS (1983) pretende explicar o processo social que está na base da organização do espaço. Para ele, o processo de formação das cidades está na base das redes urbanas que condicionam a organização social do espaço. Para o autor, o termo urbanização tem dois sentidos distintos:

a) Concentração espacial de uma população.

b) Difusão de um sistema de valores, atitudes e comportamentos denominados de cultura urbana, que, para ele, trata-se do sistema cultural característico da sociedade industrial capitalista. (CASTELLS, 1983: 39)

Essa distinção será fundamental para o entendimento da discussão que CASTELLS fará da urbanização. E também para o entendimento da discussão dos vários *continua*. Nessa mesma direção, CASTELLS (1983: 39) afirma que, “por outro lado, e na mesma linha de pensamento, assimilamos urbanização e industrialização, fazendo equívocar os dois processos, ao nível de escolha das referências utilizadas, para construir as dicotomias correspondentes: rural / urbano e emprego agrícola / emprego industrial”. Ele critica essa visão simplista e aponta que a mesma, que faz o paralelismo entre urbanização e industrialização, é “uma visão culturalista” da análise da urbanização que se fundamenta numa premissa: “A correspondência entre um certo tipo técnico de produção (essencialmente definido por uma atividade industrial), um sistema de valores e uma forma específica de organização do espaço, a cidade, cujos traços discutidos são de uma certa forma e de uma certa densidade”. Para ele, essa visão “culturalista” pode ser uma hipótese, mas não pode se constituir em um elemento de definição da urbanização.

CASTELLS (1983: 40) discute a utilização do critério “tamanho da população” na classificação do urbano e na definição do próprio termo. Mostra as limitações com o seguinte argumento: “Quantidades (da população) tomam um sentido inteiramente diferente segundo as estruturas produtivas e sociais que determinam a organização do espaço”. Ele aponta que nos Estados Unidos foi usado o limite de 2.500 pessoas, enquanto que em Praga estabeleceu-se um limite de 10.000 para que se considerasse uma aglomeração como urbana. Como esse critério é variável, a comparação entre países fica prejudicada e assim a

“quantidade” tem sentidos diferentes em função das estruturas sociais e produtivas de cada país”.

CASTELLS (1983: 41) afirma que “a dicotomia urbana/rural perde então significação, pois pode-se opor urbano ao metropolitano e, sobretudo, parar de pensar em termos de uma passagem contínua de um pólo a outro, para estabelecer um sistema de ligações entre as diferentes formas espaciais historicamente dadas”. A perda de significação da dicotomia se dá ao opor o urbano ao metropolitano, pois se perde a unicidade e surgem novas ligações e caminhos possíveis a partir do rural. Este é um tema recorrente em CASTELLS (1983), que intui, embora não explicita, que o pólo urbano pode ter sido segmentado e que ele pode ter se fracionado em diversos padrões. Implicitamente, ele admite que o pólo não rural da dicotomia rural/urbana não é mais único, mas múltiplo.

CASTELLS (1983: 45) insiste que “a difusão urbana equívale exatamente à perda do particularismo ecológico e cultural. Por isso os processo de urbanização e de autonomia do modelo cultural do urbano se manifestam como processos contraditórios”.

Contra a tese de que não existe ordem na cidade, CASTELLS (1983: 46) argumenta: “A desordem espacial não existe. Ela representa a organização espacial promovida pelo mercado e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial”. Essa afirmação vai ser importante no entendimento da evolução da forma espacial no Distrito Federal, pois a ordenação do espaço, que era controlada pela sociedade, é substituída por uma organização do espaço promovida pelo mercado.

A observação histórica permitiu, segundo CASTELLS (1983), entre outros pontos, mostrar que a noção de urbano (oposta a rural) pertence à visão dicotômica e ideológica da comunidade, que classifica em sociedade tradicional/sociedade moderna e refere-se a uma certa heterogeneidade social e funcional, sem poder defini-la de outra forma senão pela sua distância da sociedade moderna.

A distinção entre cidades e aldeias coloca o problema da diferenciação das formas espaciais da organização social. E essa diferenciação, para CASTELLS (1983: 47), “não se reduz a uma dicotomia nem a uma evolução contínua”, pois, para ele, as formas espaciais

são produzidas por uma estrutura e por processo sociais. E conclui, a partir desses fatos, pela impossibilidade de se encontrar um critério empírico para a definição de urbano.

Entretanto, a utilização de critério tamanho é fruto de um movimento teórico. Diz o autor que “essa imprecisão é ideologicamente necessária, para contar (através de uma organização material) o mito da modernidade” CASTELLS (1983: 47). Propõe que no lugar de urbanização se use o termo “produção social das formas espaciais”, que reflete mais o fato da urbanização ser um processo. Para ele, a análise da urbanização está ligada à problemática do desenvolvimento e, assim sendo, é necessário levar em conta o quadro internacional e da dependência. Ao considerar a urbanização como um processo, propõe:

O essencial é perceber a ligação estreita dos processos urbanos e da estrutura social e romper com o esquema ideológico de uma sociedade dualista rural/urbana, agrícola/industrial e tradicional/moderna. Pois, se esse esquema responde a uma certa realidade social nas formas e nas suas expressões culturais, esta realidade é o simples reflexo de uma estrutura única, na qual os efeitos num dos pólos são produzidos pelo tipo particular de sua articulação com o outro pólo. (CASTELLS, 2000:87)

No fundo, ele está criticando o *continuum* rural urbano e sua relação funcional com o tamanho da população e/ou densidade. Para CASTELLS (2000), na análise da urbanização nas formações sociais dependentes é necessário levar em consideração os fatos históricos como, por exemplo, o fato de existir maior ou menor autonomia da camada burocrática política na região, ou o tipo de desenvolvimento agrário, ou ainda a relação de dependência com o exterior e os impactos da industrialização, se esta ocorreu.

CASTELLS (2000: 104) preocupa-se com o fato de que o deslocamento de um pólo ao outro do *continuum* possa ser visto como uma função dependente do tamanho da população ou da densidade demográfica. Essa visão aposta que em que a dissolução dos valores rurais se dá pelo adensamento populacional. Ele contesta com a seguinte argumentação:

Na base do fenômeno das migrações há também a desorganização da sociedade rural. Esta desorganização não é explicada pela difusão dos valores urbanos; a hipótese simplista, que vê um fato maior na penetração da sociedade rural pelo “*mass média*”, esquece que a teoria da informação parte de uma certa correspondência entre o código emissor e o código do receptor

com relação à mensagem(...). Conseqüentemente, se em certas zonas rurais ocorre a difusão urbana, isto se deve ao fato de que as bases estruturais da nova situação desorganizaram os sistemas culturais tradicionais.

Essa seria uma resposta à argumentação de que se todos os brasileiros vêem as mesmas novelas e os mesmos noticiários na televisão e, assim, todos estão sujeitos às mesmas fontes de difusão dos valores urbanos e modernos, então não seria possível diferenciar os valores dos indivíduos em função da localização. Essa questão da não persistência de valores locais ou provincianos frente aos valores cosmopolitas, que são transmitidos pela TV, jornais, etc., é um argumento utilizado por PAHL (1970) para contestar a existência do *continuum*. Entretanto, as tribos, as redes de solidariedade, as sociedades de migrantes que existem e estão encapsuladas nas grandes metrópoles e países mostram a resistência a esse processo de difusão dos valores cosmopolitas. Essas redes de pessoas com base em contatos pessoais diretos, face a face, que se repetem freqüentemente por estarem ou no mesmo local ou em rede social, oferecem um ambiente propício para a cooperação e para cultivar os valores tradicionais locais ou comuns.

As perguntas que são feitas, segundo CASTELLS (1983), no estudo da temática urbana, são: A cidade é fonte de criação ou decadência? O urbano é um estilo de vida e uma expressão da civilização? O quadro ambiental é fator determinante das relações sociais? CASTELLS (1983: 125) indica que “os grandes conjuntos alienam, o centro se expande, os espaços verdes repousam, a grande cidade é o reino do anonimato, o bairro torna solidário, as favelas produzem a criminalidade, as novas cidades suscitam a paz social, etc.”

Para CASTELLS (1983), estão reunidas debaixo do guarda chuva da temática urbana várias questões que são vivenciadas pelas populações no dia-a-dia, mas que não são compreendidas. Na medida em que são identificadas (como urbanas), elas se tornam menos inquietantes. A reunião desse conjunto de questões é possível, em parte, segundo CASTELLS, devido à imprecisão do termo ou da definição de urbano. A utilização pelos tecnocratas da idéia da cidade como motor da evolução social e das transformações culturais é feita na teoria, sem que tenha sido provada sua validade e, assim, alguns fatos óbvios estilizados passaram a ser utilizados como explicação. Segundo CASTELLS (1983: 125):

A passagem de uma “civilização rural” a uma “civilização urbana”, com tudo que comporta de modernidade e de resistência à mudança, estabelece o quadro (ideológico) dos problemas de adaptação às novas formas sociais. Assim a sociedade, nesse tipo análise, é concebida como uma unidade e que ela está evoluindo em função de fatores que a fundamentam. Tratava-se de uma tentativa de encontrar uma causa, que seria quase que natural, para essa evolução.

Uma vez determinada essa causa, pode-se, segundo CASTELLS (1983: 126), “instalar-se a pura gestão de uma sociedade sem classes”. A ideologia urbana é essa ideologia que apreende os modos e as formas de organização social enquanto características de uma fase da evolução das sociedades, estritamente ligada às condições técnicas naturais da existência humana e, finalmente, a seu quadro de vida.

O mito da cultura urbana é, para CASTELLS (1983), uma hipótese para explicar a evolução social com base na cidade. O autor faz uma extensa exposição da discussão das condições ecológicas na evolução social e apelida de visão culturalista a corrente teórica para a qual os tipos culturais de cidades decorrem de suas características ecológicas. O estudo de CASTELLS (1983) procura entender o movimento que levou à criação da disciplina sociologia urbana. Essa seria a história do pensamento da sociologia urbana e, com isso, ele procura vincular o desenvolvimento da teoria às necessidades do sistema capitalista.

Segundo CASTELLS (1983), ao se atribuir o “urbano” à sociedade, não se está fazendo uma simples operação de localizar a sociedade no espaço. “Esse atributo não é inocente”. Ao fazer essa atribuição, está implícita a aceitação da hipótese da produção da cultura pela natureza ou, se preferirmos, de um sistema específico de relações sociais (a cultura urbana) por um quadro ecológico (a cidade).

CASTELLS (1983: 127) continua na sua crítica da visão culturalista do urbano: “O modelo teórico de sociedade urbana foi elaborado principalmente por oposição à sociedade rural, analisando a passagem da segunda para a primeira como a evolução de uma forma comunitária para uma forma associativa”. E acrescenta: “A formulação de SPENGLER faz uma ligação direta entre as formas ecológicas e o espírito de cada etapa da civilização com a cultura urbana e a cultura ocidental, o que teria se manifestado nessa parte do mundo

devido ao desenvolvimento da urbanização” (CASTELLS 1983: 128). Para ele, a visão culturalista, principalmente da maneira que é expressa por SPENGLER, caracteriza as etapas históricas pelos espíritos e condiciona a sua dinâmica à sua evolução natural.

A Escola de Chicago, para CASTELLS (1983), retomou esse tema, expressou a idéia de definir os traços característicos de uma cultura urbana e explicou o seu processo de produção a partir do conteúdo dessa forma ecológica particular. CASTELLS (1983) tenta mostrar que, neste contexto teórico, a cidade recebe um conteúdo cultural específico, e torna-se a sua variável explicativa.

Para o estudo do *continuum* rural-urbano, as observações mais importantes são aquelas que se referem às investigações realizadas no âmbito da antropologia americana por REDFIELD, que tratam do estudo do “*Folkurban continuum*”. Neste estudo é que se faz a generalização das relações empíricas encontradas entre as variáveis ecológicas e os tipos de cidades para um ordenamento temporal das cidades do ideal *Folk* para o urbano, sem levar em conta os diferentes tipos de sociedade. A relação empírica que era possível ser encontrada entre as cidades e as variáveis ecológicas implicava em um corte (congelar o tempo) no tempo, ao se utilizar os dados obtidos como, por exemplo, do censo populacional. Essa relação empírica era extrapolada para um ordenamento de tipos de cidades e variáveis ecológicas que evoluem no tempo, ignorando os diferentes tipo de sociedade. “O essencial das teses concernentes à cultura urbana (...) constituem variações em torno das proposições de WIRTH. Entretanto elas foram usadas como um instrumental de interpretação evolucionista da história humana, através da teoria desenvolvida por REDFIELD, do *Folkurban continuum*, cuja ressonância foi enorme na sociologia do desenvolvimento.” (CASTELLS, 1978: 131)

A outra diferença fundamental entre WRITH e REDFIELD diz respeito ao fato de que as cidades que WIRTH analisa são de uma sociedade capitalista desenvolvida, enquanto que REDFIELD pretende comparar cidades que estão em diversos períodos da história humana, incluindo todo o período pré-capitalista. A diferença é que em função da tradição antropológica, REDFIELD concebe a sociedade urbana em função das características da sociedade Folk. “Assim o tipo urbano define-se por oposição simétrica ao conjunto de fatores enumerados, e está centrado na desorganização social, na

individualização e na secularização” (CASTELLS, 1983: 131). A questão da simetria apontada por CASTELLS (1983) é importante e pode ser apreendida ao se imaginar como seria uma oposição não simétrica. Para existir uma oposição não simétrica ao rural devem existir várias características definidoras de rural, para que a classificação do não rural possa ter mais de um tipo. Para CASTELLS (1983: 131-132), o *Folkurban continuum* de REDFIELD “é uma construção ideal típica e supõe que qualquer sociedade se coloca nesse *continuum*, e que as características que a definem são a densificação progressiva de uma coletividade e sua conseqüente complexificação social. É o motor natural da evolução histórica que se expressará materialmente nas formas pela qual ocupará o espaço”. CASTELLS (1983: 132) ressalta que a teoria do *Folkurban continuum* visa mais a descrever a realidade, que definir os elementos essenciais de uma problemática de mudança social.

CASTELLS (1983) concorda com a crítica ao *continuum* de que as diferenças entre as cidades e os campos existem e que elas são a expressão de uma série de processos que produzem, ao mesmo tempo, uma outra série de outros efeitos em outros níveis da estrutura social. Assim, embora constata a existência das diferenças e de diferentes *continua*, entende que elas não são importantes. A conclusão de CASTELLS (1983: 132) é a de que “seria necessário conservar para a tese do *folkurban continuum* o seu caráter descritivo, mais do que fazer dele uma teoria geral da evolução da sociedade”.

Para CASTELLS (1983: 133), “ora é essa fusão—confusão entre a constatação de uma certa forma ecológica e a indicação de um conteúdo cultural específico, que está na base de toda a problemática da cultura urbana”. Daí esse autor concluir que é importante para o estudo do *continuum* e das questões urbanas que o urbano não possa se definir unicamente por sua oposição ao rural. CASTELLS (1983: 133) mostra que “o que chamamos de cultura urbana corresponde bem a uma certa realidade histórica: o tipo de organização social ligada à industrialização, em particular em sua fase competitiva. Ela não se define, portanto, unicamente, por oposição ao rural, mas por um conteúdo que lhe é próprio”.

Ele associa a visão da forma espacial específica em que foi organizada a cidade ao capitalismo em sua etapa competitiva. As metrópoles podem ser as formas espaciais

associadas à fase monopolista? Ou seria possível que pudessem existir não um modelo de aglomeração urbana, mas sim vários, que poderiam ser associados ao período pós-industrial ou pós-moderno? CASTELLS (1983) não responde essas questões, nem as formula, embora elas estejam presentes e implícitas em toda a sua exposição sobre a questão urbana.

Sobre o *continuum folkurbam* CASTELLS (1983: 136) reafirma: “Com efeito, nunca houve, nem pode haver, na evolução das sociedades, fenômenos apreensíveis unicamente em termos físicos, por exemplo, tamanho”, concordando com PAHL (1961). Para CASTELLS (1983: 136), “existe, portanto, uma produção simultânea e concomitante de formas sociais nas suas diferentes dimensões e, em especial, nas suas dimensões espacial e cultural”. Para ele, o problema é saber quais serão os lugares e as leis da articulação do meio ambiente físico e das formas espaciais no conjunto da estrutura social.

CASTELLS (1983) pretende romper com a visão de que a sociedade urbana (cidade) é a resultante da história da modernidade. Assim, a cultura urbana não é nem teoria nem conceito. Ela é um mito que narra, ideologicamente, a história da espécie humana. Se o urbano é um mito que serve para uma narrativa da evolução social em direção à modernidade, como tenta demonstrar CASTELLS (1983), de uma forma independente da estrutura social e de suas classes sociais, então o pólo urbano do *continuum* é uma má consciência da realidade e, com isso, esta armadilha estaria desviando os esforços de apreender os reais problemas para as questões ideológicas a serviço da manutenção do sistema.

CASTELLS (1983: 138) volta ao tema do *continuum*: “Ora, se é óbvio que há especificidades culturais nos diferentes meios sociais, também é evidente que a divisão não passa mais pela separação campo/cidade, e a explicação de cada modo de vida exige que os articulemos ao conjunto de uma estrutura social, em lugar de nos atermos à pura correlação empírica entre um conteúdo cultural e sua localização espacial”. Reconhecer a existência das diferenças sociais e culturais nas diferentes localizações no espaço não significa esposar a idéia de que o simples aumento da população possa gerar essas diferenças. A explicação das diferenças, ou a sua anulação, deve estar articulada ao conjunto das transformações a que a sociedade está sujeita.

No posfácio escrito em 1975, do livro publicado no Brasil em 1983, CASTELLS (1983: 554) retoma a discussão do seu livro de 1970-71. Nele ele revê e completa algumas das questões (1975). Discute a visão social do espaço nesse trecho:

Portanto do ponto de vista social, não há o espaço (grandeza física, mas entidade abstrata, enquanto prática), porem um espaço-tempo historicamente definido, um espaço construído, trabalhado, praticado pelas relações sociais. Ele não molda, por sua vez, as ditas relações? Não há uma determinação do espaço social? Sim, mas não enquanto espaço e sim enquanto uma certa eficácia da atividade social expressa numa certa forma espacial (...) O espaço, socialmente falando, assim como o tempo, é uma conjuntura, isto é, a articulação de práticas históricas concretas.

Essa afirmação tem em um sentido mais sintético a idéia de que o espaço é uma construção social.

Para CASTELLS (1983: 554), “as especificidades do espaço corresponderão, no essencial, à instância dominante, no capitalismo: o econômico”. Por outro lado, o espaço será construído e “levará em conta a dominância, mas existirá um espaço anterior construído com base em formas históricas que estão cristalizadas nos espaço”.

Uma outra questão importante que CASTELLS (1983: 555) nota é a da deslocalização da circulação e gestão do capital. Para ele, “a gestão e a circulação de capital caracterizam-se por sua deslocalização, sua movimentação em escala mundial. Trata-se da eliminação tendencial do espaço enquanto fonte de especificidade. O tempo, ao contrário, torna-se cada vez mais e mais central no processo, fracionando-o em operações específicas, segundo a velocidade diferencial de realização” Ele acrescenta: “Resta, naturalmente, demonstrá-lo”. Segundo CASTELLS (1983: 555), as “conseqüências dessas afirmações são consideráveis para a nova teoria do espaço”. Essa questão da eliminação do espaço enquanto fonte geradora de especificidades, como uma das características da fase atual do desenvolvimento do capitalismo em escala mundial, é importante na discussão do *continuum rural urbano* no Brasil, uma vez que se está estudando a dissolução de especificidades rurais localizadas no espaço brasileiro.

A eliminação das especificidades permite que CASTELLS (1983: 558) formule as seguintes perguntas: "Que fazer então das diferenças existentes entre as cidades e os campos, entre o rural e o urbano? As aldeias não são, elas também, unidades de reprodução

da força de trabalho?" É necessário lembrar que CASTELLS (1983) definiu o urbano em termos de reprodução coletiva da força de trabalho, e a cidade em termos da unidade desse processo de reprodução. Assim, ele afirma: "Efetivamente, e neste sentido, é necessário substituir a dicotomia rural/urbana por uma diversidade descontínua de formas espaciais e por uma pluralidade diferenciada de unidades de reprodução da força de trabalho, o lugar ocupado pela unidade nesse processo, e sobretudo o tipo específico da força de trabalho que se trata de produzir" (pp 558). Aqui CASTELLS (1983) parece sugerir que o rural pode ser visto como um local em que se dá, também, a reprodução da força de trabalho para os processos produtivos (acumulação) que estão espalhados no campo. O *continuum* rural urbano estuda a evolução das ocupações da força de trabalho no campo e, assim, contemplaria a possibilidade de se organizar um contínuo das atividades da força de trabalho e associá-lo às unidades de reprodução ou cidades, segundo os termos de referência de CASTELLS (1983: 558), que afirma: "Ao nível das formas espaciais não há somente a 'cidade' e a 'aldeia' para se estabelecer a diferença, mas antes uma grande diversidade de formas que remetem a uma diferenciação de formas espaciais e, portanto, a uma pluralidade de unidades espaciais de consumo coletivo, irredutíveis a uma pura dicotomia rural/urbano". Esse ponto é particularmente importante, pois as diferentes formas espaciais que estão caracterizadas pelas diferentes unidades de consumo coletivo (cidades) são uma forma de tratar da questão da densidade da infra-estrutura física e social, que é rarefeita no rural mais distante dos centros de reprodução da força de trabalho. O rural poderia ser caracterizado como o local em que inexistem, ou é muito pequena, a infra-estrutura física e social.

Com base na constatação de que não existem só "cidades" e "aldeias", CASTELLS (1983: 558) formula também novas questões: "Porque 'a cidade média' estaria mais próxima da aldeia do que da metrópole. Ou a questão inversa?". Ele responde: "É, simplesmente outra coisa". Entretanto, as perguntas e as respostas mostram que o autor tenta ordenar linearmente as aglomerações e se depara com um problema. Se ele imaginar que uma aldeia pode trilhar caminhos diferentes para se adaptar aos vários possíveis padrões metropolitanos, fica fácil perceber que no meio do caminho encontram-se diferentes tipos de cidades médias.

CASTELLS (1983: 558) arremata: “Não existiria mais a separação entre a cidade e o campo? É a urbanização generalizada?”. Segundo CASTELLS (1983), essa problemática não tem sentido (outro que o ideológico) como tal, colocada nos termos em que é feita mais freqüentemente, porque ela pressupõe já a distinção e mesmo a contradição entre o rural e urbano, oposição e contradição que não tem mais sentido no capitalismo. Para ele, “os espaços de produção e consumo na fase monopolista do capitalismo estão fortemente imbricados e interpenetrados, segundo a organização e o desenvolvimento desigual dos meios de produção e dos meios de consumo, não se fixando enquanto espaços definidos, senão num dos pólos da divisão social ou técnica do trabalho”. Essa questão é discutível, pois se existe a tendência de deslocalização, que pode ser atribuída a bens industriais, entretanto, em alguns serviços, eles continuam a se distribuir de acordo com a população.

CASTELLS (1983: 558) exemplifica a sua visão:

Quando se fala de urbanização do campo (por meio do turismo em particular) ou de ruralização das cidades (a extensão dos subúrbios residenciais e de habitações coletivas), têm-se sintomas de uma inadequação da problemática que se coloca explicitamente no interior mesmo da ideologia. Isto dito, uma tal imbricação não significa o fim das contradições sociais expressa através e pela mediação das formas espaciais, mas unicamente a não redutibilidade à uma oposição dicotômica entre as cidades e os campos como contradição principal.

CASTELLS (1983: 559) explica a contradição entre a cidade e o campo na análise de Marx e Engels:

Exprimiria a contradição social entre os produtores diretos trabalhando a terra e os administradores do produto cuja existência se fundara na apropriação do excedente agrícola. Historicamente, houve possibilidade de cidades, isto é, concentrações residenciais, não vivendo de um produto agrícola diretamente obtido pelo trabalho da terra, no mesmo sítio, a partir do momento em que houve excedente agrícolas e apropriação deste excedente por uma classe de não trabalhadores.

Enquanto a base essencial da economia foi a economia agrária, e o trabalho dos camponeses sob diferentes formas de relações sociais, as cidades foram a forma espacial e de organização social, exprimindo por sua vez a gestão e a dominação da classe exploradora e o lugar de residência (e de consumo desta classe) e de seus aparatos e serviços, enquanto que o campo era o mundo aonde vivia e trabalhava a massa fundamental dos explorados.

Para CASTELLS (1983: 559), “a contradição entre a cidade e o campo, identificando-se quase que completamente com a separação entre o trabalho manual e o trabalho intelectual e, aí exprimindo, a bipolaridade da contradição entre exploradores e explorados, tem, portanto, um sentido profundo”. A palavra “profundo”, usada, passa uma significação que alguma coisa foi recalcada na profundidade da consciência de nossos antepassados, e volta à tona, e esta coisa é a idéia que a cidade é o local dos exploradores.

Com o desenvolvimento do capitalismo, a contradição cidade-campo torna-se uma contradição secundária entre outras contradições que existem. Ela se manifesta como uma contradição entre setores produtivos. Persistem especificidades, entretanto, e, segundo CASTELLS (1983), tais especificidades são tratadas numa trama maior de relações sociais, ao mesmo tempo, em que a dicotomia rural-urbana, ainda que traduzida nos termos clássicos de oposição cidade e campo, não é senão suporte material da ideologia culturalista da evolução da sociedade tradicional à sociedade moderna. CASTELLS (1983) discute nesse livro o *continuum* rural-urbano, mas a sua maior preocupação é mostrar que as tentativas de analisar as questões sociológicas através da utilização do termo “urbano”, tal como é utilizado pelos “culturalistas”, é usar um termo que supõe *a priori* um ponto de vista ideológico. Ele mostra que ao usar o urbano como oposto ao rural e supor a evolução para o urbano como função do aumento da população é uma forma de reduzir problemas complexos a um sistema mecânico que permitiria manipular e administrar os seus problemas. Contra esse tipo de visão é que Castells faz uma crítica radical. Em momento algum considera que as relações empíricas, por exemplo, do tipo existente entre os percentuais das diferentes ocupações da forças de trabalho e os diferentes locais do espaço, inexistam. Crítica, contudo, a extrapolação que é feita com base nessas relações para sustentar a narrativa de uma evolução das cidades e das populações e, portanto, da sociedade, com base no aumento populacional.

2.4 PAHL. A CRÍTICA AO *CONTINUUM* URBANO-RURAL.

Identificar e buscar nas elaborações de PAHL (1966) um esclarecimento da questão e das críticas sobre a utilização do *continuum* é fundamental para esse estudo, principalmente, nas áreas que estão localizadas mais próximas do extremo rural. Ele afirma que os termos urbano e rural são mais importantes pela sua habilidade de confundir do que pelo seu poder de esclarecer. Essa afirmação coincide com as idéias do projeto rurbano, expressas por SILVA (2000), de que o rural não se confunde com o agrícola. São argumentos favoráveis à existência dessa confusão: a perda de importância do setor agrícola na economia nacional e o surgimento (ou descobrimento da existência) de outras atividades não agrícolas na área rural; o peso das transferências governamentais para a área rural através da previdência social; das novas atividades agrícolas; do deslocamento diário para trabalho em outra cidade e a ocupação crescente do rural com atividades de lazer da população urbana.

Para PAHL (1966), o leigo tem o direito de usar esses termos para expressar diferentes padrões de uso da terra, o que, para ele, é facilmente observável. Segundo o autor, o que seria discutível é a importância dessas diferenças físicas para a sociologia em sociedades altamente industrializadas. PAHL (1966) se preocupa em limitar a questão do *continuum* às sociedades altamente industrializadas. Ao fazer isso, descarta os países em desenvolvimento, ou em suas próprias palavras, descarta os países não altamente industrializados. Ao atribuir o termo altamente industrializado à sociedade, está revelando um outro problema da dicotomia rural x urbana, que é a identificação do urbano com a indústria, da mesma forma que o rural é identificado com a agricultura.

Muitos dos exemplos usados por PAHL (1966) na discussão do *continuum* mostram que ele poderia estar usando o termo com uma visão do urbano como fruto do processo de industrialização que ocorreu no passado e que preferencialmente se localizava e ocorria nas cidades. O autor tem como objeto de estudo a região metropolitana de Londres, uma área urbana (industrial) que, no entanto, é uma metrópole, com todas as características de um período pós-industrial.

Esse período é caracterizado por um crescimento do que se chama de setor de serviços ou terciário. Essas partes da economia eram vistas como um resto e um resíduo da

divisão setorial da economia entre agricultura e indústria, ou entre os setores primário e secundário. Hoje esse resíduo é o setor dominante e dinâmico na sociedade pós-industrial.

O urbano, no período do desenvolvimento da indústria, poderia estar associado a um único padrão ou modelo de cidade, enquanto que no período pós-industrial existiriam vários tipos possíveis de padrões de metrópoles e cidades.

A invisibilidade ocasionada pela fragmentação do espaço que ocorre por influência da metrópole leva a uma série de observações que serão feitas e refeitas por PAHL (1966), como se o problema fosse do *continuum*. No entanto, os problemas surgem do esforço de entender o movimento real da metrópole. Os modelos são insuficientes para a explicação da evolução das metrópoles e os seus problemas não podem ser atribuídos ao rural e nem ao *continuum* urbano rural. A idéia de visibilidade/invisibilidade ocasionada pela fragmentação do uso do espaço é que certos contornos só serão visíveis a depender da escala de observação e dos critérios de classificação das áreas.

Para PAHL (1966), o *continuum* e as tipologias polares servem à glorificação acrítica do velho estilo da vida rural e representam um Tonnesianismo vulgar. Para desenvolver a sua crítica, o autor utilizará as definições da escola de Chicago sobre o *continuum*. WIRTH (*apud* PAHL, 1961) propõe que um aumento na quantidade e na densidade da população de um povoamento conduz a um aumento na capacidade do indivíduo de ser anônimo e a um aumento da divisão de trabalho. Ambos, por sua vez, poderiam produzir a heterogeneidade social.

Para WIRTH (*apud* PAHL, 1966), os relacionamentos poderiam, inevitavelmente, tornarem-se mais impessoais e mais formais e o prestígio poderia ser alocado de acordo com outro critério do que aqueles derivados do conhecimento pessoal. PAHL (1966) receia que exista uma confusão entre urbanismo e industrialização, mas está claro que esse autor percebe que existem cidades feudais e pré-industriais. A crítica de PAHL (1961) pode ser remetida também a ele, pois existem cidades pós-industriais.

Com as devidas ressalvas feitas por PAHL (1966: 265), a visão de cidade para a escola de Chicago seria a de “um povoamento denso e relativamente grande de indivíduos socialmente heterogêneos”, considerado o modelo ideal. Essas características (população e

densidade) têm a vantagem de serem quantificáveis e assim servirem como referencial para o *continuum* urbano-rural.

Para a escola de Chicago, a vida urbana era diversa daquela encontrada na área rural (*folk society*). Os contatos na cidade seriam: impessoais, superficiais e transitórios, segmentados. Essas características da interação social afetariam o urbanóide de tal forma que ele perderia, com esses contatos impessoais, a forma espontânea de expressar o seu eu, a moral e o senso de participação (compartilhamento e comunhão), que advém da participação em uma sociedade integrada. PAHL (1966) analisa os centros das cidades e tenta mostrar que neles existem redes, as quais têm um alto o nível de coesão social, com base em misturas de redes familiares. Essas redes realizam os contatos de uma forma pessoal e direta. Esses contatos são realizados entre faces familiares e rostos conhecidos. Para descrever essa situação usa-se: redes encapsuladas na cidade. Essas vilas urbanas, ou seja, pequenas comunidades nas áreas centrais das cidades, mostram que as populações dessas áreas não são homogêneas. Ele aponta para o fato paradoxal que é a imagem da cidade como um caldeirão que mistura e, ao mesmo tempo, segrega.

Assim, para PAHL (1966), o desenvolvimento de relações de comunidade, comunhão e união, que são algumas das características das sociedades locais que têm um intenso contato pessoal e direto, e a existência delas no interior das grandes cidades, lançaria dúvidas sobre o *continuum*

Aquí a argumentação de que a formação de redes ou tribos nas grandes cidades permitiria a sobrevivência de grupos tradicionais dos mais variados tipos, como uma contraprova do *continuum*, não é válida. A fragmentação que ocorre nas metrópoles, ou mesmo até em sistemas nacionais, foram estudadas posteriormente na área da sociologia urbana e não contradizem o *continuum*, mas sim acrescentam novas dimensões na ordenação das cidades e povoamentos e grupos sociais.

Para PAHL (1966), as palavras usadas por Tonnies para caracterizar a dicotomia polar rural-urbano são: *Gemeinschaft* usada no sentido de companhia, associação, coletividade, comunidade, comunhão, união. Essa palavra associa o atrazo à área rural. Em

oposição a essa idéia, a palavra *Gesselchaft* foi usada para caracterizar uma sociedade limitada e também que atribui o sentido de moderno ao não rural.

PAHL (1966) endossa a visão de que a classe e o estágio no ciclo de vida da família seriam os elementos que poderiam influenciar a escolha entre os locais de moradia. GANS (*apud* PAHL, 1966: 268): “Se os modos de vida não coincidem com o tipo de povoamento e se esse tipos são funções da classe e do estágio do ciclo de vida da família mais do que os atributos ecológicos do povoamento (população e densidade demográfica), então uma definição sociológica de cidade não pode ser formulada”. Daí PAHL (1966) conclui que se a definição não pode ser formulada, isso poderia destruir qualquer concepção de *continuum*.

O autor tece comentários sobre as áreas urbanizadas ao redor das grandes cidades e das conurbações. Ele chama o conjunto de vilas e cidades, que compõe uma região metropolitana, de cidade dispersa. Segundo PAHL (1966), as estradas e os carros são acessíveis aos ricos e à classe média, permitindo-lhes não só ter uma casa no campo, como também morar no campo e se deslocar diariamente para o trabalho. Para ele, somente a classe média tem os meios e o tempo disponível para o lazer e para poder escolher entre os vários lugares existentes para morar e viver.

Ele aponta que a alta mobilidade do indivíduo e de sua família permite que tenham um padrão de localização das atividades dispersas no espaço como, por exemplo: escola, *shopping*, trabalho, recreação, visitas a parentes e amigos. Essas atividades envolvem uma complexa rede de deslocamentos e viagens. Ele mostra que esse modo de vida não depende do local particular (de um ponto específico no espaço), mas sim que esse estilo de vida se baseia em uma região. Daí aponta um paradoxo: “As pessoas para quem o lugar significa o mínimo *minimorum* (ou seja, nada) têm um modo de vida no qual a escolha do local de moradia é muito importante” [citação adaptada] (PAHL, 1966: 270). Nesse cenário, para PAHL (1966), os contatos com os parentes e os amigos, que estão espalhados na área geográfica, são preservados, e, apesar da distância, as redes sociais de um mesmo estrato (*stratum*) podem estar mais estreitamente ligadas. Os nós estão mais próximos um do outro. Do ponto de vista social, existirá mais interação.

Ao analisar essas circunstâncias, PAHL (1966: 270) elabora cinco perguntas:

- 1- Em uma situação como essa, onde está localizada a cidade? Qual o efeito dessa localização?
- 2- Como pode ser a relação entre a megalópolis e o *continuum* rural urbano?
- 3- É possível distinguir entre os vários elementos que compõem a população nos termos rural ou urbano?
- 4- As palavras rural e urbano são sem significado para a situação? Seria necessário buscar outros critérios?
- 5- Em tais circunstâncias, a circunvizinhança física e as restrições espaciais são variáveis que influenciam indiretamente, mas que causam mais confusão?

PAHL (1966) afirma que as restrições espaciais atuam de tal maneira que reduzem as possibilidades de escolhas que podem ser feitas pelo indivíduo e sua família em função de sua posição na escala social. Quanto mais baixo o indivíduo estiver localizado na escala social, mais limitadas serão as escolhas. Para ele, o cidadão de verdade é aquele que pode exercer, e exerce, a escolha, e somente a classe média e a classe superior têm os meios e as oportunidade de escolher. A classe média alarga o espaço em que vive. Amplia o espaço em que vive de um pequeno local em uma cidade para uma região em um espaço metropolitano. Com isso, a cidade transforma-se também uma região metropolitana.

Para PAHL (1966), a vida na franja metropolitana é um laboratório social, pois a presença dos moradores que se deslocam diariamente para trabalhar (*commuters*) oferece a possibilidade de analisar mudanças macroscópicas na estrutura observada em termos dos processos e de interação. Devido ao fato de esses povoamentos serem relativamente isolados e as classes e os diversos grupos estarem vivendo em estreita proximidade, é possível observar as interações. Essas interações não são mais possíveis de ser observadas nas cidades, ou áreas urbanas, na medida em que a segregação e segmentação são cada vez maiores.

Aí PAHL (1966: 277) afirma: “É possível construir uma tipologia das comunidades desde uma comunidade quase completamente feudal até uma comunidade mais proletária e polarizada”. Ele explica que essa ordenação da situação pode ser feita com base no critério classe econômica, mas essa é uma entre as várias possíveis classificações que se pode fazer. Em seus estudos, encontrou um caso em que o povoado se descrevia como sendo uma

família. Em outro estudo, a classe econômica é o critério relevante, pois ela domina através do nexos monetário, situação que é típica nos povoados nas zonas de transição que estão à mercê do mercado imobiliário. Para PAHL (1966), os novos moradores das cidades são novos atores que ajudam a cristalizar novas situações de classe. Entretanto, isto se baseia em um feixe de grupos de *status* e não no direito de propriedade.

Para PAHL (1966), é possível, portanto, construir um *continuum* entre tipos de povoado ou é possível ordená-los. Entretanto, os critérios usados, como população da cidade, densidade, classe e ciclo de vida das famílias não são suficientes. Essa crítica está relacionada aos trabalhos dos sociólogos e antropólogos empíricos norte-americanos, que fizeram regressões entre essas variáveis e as ocupações dos indivíduos, tentando caracterizar os tipos de cidades. Eles tentaram com isso inferir uma teoria explicativa para as variações das relações sociais entre as cidades que explicassem também a evolução das cidades.

Nesse item “vilas metropolitanas”, PAHL (1966) pretende que na franja das grandes cidades e metrópoles não se aplica o *continuum*, pois os padrões de estilos de vidas são diversos e são também diversas as combinações desses padrões em diversos pontos da área. Infere-se que ele tenta mostrar esses fatos como uma contraprova da existência do *continuum*, sugerindo que não existe um padrão de metrópole (redes urbanas) e nem de franja urbana (*commuters*). Logo, uma das pontas do *continuum* não existe como modelo ideal. Apesar de criticar o *continuum*, ele aceita que classe e estágio do ciclo de vida da família podem influenciar na localização, afirmando ser “possível construir uma tipologia para as comunidades que saia de uma comunidade mais feudal e vá até uma comunidade mais proletária e mais polar” (PAHL, 1966: 277). Esse ordenamento, todavia, é um *continuum* com outras dimensões, além das ecológicas, espaciais e populacionais, contra as quais PAHL (1966) se debate. Essa afirmação cria uma dúvida sobre qual é o *continuum* que ele realmente critica.

Afirma o autor que “o processo mais importante é a indução da vila, ou da comunidade, em uma rede mais ampla” (PAHL, 1966: 186). E declara que “o processo de urbanização, industrialização e burocratização aumentou a interdependência e diminuiu a autonomia local”. Observa que as relações locais e cosmopolitas são encontradas entre

grupos diferentes no mesmo local. Mostra que a implantação de uma grande indústria burocraticamente organizada em uma cidade dominada pela agricultura e por pequenas indústrias pode representar esse caso. A partir dessa análise, adicionou outras dimensões ao *continuum*, além das dimensões apontadas pela escola de Chicago (população e densidade) e por GUNS (apud PAHL, 1966: 279) (classe e estágio do ciclo de vida da família), pois elas não seriam suficientes para explicar os vários modos de vida. Para ele, portanto, existem vários “*continua*” não sobrepostos. A nova dimensão incorporada é a do local x cosmopolita. Um resumo dos atributos dos mundos assim caracterizados pode ser visto na tabela 2.3 .

Tabela 2.3 As novas dimensões

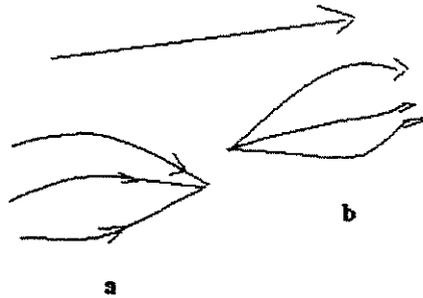
MUNDO LOCAL	MUNDO COSMOPOLITA
Tradicional	Não tradicional (não defende as raízes locais)
Local	Cosmopolita
Informal	Formal

Isso dificulta a construção de uma associação biunívoca (uma relação para um local e um local para uma relação, o mesmo valendo para os grupos e relações) entre relações e locais, mas esta é uma questão menor. FRANKENBERG (apud PAHL, 1966), que organizou os estudos de comunidades do ponto de vista de um *continuum* tipológico, construído com base em critérios como organização econômica e tecnologia no longo prazo e que, nesse caso, as dicotomias da sociologia clássica ressurgem. Novos conceitos são elaborados. O processo de proletarização apontado por Marx é visualizado, enquanto que nos estudos americanos eles são omitidos. Esses estudos apelidam o *continuum* urbano-rural de escala rural/não rural.

O uso dessa dicotomia (rural/não rural) pode resolver alguns dos problemas apontados por PAHL (1966), na medida em que se define apenas o que é o rural, não se preocupando com a definição do urbano. Assim, a maior parte das objeções de PAHL (1966), que são feitas em relação à ponta urbana do *continuum*, desapareceriam como tal.

Por outro lado, a afirmação do autor de que são vários os possíveis padrões existentes no fim do *continuum* rural urbano pode ser válida.

Imaginando-se as trajetórias das povoações propõe-se que, possivelmente, elas não se dirigem para um mesmo ponto, não convergem para um mesmo fim e, mais provavelmente, tenham vários pontos de chegada, ou melhor, diferentes fins.



A figura acima é uma tentativa de mostrar uma imagem desse processo. No caso (a), parte-se de várias diferentes situações para um mesmo ponto final, e no caso (b), parte-se de único ponto inicial (rural ou selvagem ou floresta) para diferentes pontos finais (várias situações, por exemplo, o urbano mais próximo do rural, franja urbana, metrópole etc.). Essa é uma situação dinâmica, semelhante à descrita por PAHL (1966) e não invalida o *continuum*, mas admite que ele existe e que pode ter trajetórias ou caminhos diferentes ou distintos.

Para PAHL (1966: 279), a importante contribuição de FRANKENBERG é colocar a questão fundamental: é o *continuum* rural urbano uma tipologia ou um processo? Na busca de uma resposta para a questão acima, o autor analisa situações não européias e afirma: “Todas as situações têm em comum que a povoação não se mantém a mesma depois da fronteira econômica tê-la tocado”. A idéia de que a vila não se mantém pode ser entendida no sentido de que ela, a vila, percorrerá os mais diversos tipos de caminhos, e que eles são complexos. Ainda mais, esse processo econômico continuará e, com ele, a relação das vilas com sistemas econômicos e políticos regionais e nacionais terão importantes repercussões nos sistemas econômicos e políticos locais, e essas repercussões serão diferentes em cada

local. Daí, conclui que comunidades rurais podem ser isoladas para estudos, mas será um exercício irreal. Para ele, a noção que distingue o local do nacional será mais importante do que a dicotomia rural-urbana.

Esse autor acredita que esse é o terreno comum da discussão. Para ele, essa situação de conflito (tensão) pode ser observada na metrópole urbanizada e na vila camponesa mais isolada. O local e o nacional podem confrontar-se, tanto no campo urbano como no cenário físico rural.

Outra observação de PAHL (1966) é a de que os estudos de redes e das relações clientelísticas (coronelismo) podem ajudar nas pesquisas das sociedades de pequena escala (sociedades locais). O uso do conceito de “redes sociais” tem ajudado a esclarecer os padrões de relacionamento social em áreas urbanas da África. É possível criar nesses casos um *continuum* que mostre as relações sociais mais próximas, mais estreitas e mais fortes no pólo rural, como também que as relações sociais são mais distantes, mais impessoais e mais frouxas (fracas) na situação urbana.

A questão central seria, nesses casos de redes locais ou sociedades locais, de como a comunidade local, com o seu relacionamento direto e pessoal (*face to face*) e os valores e normas destes derivados, estabelece relações com a sociedade nacional (que é impessoal e burocrática), levando em consideração que a sociedade local está encapsulada ou envolvida pela nacional. Para ele, em resumo, “no passado o *continuum* rural urbano, entendido como o processo de urbanização, teve um forte viés físico ou espacial, como de fato o nome sugere. O elemento temporal nesse processo tem sido tratado inadequadamente. Essa é talvez a principal razão para focar em tipologia (no passado) às expensas do processo.” (PAHL, 1966: 287). E adiante afirma: “Nem as características físicas de um povoamento, nem a estrutura ocupacional da sua população por si próprias conduzem a mudança social”. Segundo ele, “a mudança social é devida ou a mudanças fundamentais no comportamento individual para com os outros e no comportamento dos demais para com o indivíduo, ou/e de uma forma mais ampla, às mudanças na estrutura da sociedade, como por exemplo, nos sistemas políticos e econômicos”. Reafirma que as sociedades de pequena escala estão em processo de mudança e torna-se irreal e quase absurdo considerar distintas as sociedades camponesas, *folk*, tribais ou rurais isoladamente.

A conclusão de PAHL (1966: 293) é a de que a noção de um *continuum* rural urbano surgiu em reação (resposta) ao uso das dicotomias polares. Entretanto, existem os mesmos perigos em se aceitar rapidamente que é falsa a continuidade. Não somente existem vários contínuos, como também descontinuidades cruciais, como, por exemplo, a descontinuidade entre o local e o nacional. Para o autor, se existe *continuum* então é mais provável que tenha uma base temporal que espacial.

O processo que PAHL (1966) está discutindo supõe, no entendimento dele, uma superposição de malhas (redes) diferentes, de tal forma que elas estão se sobrepondo umas às outras. Isso conduz a padrões muito mais complexos. O processo também causa a reestruturação na rede, ou na malha, ou no sistema local. Com isso, modifica-se o balanço entre as forças e os atores da rede ou da malha local. Para PAHL (1966: 293), “qualquer que for o nome que dermos ao processo que age sobre/na comunidade local, como por exemplo: urbanização, diferenciação, modernização, massificação social, qualquer que seja ele, está claro que não é apenas uma influência sobre as comunidades, mas também é, uma influência sobre os grupos e os indivíduos que estão nos locais específicos, ou particulares, da estrutura social”. Daí, conclui que “qualquer tentativa de associar padrões de relações sociais particulares ao meio ambiente físico particular é um exercício infrutífero”.

PAHL (1970: 97) volta ao tema do *continuum* rural urbano e o retoma com uma crítica à visão que TÖNNIES (1887) expressa sobre a evolução das aglomerações urbanas, partindo da vila até a metrópole. Ele inicia o capítulo com uma longa citação de TÖNNIES (1887) que é a seguinte:

A vila e a cidade conservam várias características da família; a vila conserva mais e a cidade menos. Somente quando uma cidade evolui para uma metrópole são essas características quase que inteiramente perdidas. Indivíduos e famílias são identidades separadas e o seu local em comum é somente ou acidental ou um local deliberadamente escolhido para morar. A cidade vive dentro da metrópole pois elementos da vida na *Gemeinschaft*, que são a única forma real de vida, persistem dentro da *Gesselschaft*, apesar de decaírem ligeiramente. Por outro lado, quanto mais a condição mais geral da *Gesselschaft* for assemelhada pela nação ou por um grupo de nações, mais esse país ou o mundo inteiro chegará a se assemelhar à uma grande metrópole.

Entretanto, na metrópole e, nos locais onde as características gerais de *Gesselschaft* prevalecem, somente a elite (“upper strata”), os ricos e os que

possuem cultura são os ativos e vivem realmente. Eles montam (armam) os padrões aos quais o povo (“lower strata”) deve se adaptar.

Segundo PAHL (1970), TÖNNIES (1887) preocupava-se em seu trabalho em explorar as situações nas quais as relações *gemeinschaft* continuam dentro da *Gessellschaft*, mas também em relacionar sua dicotomia com a estrutura social. Ele esperava que as relações *gemeinschaft* continuassem entre as mulheres, artistas e pobres, enquanto que os comerciantes, os ricos e aqueles em cargos de autoridade poderiam ser tipicamente *gessellschaft*. O relacionamento social do tipo *gemeinschaft* de lugar era apenas um dos tipos: existiam também *gemeinschaft* de parentesco e amizade.

Após esse comentário, PAHL (1970: 97) reafirma: “Todos devemos ser extremamente cautelosos em atribuir um particular estilo ou padrão de relacionamento a um determinado lugar ou a categorias de pessoas”. E continua (pp 98): “O tamanho de um povoado pode não ser uma variável significativa quando as pessoas ouvem a mesma rádio e televisão, compram o mesmo jornal e consomem os mesmos bens, não importa onde eles vivam”.

Para PAHL (1970: 99), TÖNNIES (1887) se preocupava com os efeitos qualitativos de mudanças quantitativas. A questão que era colocada e que ainda persiste é: “Quais são as variáveis significativas e importantes que afetam o estilo e o padrão das relações sociais?”. Ele afirma que existem provas de que a industrialização, urbanização e burocratização não levaram ou à atomização (individualização) ou ao desaparecimento dos grupos locais. Entretanto, entende que é necessário reconhecer que essa é uma visão difundida na população e que é produto de uma ideologia anti-urbana, sem apoio nos fatos. O argumento importante é, segundo PAHL (1970: 104), o de que “a localidade não necessariamente gera um tipo ideal de relacionamento entre as pessoas devido ao aumento da população nas sociedades industriais avançadas”.

PAHL (1970) trata de esclarecer que admite que algumas das questões são relacionadas às diferenças entre o rural e o urbano, e que elas podem ser usadas com o sentido dado pelo jargão comum. A baixa densidade da população nas áreas rurais significa que a disponibilidade de infra-estrutura física e social (luz, telefone, eletricidade, lixo,

estradas, saúde, educação) é mais restrita. É possível generalizar a afirmação e propor que no extremo rural do *continuum* rural-urbano inexistente essa infra-estrutura social e física. No rural mais distante dos grandes centros urbanos se encontraria a natureza em seu estágio primitivo. Ele afirma que mantendo a classe e as características do ciclo de vida da família constantes, a restrição espacial operará desigualmente. Portanto, é possível afirmar que os pobres urbanos são menos privados dos benefícios da infra-estrutura do que os pobres rurais.

As relações entre os indivíduos nas áreas rurais que têm baixa densidade demográfica seriam menos livres e com mais controle social do que nos centros urbanos. A liberdade que existiria nos centros urbanos seria constatada na segregação feita pela elite. Essa discussão é feita por PAHL (1970) em um contexto no qual trata da educação das crianças dos indivíduos integrantes da elite. Ele entende que essa elite deseja socializar seus filhos com as crianças de seus pares e não com as crianças das escolas públicas das áreas rurais, nas quais estão os integrantes do "*lower strata*". Nas aglomerações com alta densidade, essa socialização segregada é possível.

A escolha do tipo de trabalho pelo indivíduo em uma área em que o povoamento é disperso e com baixa densidade demográfica se depara com um leque de alternativas pequeno, se comparado com as alternativas oferecidas na cidade. O indivíduo na área rural tem um número menor de alternativas de trabalho e essa característica estaria associada às áreas do extremo rural do *continuum* rural urbano. Nessas áreas se ocorre uma mecanização rápida da agricultura, e se a atividade econômica principal é a agricultura, certamente o jovem, que está entrando no mercado de trabalho, terá que escolher entre o desemprego ou migrar.

A população que se desloca diariamente entre o local de moradia e o trabalho e os indivíduos que são denominados de "novos rurais" criam um conjunto de novas situações e novos problemas. Novas infra-estruturas físicas e sociais são demandadas. Surgem conflitos entre agricultores e moradores no uso da terra. A política local assistirá a dinâmica das discussões sobre a velocidade e o local da urbanização. O poder local da comunidade tradicional poderá ser desmantelado. Poderá acontecer que as comunidades se polarizem entre os nativos e os forasteiros. Esse conjunto de situações e novos problemas são criados

pelo crescimento da sociedade pós-industrial. Entretanto, permanecem as diferenças entre as áreas rurais e urbanas.

O viés ideológico é, para PAHL (1970: 109), que determinará a escolha do tipo ideal de aglomeração urbana: “Uma vez que se atingiu um certo nível tecnológico, a concentração da população ou a sua dispersão torna-se uma questão ideológica”. Para o autor, nos tempos primitivos a urbanização se dava nos locais centrais, em razão de defesa, das vantagens dos centros comerciais e de comunicação. Uma vez estabelecido o centro, ou por inércia ou pelos valores inerentes aos locais centrais, a cidade continua a valorizar os locais centrais. Entretanto com o avanço tecnológico as vantagens dos locais centrais não se conservaram. A descentralização de uma série de atividades é possível de ocorrer, sem que se perca a lucratividade. Portanto, as mesmas forças de mercado que, sob um conjunto de condições tecnológicas, podem levar à concentração, em outro período podem levar à dispersão. A idéia da descentralização (perda de importância dos lugares centrais) pode levar à conclusão de que no extremo urbano do *continuum* não existirá um padrão de aglomeração urbana, mas vários. A evolução das aglomerações urbanas poderia percorrer um dos diferentes caminhos e cada uma chegar a um destino diferente.

PAHL (1970) discute com os antropólogos e sociólogos rurais americanos sobre a possibilidade de se fazer uma regressão dos diversos indicadores do “*way of life*” com o tamanho da população das cidades. Para ele, esse exercício não resultará em nada; em suas palavras, será um exercício inútil. Essa regressão faria um corte no tempo e o congelaria. Essa análise estática usaria uma tipologia de cidades (indivíduo e também da sociedade), que é questionável. É necessário considerar o tempo e fazer uma análise dinâmica, considerando o processo. Para este, as condições iniciais são importantes. Na análise do processo, a história e os acidentes certamente contam.

A visão do *continuum* e da possível regressão embute a idéia de que no final do *continuum* existe um único ponto de equilíbrio (um ponto único de referência no pólo urbano), para onde as aglomerações convergiriam. O autor aponta a existência de vários possíveis pontos de equilíbrio no extremo do *continuum*. Assim as trajetórias dos agrupamentos urbanos poderiam evoluir para múltiplos padrões em seu caminho. Daí se inferir que não seria possível fazer um corte no tempo e analisar os “*way of life*” versus

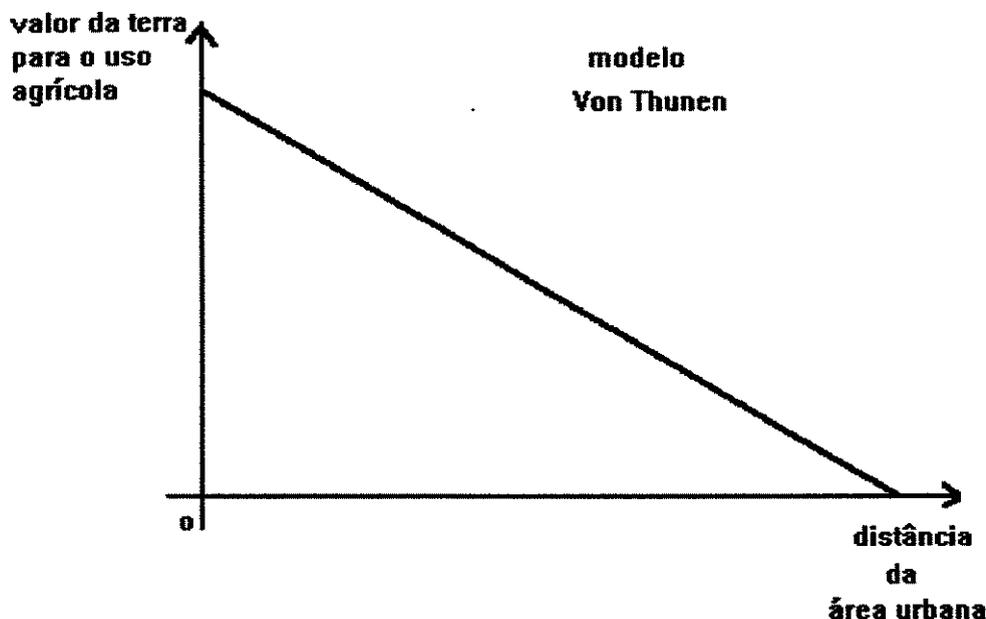
"tamanho da população das cidades", pois em um mesmo local teríamos vários modos de vida e o mesmo modo de vida poderia estar associado a vários tamanhos de cidade.

CAPÍTULO 3 - OS IMPACTOS DA METRÓPOLE.

Existem modelos que foram construídos para a explicação da organização espacial das regiões rurais. Esses modelos usam a relação da renda da terra em função da sua distância do aglomerado urbano, que é visto como o mercado. Esses modelos de organização espacial têm como premissa o fato de que a terra é utilizada naquela atividade que paga a maior renda ao seu proprietário.

Um dos modelos é o de von Thünen, que determina o uso da terra em função da renda gerada por hectare. Esta declina à proporção que se torna maior a distância do centro da cidade, devido aos maiores custos de transporte para o mercado urbano.

Gráfico 3.1. Modelo von Thünen do comportamento da renda da terra em função da distância



Esse modelo cria um padrão de organização espacial com zonas circulares concêntricas em torno da aglomeração urbana. As atividades que podem pagar maiores rendas por hectare se localizam nos círculos mais próximos. Assim, ocorreria um zoneamento das atividades em função dos custos de transporte. Essa idéia permitiu a

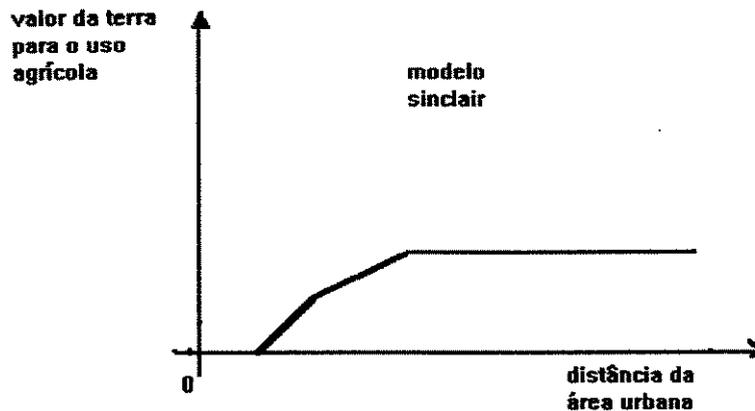
elaboração de um modelo de cidades industriais constituído de cinco círculos concêntricos. No círculo central se situaria o distrito comercial, onde estariam localizadas as lojas, bancos e serviços. O segundo círculo seria uma zona de transição do comércio e serviços para habitações de baixo custo. O terceiro círculo seria formado pelas habitações dos operários, e no quarto círculo estariam as habitações da classe média. Já nas franjas da cidade, encontrar-se-iam os moradores que, diariamente, se deslocam de grandes distâncias para o trabalho. A idéia implícita nesse modelo é a de que a concorrência pelo uso da terra determinará a configuração espacial, localizando nas áreas centrais as atividades que pagam as maiores rendas e aluguéis.

Outro modelo de organização espacial é o de Sinclair que está representado no Gráfico 3.2. Esse modelo adapta o de Von Thunen. Sinclair considera que uma urbanização rápida levaria os agricultores a reduzir o nível de investimento na agricultura nas áreas próximas da cidade, devido à concorrência pelo uso da terra com os especuladores urbanos. A concorrência deslocaria alguns dos usos da terra pela agricultura, que paga os preços mais altos da vizinhança das aglomerações urbanas. Assim, o valor da terra para as atividades agrícolas aumentaria proporcionalmente ao aumento da distância da borda da cidade em áreas mais próximas ao aglomerado urbano, para se estabilizar a partir do ponto em que a ação dos especuladores urbanos não mais faça sentir o seu efeito. O preço da terra nas vizinhanças do aglomerado urbano não permitiria uma exploração agrícola e só a partir de uma determinada distância é que a renda paga pelos agricultores aumentaria com a distância.

BRYANT (1982) apresenta um modelo que pretende juntar os dois anteriores. É um meio termo e está representado no Gráfico 3.3 Argumenta que nem todas as atividades agrícolas são afetadas negativamente pela urbanização. Para ele, os fatores que afetam o comportamento da renda são o tempo de maturação dos investimentos necessários para as atividades agrícolas específicas como, por exemplo, os pomares e vinhedos, pois essas atividades teriam um longo tempo de retorno do capital investido e períodos maiores de rotação do capital. Assim, a depender das especificidades de cada uma das atividades agropecuárias, encontrar-se-ia uma enorme variedade de respostas das atividades agrícolas à urbanização, e, conseqüentemente, curvas diferentes são geradas para cada uma das

possíveis atividades. Daí a intensidade da agricultura poder inicialmente aumentar, como prevê o modelo proposto por Sinclair, mas ele considera que a renda cai com a distância, como conjectura o modelo von Thünen.

Gráfico 3.2. Modelo Sinclair do comportamento da renda da terra em função da distância.

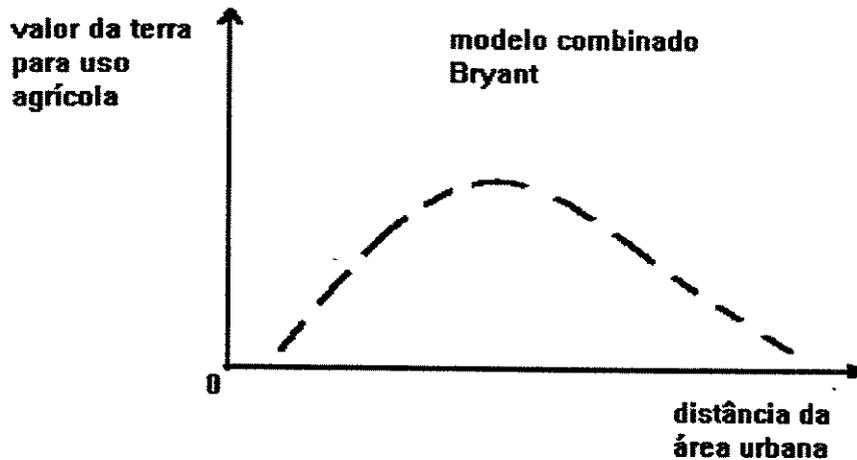


Um modelo específico para um cinturão verde em torno dos centros urbanos pode ser visto no Gráfico 3.4.. Ele representaria o comportamento da renda no caso de uma política de zoneamento em vigor efetivamente. Nesse caso, a demanda por terra para a expansão urbana é deslocada para além dos limites do cinturão, ampliando a distância que os efeitos da urbanização tem sobre a área rural. Esse modelo é importante no caso de Brasília, em que a idéia do cinturão verde esteve presente na elaboração do plano da cidade. Um cinturão verde funcionava em torno da cidade de Londres, e essa solução parecia aplicável para impedir as pressões inevitáveis que iriam ocorrer nas áreas vizinhas do Plano Piloto da nova Capital Federal.

De fato, desde a construção de Brasília essa pressão se dá. TAVARES (1995:33), que foi um dos agrônomos que participou da construção de Brasília e que sempre esteve preocupado com a não poluição das águas do futuro Lago Paranoá, conta que as invasões começaram a poluir durante a construção e que os técnicos da Novacap "traçaram uma linha envolvendo todas as vertentes que convergiam para o Lago Paranoá e propuseram

uma regulamentação para a ocupação daquelas áreas, de maneira a evitar a sua poluição, à referida linha, que media 120 Km, denominei de Faixa Sanitária".

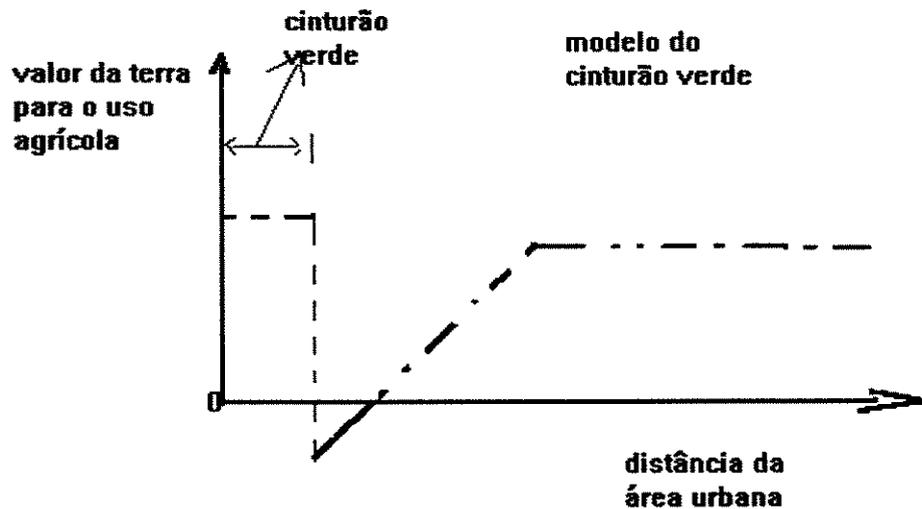
Gráfico 3.3. Comportamento da renda da terra em função da distância



Esse processo de criação de um cinturão para a proteção das áreas no entorno do Plano Piloto do Distrito Federal ocorreu. Pode-se observar com o tempo que deu-se um relaxamento na fiscalização na área e com isto o uso previsto não foi respeitado, o que pode ser constatado nas áreas rurais e urbanas do Distrito Federal. Estudos do processo de urbanização de Brasília e entorno mostram um deslocamento da urbanização para fora do quadrilátero do Distrito Federal, mantendo-se as suas áreas rurais e de reservas intocadas. Sempre existiu uma repressão à invasão das áreas públicas pelos migrantes pobres no Plano Piloto desde a sua criação. Entretanto, com o passar do tempo, cresceram as invasões de elementos urbanos na área destinada a ser de uso rural.

Ações do Estado sempre ocorreram para preservar Brasília, desde a repressão pura e simples até o pagamento do deslocamento dos migrantes para as áreas de origem e/ou assentamentos com doação de lotes em cidades satélites. Por outro lado, o aumento do preço da terra e dos aluguéis incentivou a venda de imóveis e/ou direitos sobre os imóveis e deslocamento para as áreas com o preço da terra mais baixo no entorno.

Gráfico 3.4. Efeito do cinturão verde no comportamento da renda em função da distância

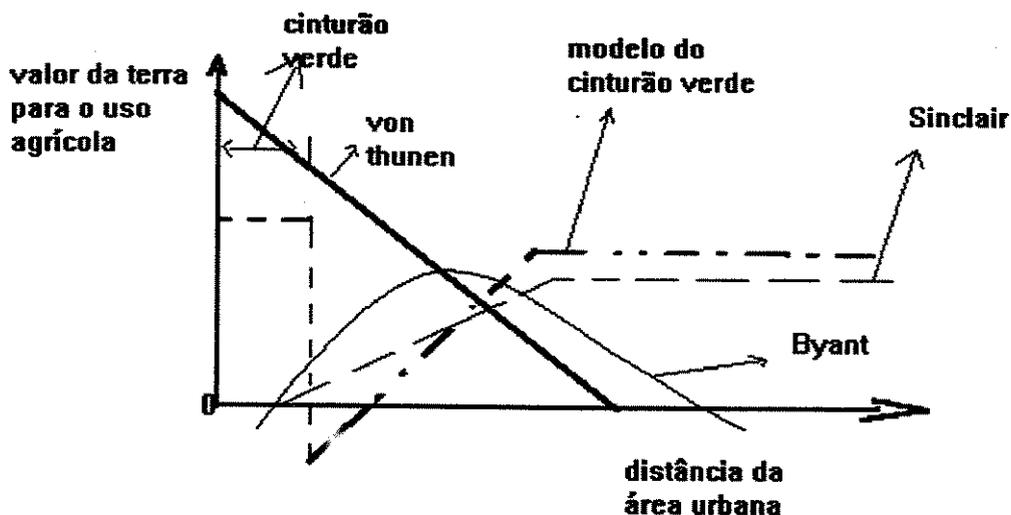


O Gráfico 3.5 combina os quatro modelos em um mesmo gráfico, mostrando que o comportamento da renda agrícola da terra em função da distância das bordas da cidade e como elas podem implicar lógicas econômicas distintas. Cada um dos modelos poderia ser um cenário de possíveis caminhos da evolução da urbanização e da renda da terra. Em função do cenário previsto de evolução da urbanização e seu efeito sobre a renda da terra, o agricultor tomaria suas decisões sobre ou produzir ou vender a terra para uso urbano.

Entretanto, todos esses modelos levam em conta apenas as rendas pagas e recebidas pelos atores sociais para realizar as atividades agrícolas em competição pelo uso da terra nas áreas com melhor localização. No caso de Brasília, a terra rural é parcialmente de propriedade do Estado, que a arrenda a ocupantes que foram escolhidos nos primórdios de criação de Brasília. A crítica central a essa visão da organização do espaço, que aponta a renda por unidade de terra como organizadora do espaço, é a organização do espaço, que não depende só da renda, mas também de fatores políticos, sociais, culturais e geográficos. Estes, em conjunto com os fatores econômicos e com a renda, ajudam a moldar a organização espacial em cada momento do processo de urbanização. A política influencia

diretamente a localização dos investimentos em infra-estrutura, que influenciam, entre outros, o custo de transportes vinculado à produção em um lote. A política no caso de Brasília influenciou a distribuição dos lotes de terras entre os arrendatários e não foi usado o critério econômico de mercado de que vai usar o melhor lote quem pagar mais por ele. A sociedade admitiu a invasão das terras públicas no Distrito Federal como fruto dos movimentos sociais e terminou manipulando os invasores para localizá-los fora do Plano Piloto, mas próximos o suficiente para garantir a oferta de serviços pessoais para a elite e classe média. A enorme demanda por serviços pessoais pode ser explicada por fatores culturais. Por fim, os acidentes geográficos, por exemplo, o lago artificial, têm implicações nas rendas que serão pagas aos proprietários dos terrenos, o que pode ser comprovado nos efeitos produzidos pela criação de uma terceira ponte. O início de sua construção implicou movimentos especulativos e aumento nos preços dos lotes de terras beneficiados.

Gráfico 3.5. Combinação dos quatro modelos de comportamento da renda em função da distância



Os modelos apresentados eram de conhecimento dos planejadores e executores do planejamento e construção de Brasília. A estatização de todas as terras, inclusive as urbanas do Plano Piloto, era o antídoto previsto para a especulação que desorganizava as cidades.

No Plano, a terra seria de propriedade estatal. Ela seria arrendada ou cedida, fato que facilitaria o livre movimento do capital e tornaria reduzidos os custos para a construção de infra-estrutura. Devido ao fato de a terra ser do Estado, o investimento público que viesse a valorizá-las retornaria ao Estado em forma do pagamento dos arrendamentos. Como a propriedade privada da terra seria do Estado, ele teria o controle absoluto sobre seu uso. Entretanto, os planos já na época da construção foram alterados, sob o protesto explícito de Lúcio Costa, tendo ocorrido a venda de terrenos na área urbana.

Cada um desses modelos foi elaborado com base na suposição de um comportamento da renda da terra, a qual ajuda a explicar a organização espacial. Está sendo admitido que haverá uma resposta homogênea da comunidade de agricultores aos efeitos da urbanização. ILBERY (1982) considera que na prática as respostas dos agricultores à urbanização dependerão de vários fatores socioeconômicos e, entre eles, a probabilidade dos indicadores da urbanização. Portanto, é necessário levar em conta que poderão existir diferentes respostas de cada um dos indivíduos aos efeitos da urbanização. Em segundo lugar, que cada indivíduo poderá perceber essa mesma realidade através de construção de sua estimativa de probabilidade, que é subjetiva, dos diferentes indicadores do desenrolar do processo de urbanização.

BRAYANT (1981) é autor de um modelo que foi bem sucedido ao ser aplicado em Paris. Usou a noção de probabilidades esperadas no futuro da urbanização das áreas sujeitas à expansão urbana como um indicador para entender a conduta dos agricultores.

Quadro 3.1- Possíveis cenários de urbanização de uma área

Cenário	Probabilidade de urbanização
I	alta
II	média
III	baixa

O autor constata a existência de três possíveis cenários futuros nos quais as probabilidades de urbanização das áreas serão diferentes. No Quadro 3.1, indica-se a probabilidade de urbanização associada a cada cenário construído a partir de pesquisa sobre

a opinião dos agricultores acerca do destino futuro da área. Em função desses cenários e das repostas obtidas, é possível fazer uma representação gráfica dos resultados obtidos.

No Gráfico 3.6, estão representadas no eixo vertical as frequências de respostas/avaliações dos agricultores sobre o futuro agrícola da área nos diferentes cenários.

No cenário I, é pequena a probabilidade de no futuro existir agricultura nessa área, contudo existe consenso na comunidade de que ocorrerá a urbanização. Pode ser uma explicação para a existência do consenso sobre o futuro uso da terra pela agricultura o fato de a comunidade ter vivenciado uma experiência de urbanização. A amplitude de variação em torno da média (variança) foi pequena. No cenário III, existe também uma pequena amplitude de variação (variança) nas respostas sobre o futuro agrícola: os agricultores consideraram que a probabilidade de a área permanecer com o uso agrícola será alta e são em número reduzido os indicadores de urbanização na área.

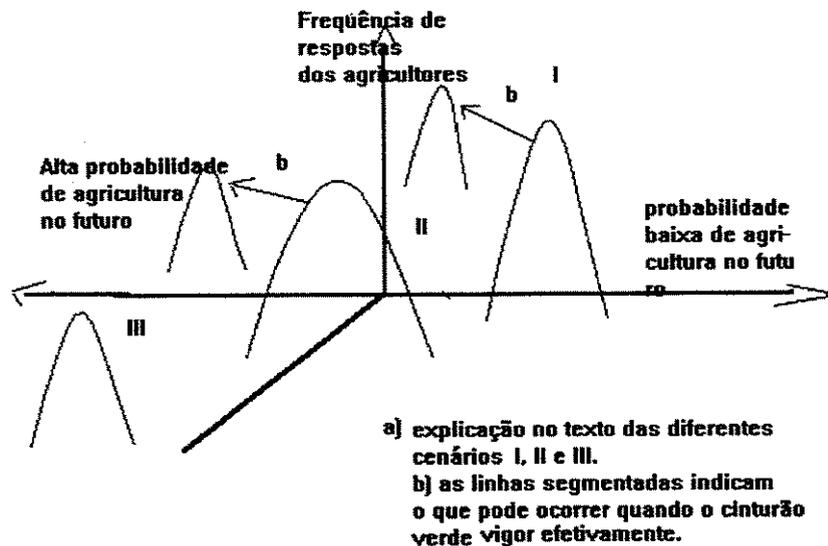
Na situação II, existem mais incertezas do que nas outras duas regiões, devido às diferenças entre os que são otimistas e os que são pessimistas em relação à probabilidade de urbanização. A amplitude de variação e a variança é muito maior do que nas demais situações. Esse modelo tenta mostrar como as incertezas sobre o futuro afetam os tomadores de decisão na área da franja urbano-rural.

No Gráfico 3.6, está também representado um deslocamento das funções de densidade da probabilidade para numa nova localização b. Esse movimento representaria o efeito da mudança nas opiniões sobre as probabilidades do futuro uso agrícola em locais como os descritos em II e III, devido à implantação de um efetivo cinturão verde em torno da área de expansão urbana. Apesar da precariedade da representação, no Gráfico 3.6 pretendeu-se mostrar o deslocamento das funções e a redução da variança no deslocamento no caso do cenário II.

A implantação de um cinturão verde, ou de um zoneamento de atividades, em uma região afetará todas as probabilidades de futuro uso agrícola, bem como as percepções que os tomadores de decisão têm sobre essas probabilidades. A existência de um cinturão verde pode levar os tomadores de decisão a mudarem a percepção sobre as probabilidades do futuro uso. Ainda é possível que os proprietários de áreas dentro do cinturão verde, ou de

uma zona determinada, se mobilizem e pressionem as várias instâncias responsáveis pela regulamentação e fiscalização da execução do cinturão verde ou do zoneamento, influenciando, nesse caso, eles próprios a probabilidade da possibilidade de qual seja o uso no futuro das áreas.

Gráfico 3.6. Respostas dos agricultores sobre o futuro agrícola da área em diferentes cenários de probabilidade de urbanização



Em todos esses casos, o que se discute é a possibilidade de previsão de acontecimentos futuros sobre a conduta dos indivíduos no presente. KEYNES analisou, em seu tratado sobre probabilidades, a inferência de acontecimentos futuros em discussão na qual ele cunhou o termo “peso do argumento”. Propôs que em uma situação na qual as informações sobre o futuro não fossem suficientes, era possível inferir a probabilidade de um acontecimento futuro com base nas informações disponíveis. Entretanto, essa probabilidade teria um peso do argumento que aumentaria conforme fossem sendo agregadas mais informações sobre essa probabilidade futura. A idéia é que com o acréscimo de informações sobre o comportamento futuro, o argumento se tornaria mais forte, ou seja, “mais pesado”. Quanto mais eventos e informações existissem sobre o comportamento do acontecimento no futuro, mais segurança haveria para a inferência dessa probabilidade subjetiva.

A questão das expectativas, dos riscos e das incertezas sobre qual será o uso futuro das terras influencia, portanto, o uso atual e a conduta presente dos tomadores de decisão sobre o uso das terras. Uma arbitragem (especulação) é estabelecida entre o uso futuro da terra e o seu uso presente. No processo de ajuste para se encontrar o equilíbrio entre os preços no presente e no futuro estão envolvidos não só os preços atuais e futuros da terra e a taxa de juros, mas também os resultados obtidos em um mecanismo incerto que forma a opinião geral das comunidades dos tomadores de decisão sobre as possibilidades e probabilidades subjetivas dos eventos futuros.

Em caso de existir um zoneamento, ou um cinturão verde, em uma região, os indivíduos podem influenciar e alterar as regras de uso futuro das terras. Entre esses mecanismos políticos coordenadores do uso de terras, está incluída a produção do meio ambiente construído pelo Estado. Todos esses fatores sublinham o caráter subjetivo e de difícil previsão sobre os espaços que serão ocupados e sobre quais atividades no futuro estarão usando esse espaço. Portanto, não resta dúvida sobre a influência das expectativas na organização do espaço. Essas análises reforçam e apóiam a visão de RANGEL sobre o papel que a quarta renda e as expectativas tinham sobre o comportamento do preço da terra, que seria importante, não só na organização espacial, mas principalmente na explicação do desenvolvimento econômico do Brasil.

A agricultura na franja urbana é rica em processos econômicos. A zona intermediária entre a área rural e a urbana é também chamada de zona peri-urbana. Caracteriza-se por ser uma transição irregular do uso da terra de atividades não-agrícolas para o uso da mesma em atividades agrícolas. As mudanças que ocorrem nessa área estão relacionadas com o processo de urbanização, com a industrialização, com a especulação e com a crescente mobilidade dos indivíduos e das famílias. Por isso, nessa área podem surgir conflitos entre as necessidades da produção agrícola e as das atividades não agrícolas.

Vários termos são usados para designar essa zona dinâmica: franja, franja central, franja rural-urbana, zona de sombra urbana, zona exo-urbana e franja urbana. A OCDE usa o termo peri-urbana para essa área. ILBERY (1982) aponta uma definição para essa área como sendo uma área de transição entre o uso da terra reconhecidamente urbano e a área

destinada à agricultura. Outra definição desta área, mais detalhada, foi citada por ILBERY (1982) como sendo uma zona de transição de indicadores de atributos das áreas:

- 1) de uso da terra;
- 2) de variáveis sociais;
- 3) de variáveis demográficas.

Essa área está situada entre duas áreas que são, respectivamente:

as áreas com construções urbanas e suburbanas da cidade;

as áreas do “interior” rural definidas pela inexistência de elementos urbanos, tais como :

- b.1) moradias não agrícolas;
- b.2) ocupações não agrícolas;
- b.3) uso não agrícola da terra.

Figura 3.1 Franja rurbana.

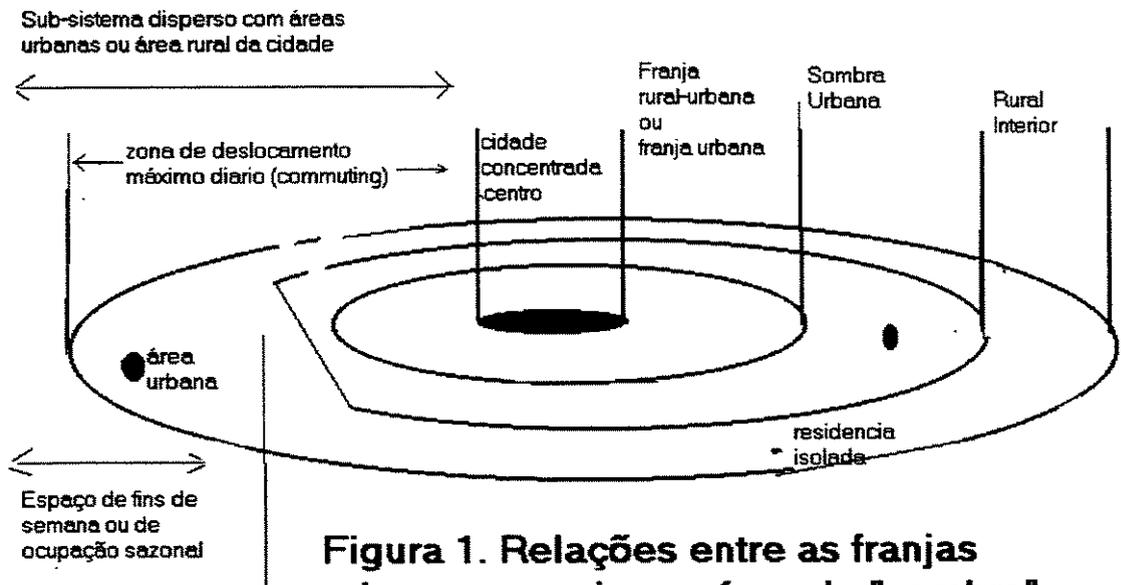


Figura 1. Relações entre as franjas urbanas e rurais, as área de "sombra" urbana e a área rural do interior.

Essa duas definições contêm diferentes noções da zona de transição e de *continuum* de uma área urbana para uma área rural. As definições usam diferentes conjuntos de indicadores para caracterizar esse *continuum*. As relações entre os indicadores também não são fixas, isto é, estão em processo de mudança.

O *continuum* ou transição entre o rural e o urbano pode ser visualizado e está representado na Figura 3.1, na qual se observa três grandes regiões:

uma franja rural urbana;

uma área de sombra urbana;

área rural no interior.

A franja rural-urbana pode ser dividida em duas: a interna (mais próxima do centro) e a externa (mais próxima do rural). Essa divisão permitiria a separação das duas áreas, entretanto, os processos que ocorrem na franja são tão irregulares no espaço que a representação espacial do *continuum* decorrente dessa divisão não poderia ser representada em zonas cujas formas são circulares. A localização das atividades urbanas é atraída por forças centrípetas, enquanto que as atividades agrícolas, que geram menos renda por unidade de área, seriam centrífugas. As atividades agrícolas seriam ordenadas no espaço em função do custo do transporte. Essa possibilidade de separação das áreas do *continuum* realiza, também de forma implícita, um congelamento do tempo. Essa é uma visão das forças que atuam na localização das atividades econômicas em um dado instante do tempo.

Para explicar a evolução do *continuum* é necessário ter claro a influência da localização das atividades econômicas nos processos espaciais, e também que outras forças políticas e econômicas interagem com o processo de localização das atividades econômicas e sociais. A estrutura da propriedade da terra, as decisões sobre o “quando e em que lugar” serão feitos os investimentos públicos em infra-estrutura urbana, a luta política da população por moradia são alguns dos exemplos de influências diretas na evolução da organização espacial das atividades econômicas. O *continuum* é representado como um momento de um processo, e nesse instante ele será o resultado de um conjunto de processos dinâmicos e, ao mesmo tempo, será a base para a evolução futura. É sobre a base herdada que se desenvolvem os processos sociais que resultarão nas novas formas do *continuum* no

futuro. Assim, o “*continuum*” se expressará, em um movimento contraditório, no espaço geográfico.

A probabilidade de um futuro desenvolvimento urbano em uma área determinada é tanto maior quanto menor for a distância da cidade. Essa idéia pode ajudar a pensar a franja urbana, mas é preciso usar essa idéia de distância associada ao tempo de deslocamento e ao acesso à infra-estrutura pública de comunicações. Em passado recente, as comunicações eram abundantes nas áreas centrais da cidade. Hoje, o carro, o telefone celular, a *internet*, a televisão via satélite modificam essa idéia de distância do centro da cidade. O crescimento da infra-estrutura de transporte ampliou a distância possível entre o local das residências e o local de trabalho. As pessoas, no passado, tinham uma visão de espaço que era dado pelas áreas que lhe eram vizinhas. O indivíduo que mora em um condomínio e viaja para o trabalho diariamente vive em dois espaços não contíguos e completamente diferentes. O jovem que vai à escola na cidade, ao *shopping* em áreas isoladas, mora em condomínio distante do centro da cidade e passa os fins de semana na fazenda do avô no interior tem uma vida em que a noção de espaço é muito diferente do indivíduo que mora em uma pequena localidade em que a igreja, a mercearia e a escola estão localizadas em torno da praça central e as faces das pessoas lhe são familiares. Essas mudanças e inovações subvertem a noção tradicional e mais comum de espaço e da idéia de tempo.

O rural é muitas vezes confundido com o uso agrícola das áreas rurais em um mundo em que as noções de espaço e tempo percebidos pelos indivíduos não são mais as mesmas. Existem várias noções de tempo e espaço. Neste mundo, a classificação binária, ou discreta, que dá base às noções de espaço rural e urbano, perde a sua aplicabilidade. O urbano não é mais um, mas vários. Têm-se vários tipos de espaço urbano, são diferentes urbanos coexistindo ao mesmo tempo no espaço.

Um exemplo de como o avanço tecnológico afeta as idéias de espaço e tempo pode facilitar a visualização dessas mudanças. Uma das formas pela qual a informação é disseminada é o livro. A informação se materializava na forma papel. Hoje, esse conjunto de informações, que no passado estava no livro de papel, pode estar disponível na *internet* e ser acessado em poucos instantes, deslocado e consumido de qualquer lugar conectado à rede internacional de computadores. É como se o livro tivesse uma existência material em

uma biblioteca nos Estados Unidos e fosse desmaterializado, transportado no intervalo de alguns segundos e, novamente, materializado no interior do Piauí, Brasil. Esse processo altera as noções tradicionais de tempo e espaço. Com a alteração dessas noções básicas, a análise da localização espacial das atividades econômicas no espaço geográfico e, particularmente, do futuro das áreas urbanas e as respectivas probabilidades associadas, serão mais incertas. A afirmação de que será menor a probabilidade de desenvolvimento urbano em uma determinada área quanto menor for a distância do centro da cidade deverá incluir um raciocínio que trate a “distância” não somente utilizando o padrão de medida baseado no sistema métrico. Com essa mudança no conceito de espaço, a noção de urbano modifica-se radicalmente.

A franja interna é uma área em que essa probabilidade de urbanização é alta. Nela existe uma proporção significativa de áreas que estão loteadas e com algumas residências construídas ou em construção. Na franja externa podem ser encontrados elementos urbanos, como residências familiares isoladas ao longo das estradas, alguns estabelecimentos comerciais ou áreas para estocagem. A franja urbana, segundo ILBERY (1982), pode se estender até uma distância máxima de mais ou menos 10 a 16 quilômetros dos limites das margens da cidade. Uma área de “sombra” urbana pode ser caracterizada como aquela que tem poucos, ou um mínimo de elementos urbanos. A área rural do interior seria aquela que não apresenta elementos urbanos.

Nas áreas de influência metropolitana existirá um impacto em todo o espaço, inclusive sobre as áreas rurais mais remotas. As metrópoles podem influenciar as zona de sombra urbana com as moradias localizadas em cidades dormitórios (*commuting patterns*) e residências não agrícolas. As metrópoles também podem influenciar as áreas rurais localizadas no interior, por exemplo, com itens “urbanos” como a segunda casa, ou a casa de fim de semana, ou ainda áreas para lazer ocasional.

A existência de um padrão de desenvolvimento urbano, ou um modelo construído com base na teoria da localização das atividades econômicas, parece mostrar ter validade para as cidades não metropolitanas. A metrópole desorganizaria o padrão de círculos concêntricos de organização das atividades econômicas no espaço geográfico, pois estaria destruindo o zoneamento ao lançar os elementos urbanos nas áreas que antes eram

definidas como de exclusivo uso rural, ou seja, indeterminando a definição de zonas ou áreas pela inexistência de elementos urbanos, uma vez que em todas as áreas existiram elementos metropolitanos.

Os estudos realizados na área de economia regional e da sociologia urbana tentam responder a pergunta de qual seria a influência do desenvolvimento urbano nas áreas rurais. Essa influência poderia ser estudada observando-se o comportamento dos produtores agrícolas e de suas decisões sobre a localização das atividades econômicas. A resposta a essa pergunta baseia-se na previsão de qual seria o comportamento racional dos produtores individuais em um cenário, como é esse em movimento. Assim, a presença de elementos urbanos na área rural e/ou a existência de uma expectativa de em futuro próximo ocorrer a urbanização da região poderia afetar as decisões do produtor agrícola. A previsão dos possíveis cenários futuros (urbanização) é feita com base em modelos de desenvolvimento espacial. Prever futuros cenários e neles encontrar as respostas dadas pelos indivíduos às mudanças é a operação teórica que dá base aos modelos de desenvolvimento espacial. Com base nesses possíveis cenários, procuram-se as respostas racionais que seriam dadas pelos indivíduos. Os processos de adaptação às mudanças previstas pelos cenários dariam os roteiros dos caminhos a serem percorridos. Embora esses estudos padeçam de todos os problemas que acompanham a explicação do processo social, com base unicamente no comportamento do indivíduo dotado de uma ação racional que busca alcançar o máximo de benefícios, eles podem ajudar a entender partes da realidade. As limitações impostas pelos modelos usados filtram e interferem nas informações e conclusões produzidas pelos estudos. É necessário ponderar as conclusões por ventura obtidas. A consciência de que esse tipo de metodologia torna invisível, por exemplo, os movimentos sociais dos “sem-terra” urbanos e rurais e/ou a estrutura da propriedade da terra sobre a organização espacial permite a crítica dos resultados e mostra a ação de filtragem das informações. Reorganizar esses estudos e seus resultados pode ajudar a esclarecer os reais processos da ocupação do espaço. Esse modelo torna, também, invisível a ação do Estado.

A Figura 3.1 é uma organização espacial idealizada. De fato, quando se observam casos reais encontram-se variações imensas nos indicadores. A chave para o entendimento das dinâmicas das várias zonas é a de que elas não são, simplesmente, segmentos lineares

de um *continuum*. Elas são o resultado de um conjunto de processos complexos e dinâmicos que podem se expressar irregularmente no plano, embora cada um desses processos possa ser expresso como um *continuum* linear em alguns de seus segmentos, ou podem ser contínuos quando representados em n dimensões.

Uma outra grande limitação dessas análises decorre do fato de que essa discussão é feita com base no uso da terra e não com base nos títulos de propriedade da terra. A definição dos direitos da propriedade, a estrutura da propriedade da terra e as suas relações com os processos de urbanização são fundamentais para entender como essas áreas são e serão usadas. Ao estudar o caso de Brasília, a situação inicial encontrada é de que a propriedade privada estatal é total na área urbana, e da metade na área rural. A existência da propriedade privada individual da terra sempre foi vista como um obstáculo ao desenvolvimento racional das cidades. A existência parcial da propriedade privada individual das terras rurais no DF permitiria avaliar o impacto da mesma sobre o desenvolvimento urbano. Entretanto, desde a criação do Distrito Federal se assiste a uma progressiva privatização das terras, isto é, passagem da propriedade privada das terras das mãos do Estado para os indivíduos. Observa-se, também, que a definição e abrangência dos direitos de propriedade sobre a terra variam não só entre os países e dentro de um mesmo país em diferentes tempos. Assim, a estrutura da propriedade e os direitos que são atribuídos pela sociedade aos detentores de títulos de propriedades de terras são fatores importantes na discussão da organização da área rural.

3.1 OS PROCESSOS NA FRANJA RURAL-URBANA

O padrão de uso do solo na franja urbana é complexo e, provavelmente, não existe um zoneamento real. Vários conceitos podem ser formulados para se entender o processo. Existe uma combinação de fatores que atuam sobre a agricultura realizada nessa área. Essas pressões sobre a agricultura podem ser divididas em forças que têm uma origem em fatores metropolitanos e forças que têm uma origem em fatores não-metropolitanos (agrícolas).

Existem três processos que seriam gerados por forças metropolitanas: a) aumento da demanda de terras para urbanização; b) novas oportunidades de empregos nas cidades; c) novas e maiores oportunidades de mercado para os produtores rurais.

Essas forças cooperam ou conflitam com os processos gerados por forças não metropolitanas (dentro da agricultura) que são: mudanças tecnológicas; inovações administrativas; aumento de concorrência entre regiões; políticas governamentais; mudanças nos padrões de vida; aumento do investimento em capital fixo; redução nas quantidades de terras e trabalhadores disponíveis para as atividades agrícolas; novas atividades agrícolas que demandam pouca terra.

Uma sinergia entre as mudanças tecnológicas e as oportunidades não agrícolas pode ocorrer de uma tal forma que o resultado seja uma diminuição da população agrícola, uma expansão da área média dos estabelecimentos e um aumento da mecanização.

Os aspectos conflitantes mais evidentes aparecem quando a pressão da urbanização ultrapassa um ponto em que o progresso da agricultura pode ser afetado. Os riscos dos investimentos nas atividades agrícolas crescem e a fragmentação das propriedades poderá ser intensificada.

A análise de um ponto de vista tradicional do mecanismo de transferência da terra entre diferentes usos pode ser feita observando-se o comportamento do preço da terra. Com a expansão das cidades, o preço pago pela terra para o uso urbano (residenciais, comerciais e industriais) será muito mais alto do que a renda possível de ser paga por quem usa o solo em atividades agrícolas. Assim, a tendência é de um progressivo aumento da demanda das terras para atividades urbanas e um avanço das terras urbanas sobre as agrícolas.

A possibilidade de um futuro uso urbano das terras afeta os agricultores através do: preço; e uso das terras.

O valor (preço) da terra pode aumentar se uma área é reconhecida como de uso residencial. Uma área passa a ser reconhecida como passível de futura urbanização quando a probabilidade subjetiva de sua ocorrência pelo conjunto de indivíduos é alta (considerando-se um mercado de terras “livre” e sem interferência governamental).

A discussão do reconhecimento social do comportamento de um parâmetro no futuro é interessante, pois envolve a questão da probabilidade de ocorrência no futuro de um evento. Essa questão da probabilidade é subjetiva, pois ela também dependerá de como as outras pessoas esperam que tal probabilidade evolua no tempo. O reconhecimento de que

no futuro uma área pode ter uma alta probabilidade de uso urbano não é um fenômeno que só depende de fatores puramente econômicos, já que a evolução urbana dependerá entre outros fatores das decisões sociais, das decisões dos políticos e do processo político, sobre como, quando e aonde se dará a evolução da infra-estrutura: água, esgoto, luz e meios de comunicação e da ocupação dos espaços, por exemplo, pelos sem-terras. Ao tentar reduzir o futuro a uma previsão de probabilidade, busca-se a redução da incerteza. Nunca é demais lembrar que o futuro permanece, em grande parte, incerto.

O preço da terra será maior nos locais em que a expansão urbana vai ocorrer em curto prazo, enquanto que as áreas que serão urbanizáveis somente no futuro terão um preço menor. Na área em que a probabilidade de um futuro uso urbano é muito baixa, o valor presente da terra toma por base o rendimento das atividades agrícolas. Essa é a idéia básica da teoria da localização, ou seja, de que o valor da terra é a capitalização do fluxo de renda que ela pode gerar no tempo, e que o rendimento dos possíveis usos urbanos seria muito maior que os rendimentos agrícolas alternativos e, ainda, que as atividades que geram as maiores rendas se localizam nas áreas de melhor localização, ou seja, de uma forma simplista, as que estão mais próximas do centro das cidades.

Entretanto, “essa aposta” em qual será a probabilidade futura do desenvolvimento urbano de uma área pode gerar, e gera, um “processo especulativo” que pode ser comprovado pela: compra por especuladores de terra na área da franja rural urbana; e quantidade de terra que está ociosa na franja rural urbana.

A teoria da localização indica ser razoável esperar que ocorra um zoneamento em função de serem decrescentes os valores da terra com o aumento da distância que separa uma área das bordas da cidade.

Os principais efeitos da existência do processo especulativo com os preços das terras em uma determinada área (por exemplo, na franja urbana) sobre o comportamento do agricultor podem ser os seguintes: Primeiro, o agricultor terá que decidir em que momento do futuro ele irá vender a terra para o uso urbano. A decisão de vender também é uma decisão sobre quanto tempo o agricultor vai esperar (*timing*) e qual o preço que ele irá aceitar pela terra. Como o preço é crescente no tempo, devido à especulação, ele fará uma

decisão sobre preço e tempo, conjuntamente. Segundo o agricultor deverá decidir sobre qual será o uso da terra até o momento da venda da terra.

O agricultor tradicional, ao perceber que sua terra será atingida pela urbanização em um curto período, poderá intensificar a produção e abandonar as técnicas de rotação de culturas e de conservação de solo, consumindo os recursos naturais (fertilidade do solo). Pode passar a produzir culturas que são mais sujeitas à erosão, uma vez que sua meta é sair da área. O agricultor passa a ter um horizonte de exploração dos recursos naturais mais curto, e o tempo de exploração que restará para a exploração no futuro não possibilitaria um retorno econômico de investimentos em práticas de conservação do solo, por exemplo.

O agricultor tradicional pode retirar o capital e o trabalho usados nas atividades agrícolas e ficar aguardando uma oferta de compra dos loteadores urbanos que o satisfaça. Os lucros com as atividades agrícolas são trocados pelos lucros a serem obtidos com o aumento patrimonial devido à urbanização e, assim, a intensidade da produção é reduzida.

Essas decisões dos produtores individuais dependerão muito de suas percepções dos diferentes cenários que existirão no futuro. Essas percepções podem variar de acordo com a experiência de cada indivíduo em outros processos de urbanização.

A análise das decisões dos agricultores tradicionais indica que elas serão diferentes das decisões dos agricultores neo-rurais, isto é, daqueles indivíduos que estão se localizando recentemente na área rural devido a motivos não econômicos. Esses motivos podem ser: manutenção de *status* e da privacidade; e a preferência pela vida no campo e longe dos grandes centros metropolitanos.

Um agricultor pode a terra para loteadores e comprar novas e mais terras no interior ou em áreas com menor presença urbana. Essa é uma das questões importantes no processo de especulação com os valores de terras. Isso indica que pode existir uma arbitragem entre os dois espaços. Primeiro, mostra uma dinâmica entre as três áreas: do centro urbano e da franja das cidades e da expansão da fronteira. A possibilidade de o agricultor trocar a terra nas margens da cidade por muito mais terras de menor valor em áreas do interior possibilita a interligação dos mercados de terras das diferentes áreas. RANGEL via claramente essa ligação entre a expansão da fronteira agrícola e as áreas rurais densamente povoadas do sul

agrícola do Brasil. Esse processo de arbitragem se dá de forma mais intensa e forte nas áreas da franja urbana.

Em fases de crescimento e expansão do ciclo econômico, pode ocorrer uma expansão urbana sobre as áreas das terras agrícolas mais próximas e os agricultores aí localizados poderão vender as suas terras e comprar outras áreas maiores de terra no rural. Por sua vez, proprietários que estavam instalados nesse rural podem vender suas terras e poderão adquirir áreas maiores de terras na fronteira agrícola. Esse processo possibilita a arbitragem entre os diversos mercados de terras. Em determinados momentos da nossa história econômica, todos os mercados estão ligados; em outros momentos, eles estão isolados e funcionam de acordo com uma dinâmica local. Existe, portanto, a possibilidade de conectar os mercados pela arbitragem. Os mercados locais ficam isolados sem a ação da arbitragem. As pulsações do mercado de terras acompanharão os ritmos da acumulação. Nas fases de crise ou recessão, os mercados de terras devem, portanto, responder a dinâmicas regionais e locais.

O êxodo rural e a expansão urbana realimentam esse processo especulativo com as terras. Ele se dá de forma sincronizada nas margens das metrópoles e cidades e nas fronteiras da produção agrícola e pecuária. Assim, a expansão da fronteira agrícola e a mobilidade da população permitiram, ou tiveram como seu resultado, o espalhamento da produção agrícola, a expansão da fronteira e também o crescimento das populações nas periferias dos centros urbanos.

A fronteira agrícola ainda hoje se expande no Brasil. Entretanto, a pressão social sobre a terra é mais visível e mais clara hoje do que no passado. A crescente força política do movimento dos sem-terras demonstra essa pressão. Sempre existiu a luta e o conflito pela posse da terra no Brasil. A repressão policial e dos capangas da elite agrária contra os movimentos organizados, ou não, sempre foi muito forte e implacável. Entretanto, a existência de uma fronteira aberta, ou com terras a preços muito baratos, reduzia o potencial dos conflitos. O parcial esgotamento da fronteira torna mais agudo o conflito potencial. A arbitragem entre os mercados rurais e urbanos de terra (e também o mercado de trabalho) não impacta só o agricultor, mas toda a sociedade, e particularmente o povo mais pobre do campo.

No mercado de terras pode ocorrer e desenvolver-se também um processo de arbitragem (especulação) no tempo. Ele pode se dar quando os agentes econômicos, como os proprietários de terras, comparam os preços correntes da terra com as expectativas os possíveis preços futuros. Se os ganhos esperados pelos agentes com o aumento do preço da terra na franja são maiores que os, por exemplo, obtidos com as aplicações financeiras, eles compram as terras.

Quando ocorre um processo inflacionário, as aplicações financeiras podem, a depender da intensidade e velocidade da inflação, bem como dos mecanismos de correção, ter rendimentos negativos. Nesses casos ocorre uma corrida para aplicação em bens imóveis, que geralmente não são afetados pela inflação. Os preços dos imóveis e das terras, em particular, sobem. A existência da inflação cria dificuldades para o desenvolvimento de um mercado financeiro. Assim, existe um deslocamento do dinheiro para imóveis na busca de proteção dos efeitos negativos da inflação. Em uma circunstância em que é esperado um crescimento constante do preço real de um ativo, poderá ocorrer um processo especulativo. Essa questão é descrita por RANGEL. Considera-a o centro do que entende sobre a questão agrária no Brasil, assente na forma pela quais se darão: a industrialização e a formação de um mercado financeiro. A forma deverá ser tal que o mercado financeiro possa financiar a industrialização e ainda que esse processo possa ser articulado com as transformações da agricultura.

O processo de arbitragem no tempo entre os preços da terra foi muito importante nos períodos inflacionários. É central nas áreas em que ocorre uma pressão localizada pelo desenvolvimento urbano, pois a partir do momento em que fica garantido um aumento constante dos preços reais, cria-se uma base para a instalação de processos especulativos, particularmente com o preço da terra em uma região específica.

O resultado geral desses processos de arbitragem é que eles podem elevar o preço da terra para a agricultura, tendo em vista que o agricultor pode vender as suas terras nas áreas mais próximas das cidades para comprar uma quantidade maior de terras no interior. RANGEL também via essa possibilidade de aumento de preço da terra caso o governo comprasse a terra, a preço de mercado, para fins de reforma agrária. As arbitragens temporais e espaciais podem ocorrer no mercado de terras e se elas ocorrerem interligaram

todos os mercados regionais. Assim, é possível que pequenos movimentos de vendas de terras em regiões mais próximas das cidades tenham repercussões enormes sobre os preços de terras em regiões distantes e da fronteira agropecuária. As arbitragens entre os mercados (tempo e espaço), entretanto, dependem de custos de deslocamento, de custos financeiros envolvidos, de tecnologias, das expectativas, etc. As arbitragens e ligações entre os mercados distintos no espaço e no tempo podem ocorrer ou não.

O governo, através de regulação, de impostos, do zoneamento, das desapropriações para a reforma agrária, poderá afetar o mercado e o preço das terras. As leis de zoneamento de uso da terra urbana no Brasil, de zoneamento do uso da terra nos Estados Unidos, assim como o cinturão verde criado em torno da cidade de Londres, na Inglaterra, as desapropriações de terras para a reforma agrária no Brasil e a propriedade pública de parte de terra do Distrito Federal são exemplos da ação do governo que tem impactos no uso e no preço da terra.

A regulação pode ser vista como a definição de regras referentes aos direitos de propriedade. No Brasil, em função da regulação (lei), o subsolo é propriedade do Estado. Outra lei determina, também, a obrigatoriedade de que 20% da área da propriedade não seja desmatada em uma determinada região e, portanto, é uma restrição legal ao direito de uso absoluto da propriedade privada. Nos Estados Unidos, os agricultores vendem “os direitos de usar a terra para fins urbanos” a entidades ambientais. Essas medidas legais e as ações governamentais têm importantes impactos sobre o uso da terra e seu preço.

Os controles governamentais estabelecidos sobre uma zona em particular podem ocasionar um aumento de preço nas áreas localizadas dentro e fora da área de um cinturão verde. A criação de um cinturão verde pode gerar forças que o destruam através de uma ação de agricultores e de especuladores que apostem na mudança da política de zoneamento no futuro. Devido a isso, o preço da terra localizada dentro da área do cinturão verde pode apresentar uma tendência crescente e, assim, a pretendida proteção contra o desenvolvimento urbano pode ser perdida. Esse tipo de fenômeno é importante na análise da área rural de Brasília.

O aumento de oportunidades de empregos nas áreas próximas aos centros urbanos é um dos principais efeitos da urbanização. A proximidade com os centros urbanos e a perspectiva de salários mais altos intensifica o êxodo rural. Essa proximidade do centro urbano que aumenta a oferta de oportunidades de trabalho para os trabalhadores rurais, poderá se refletir nas decisões dos agricultores das seguintes formas: aumentar os salários de seus trabalhadores; ou usar mais capital ou insumos para substituir o trabalho.

O agricultor, em função da proximidade do centro urbano, pode tomar a decisão de mudar a linha de exploração e, assim, passar de atividades intensivas no uso de força de trabalho (pecuária de leite) para atividades extensivas no uso de força de trabalho (pecuária-carne). Considerando-se que existe um crescimento das oportunidades de emprego urbano, se ocorrer o efeito da mudança de atividade do agricultor, é possível que ocorra um aumento da intensidade da produção agrícola com o aumento da distância da margem urbana.

O agricultor pode, ainda, decidir explorar a agricultura em tempo parcial. Essa decisão pode ser um outro efeito da crescente urbanização. A agricultura em tempo parcial aumenta em regiões próximas aos centros urbanos até o ponto em que a competição com os especuladores a torna proibitiva. O efeito global da agricultura em tempo parcial é diminuir a intensidade da produção agrícola.

É importante fazer a distinção entre dois possíveis tipos de agricultores em tempo parcial. Existem aqueles que procuram emprego não agrícola para complementar a sua renda. Existem aqueles que são agricultores por diversão (*hobby*) e que obtêm somente uma renda nominal da agricultura.

Um agricultor que tivesse uma experiência rural estaria mais propenso a adotar um sistema de decisão semelhante ao modelo de decisão dos agricultores em tempo integral. Enquanto que os agricultores incluídos no segundo tipo, por sua origem urbana e pela pouca tradição na agricultura, os agricultores por diversão, tenderiam a ser motivados por considerações não econômicas, tais como *status*, localização desejável, busca de maior proximidade com a natureza, procura de taxas e impostos mais reduzidos, redução da dívida na compra de imóveis e compra da terra como investimento.

Na franja rural urbana poderá ocorrer um crescimento da agricultura em tempo parcial e da produção de grande escala (as quais podem ter mais condições de concorrer em melhores condições com as pressões urbanas) às expensas da agricultura familiar.

O aumento das oportunidades oferecidas pelo mercado (mais alternativas para os produtores e empresários), devido ao aumento da pressão urbana, pode ser vista como um obstáculo à agricultura. Elas podem ser, entretanto, positivas na medida em que representam, em função da proximidade do centro urbano, novas e maiores oportunidades de satisfazer à demanda urbana.

As novas oportunidades que podem ser oferecidas são: horticultura intensiva, produção para venda e entrega diretamente ao consumidor, esquemas recreativos (lazer) com base na agropecuária (cavalos de corrida, hipismo, pesque parque, caça/ tiro, turismo rural – hotel fazenda e fazenda hotel).

Esses processos de aumento da demanda de terras para a urbanização, de novas oportunidades de emprego oferecidos pelos centros urbanos aos trabalhadores rurais e das novas oportunidades de mercado para os agricultores, todos e/ou nenhum deles (novas e crescentes oportunidades) podem aparecer e ser importantes na franja.

Existem diferentes pontos de vista sobre o comportamento futuro do processo de urbanização na franja rural-urbana. Entretanto, a análise dos possíveis caminhos da urbanização e de como os agentes econômicos fazem suas previsões ou antecipações sobre o que pode ser a urbanização no futuro em uma determinada área podem ajudar a entender os efeitos indiretos sobre o desenvolvimento da agricultura. Essas informações e estudos podem permitir explicar alguns dos fatores que influenciam os movimentos dos tomadores de decisão na agricultura, e fora dela, baseados no cálculo econômico dos produtores. Entretanto, esses comportamentos individuais não podem explicar o todo do processo social.

CAPITULO 4 - O ESPAÇO RURAL DE BRASÍLIA.

O espaço geográfico é moldado por vários fatores, de tal maneira que a sua forma pode ser entendida como uma projeção no plano físico de uma rede de relações sociais. O espaço, que era ocupado pelos campos de cerrado antes da criação de Brasília, poderia ser visto como uma folha em branco na qual foram desenhados os elementos urbanos e de infra-estrutura física e social. Elementos geográficos foram moldados. Até lagos enormes foram criados. A sociedade brasileira do final dos anos 50 projetou uma cidade que expressava suas contradições. Na imensidão do espaço dos campos de cerrado foi construída esta cidade. Os novos elementos do meio ambiente construído representam um novo desenho no espaço geográfico, criaram uma nova forma espacial e deram uma ordem artificial ao espaço geográfico. A sociedade e a sua rede de relações que se transferiram para Brasília, trouxeram as contradições das sociedades localizadas nas regiões de onde vieram. Esse ambiente foi pensado para ser o cérebro da nação. Expressava a maneira de ver as necessidades sociais pela elite cultural e, portanto, um reflexo da própria sociedade da época.

Após a construção de Brasília, ocorreu uma interação entre a cidade e a sociedade constituída pelas redes de relações sociais. Essas relações recriam, a cada momento, o espaço. Cada novo momento é um resultado que foi influenciado pelas relações passadas. Assim, o ordenamento espacial e sua posterior evolução serão fruto das relações sociais, mas, ao mesmo tempo, ele também as restringirá, pois colocará condições e restrições para o desenvolvimento das relações sociais no palco desse novo espaço.

O elemento econômico é base da organização do espaço. O sistema econômico coloca as condições e restrições sob as quais outras esferas influenciam o processo de ordenamento espacial e das formas espaciais. A organização do espaço social é determinada por fatores econômicos, jurídicos, políticos e ideológicos. O passado se expressa nas formas construídas no espaço. Ocorre uma interação entre os novos e velhos elementos. As formas e a ordens existentes no espaço se modificam. O espaço influencia as relações sociais e as relações sociais influenciam o espaço. A sociedade determina a

organização espacial. As atividades sociais se expressam em formas espaciais que reproduzem as suas estruturas.

A acumulação de riqueza através das formas primitivas e das formas especulativas tem se dado de uma forma tal que inibe o desenvolvimento da produção agropecuária e participa da moldagem e da organização do espaço no Distrito Federal.

As primeiras especulações com as terras do Distrito Federal ocorreram antes da construção de Brasília. PACHECO (sd:66) aponta a existência, em 1927, de várias glebas de terras loteadas, na área do futuro Distrito Federal. Segundo ele: "Milhares desses lotes estão em poder de pessoas residentes em todos os estados do Brasil e no estrangeiro, muitos foram vendidos pelos proprietários das terras e outros doados pela Municipalidade de Planaltina, conforme constam dos livros de assentamentos existentes na Secretaria da Prefeitura Municipal".

A invasão de terras de propriedade do Estado na área do Distrito Federal ocorre desde o início das obras de sua construção. O objetivo da invasão é transformar a terra de propriedade pública em propriedade particular. O invasor se apossa de parcela de terra na esperança de que a terra se valorize, e mais, espera também que a posse seja regularizada. O surgimento do mercado de direitos de posse logo após as invasões demonstra que, a partir do momento que a terra invadida se valoriza, os posseiros começam a realizar a valorização. A invasão pode ser vista como aquisição de um ativo de baixo custo com expectativa de grande rentabilidade e de alto risco. Os indivíduos, na busca da sobrevivência ou do lucro, criam esse processo de privatização ilegal: a invasão das terras do Estado.

Essas invasões têm sido objeto de regularização, remoção ou expulsão das terras públicas, a depender da força dos atores sociais que as invadem. Aqueles atores sociais que já são proprietários em outras áreas ou que pertencem à elite política normalmente têm os terrenos por eles invadidos regularizados pelo governo do Distrito Federal.

Os sem-terras ou têm sua situação regularizada ou são removidos para as cidades satélites, nas quais o valor da terra é menor, pois nelas existe um menor investimento do governo em infra-estrutura urbana e social. Ou, simplesmente, são expulsos. O seu destino

depende de sua organização e força na luta pelo reconhecimento da posse da terra como um direito legal.

A lógica das invasões é a de transformar em propriedade privada a terra que está na forma de propriedade pública. É uma espécie de acumulação primitiva. E nesse processo de acumulação primitiva está presente a especulação e a expectativa de ganhos futuros com o preço da terra no mercado e também a possibilidade de capturar os efeitos diretos e indiretos dos benefícios dos investimentos públicos no meio ambiente construído. Benefícios estes que serão capturados pelo preço da terra.

Essa terra que estava sob a forma de propriedade estatal possibilitava que a sociedade determinasse a sua utilização. Quando a posse da terra passa do Estado para um indivíduo, o seu uso será determinado por esses interesses individuais. Os atores que agem no processo de privatização podem se mover com o objetivo de lucro ou de sobrevivência, entretanto, o resultado é sempre a privatização do bem público.

A passagem da propriedade da terra da esfera pública para a privada implica o surgimento da possibilidade de conflitos entre os interesses privados dos indivíduos e da sociedade no uso do solo. Os direitos que a propriedade privada da terra dá ao indivíduo podem levar a um uso da terra que entraria em conflito com aqueles usos que a sociedade pretende que a terra tenha. Torna-se necessária uma regulação governamental efetiva, um planejamento impositivo do uso da terra, uma vigilância atenta do uso do solo, além de medidas policiais repressivas e ações judiciais contra os transgressores, para colocar em vigor os interesses sociais. Estes são alguns dos meios e dos instrumentos da sociedade para estabelecer um uso da terra que seja adequado às necessidades da sociedade. Quando a terra é propriedade do Estado, não existe necessidade da regulamentação, desse tipo de planejamento e de coerção para determinar qual o uso da terra.

A determinação de qual será o uso da terra, quando a propriedade é do Estado, será feita com base em critérios sociais e políticos. Quando a terra é de domínio privado, o seu uso dependerá da vontade dos indivíduos sujeitos às leis do mercado e de regulamentação legal. No primeiro caso, o poder da sociedade para determinar o uso da terra é total. No segundo, esse poder é relativo à extensão que a sociedade atribui aos direitos da

propriedade privada. No primeiro caso, a apropriação privada dos benefícios dos investimentos públicos no meio ambiente construído não é determinada pela propriedade. No segundo, os benefícios são apropriados pelo dono do título de propriedade da parcela de terra através das rendas da terra. Com a propriedade pública ou privada da terra, o homem é separado de um meio fundamental para a sobrevivência e produção. Com as invasões, o espaço público fica menor e o privado maior, em uma cidade que foi idealizada pelos planejadores para ser o espaço de propriedade do Estado.

A utilização do espaço deveria ser orientada, no entender de seus idealizadores, por uma lógica que tinha sido construída com base em uma racionalidade. A utilização seria regida por um plano, que deveria expressar os interesses da sociedade, os quais, dessa forma, estariam subordinando os interesses dos indivíduos.

A cidade foi planejada sob a premissa de não haver a propriedade privada individual do solo. As terras rurais seriam arrendadas, tendo em vista que o que se pensava, na época, era que essa medida facilitaria o desenvolvimento da produção agrícola, pois liberaria os produtores de empatar capital na compra das terras e, assim, usariam todo o seu capital disponível para investimentos em máquinas e insumos. No setor urbano, as áreas seriam dadas em comodato aos Institutos de Previdência e outras entidades, que construiriam casas e apartamentos para serem alugados aos funcionários de suas instituições. Áreas seriam cedidas aos ministérios, que construiriam apartamentos funcionais e os cederiam aos seus funcionários em função dos critérios e necessidades de cada instituição. A organização do espaço rural foi pensada de forma a organizar a produção agrícola em círculos em torno do Plano piloto, com a finalidade de abastecimento e proteção da metrópole.

A ordem rural planejada foi pensada com base no modelo de von Thünen. Pequenas propriedades em vilas e núcleos agrícolas localizadas nas áreas mais próximas, propriedades maiores em áreas mais distantes. Esse planejamento demonstra que os idealizadores pensavam na área rural como um espaço destinado quase que exclusivamente à produção agrícola. Eles reduziam o rural ao agrícola. A preocupação com a proteção da cidade contra a especulação da terra estava presente e era expressa pela idéia de construção de uma rede de proteção contra a especulação imobiliária, que certamente seria exercida nas áreas mais próximas da cidade idealizada.

Tentava-se criar um espaço geográfico rural organizado de forma concêntrica, tendo nas áreas mais próximas a produção de produtos hortigranjeiros e nas áreas mais distantes a produção de grãos. Idealizava-se a construção de colônias e vilas agrícolas. Criou-se efetivamente uma infra-estrutura para incentivar a produção agropecuária, que ficou sempre aquém do esperado. Essa produção agropecuária estava distribuída e ordenada no espaço, tomando como referência um projeto que foi construído com uma visão da dicotomia rural-urbano. Essa visão da dicotomia rural-urbana considerava que o rural era idêntico ao agrícola.

Colônias (núcleos) agrícolas foram criadas e as terras arrendadas. Embora o planejado tenha sido executado, o desrespeito ao plano tornou-se uma constante. Várias colônias agrícolas foram implantadas em áreas do entorno do Plano Piloto desde a criação de Brasília. Hoje, muitas dessas colônias têm a finalidade de uso residencial e estão sendo feitos parcelamentos ilegais do solo com a finalidade de ampliar o número de lotes para o uso residencial. A produção agrícola sempre foi incipiente, com algumas exceções, e não prosperou nessas unidades mais próximas ao Plano Piloto. Enfim, o idealizado não se tornou realidade na forma que fora prevista e pensada.

A área de terra do Plano Piloto foi completamente desapropriada, o que fez com que a área urbana fosse toda transferida para a propriedade do Estado. No início da construção de Brasília, a falta de recursos levou a venda de terras urbanas e rurais a proprietários privados individuais, com a finalidade de arrecadar fundos para a construção da infraestrutura urbana. Segundo TAVARES (1995:35): "As terras rurais, de acordo com a Lei nº 2878 de 19/09/56, são inalienáveis, por isto não há possibilidade de proporcionarem recursos. As áreas metropolitanas, porém, podem ser vendidas" Assim, foi realizada a demarcação de 300 lotes de mansões, cada uma com 20.000 metros quadrados, ao longo da estrada que liga Brasília a Belo Horizonte, partindo do Aeroporto até chegar ao Catetinho. Esses lotes foram vendidos para gerar recursos para a construção de Brasília.

SILVA (1982) aponta que a comissão que fez os estudos para a elaboração de uma política territorial para o Distrito Federal apontou como melhor solução a enfiteuse com foro móvel. A enfiteuse nada mais era do que o arrendamento das terras, um arrendamento que seria proporcional ao valor do terreno. No caso de o valor da terra aumentar, o

arrendamento aumentaria, daí o termo foro (aluguel) móvel. A idéia era a de que os valores dos lotes na cidade aumentam em decorrência do trabalho coletivo e da própria ação do Estado, e não devido a qualquer esforço do comprador de um terreno. Apesar dos estudos, essas idéias foram expostas a Israel Pinheiro, que, segundo SILVA (1982) comentou elas são avançadas demais.

LÚCIO COSTA (*apud* FROTA NETO, 1978:83) aponta:

A preocupação – ilusória – de tornar o empreendimento autofinanciável e a visceral descrença na viabilidade de qualquer solução que encarasse de frente o problema social, sempre visualmente relegado aos bastidores, levou, porém, as autoridades a adotar o critério da venda prévia da projeções dos blocos residenciais das superquadras, e a não obrigar, naquelas cedidas aos institutos, o respeito àquilo que o plano determinava, impedindo, portanto, de saída, qualquer veleidade de inovação de caráter econômico-social e desperdiçando oportunidade única de transformar a capital do País num verdadeiro modelo.

Em 1963, segundo FROTA NETO (1978:81), a cidade de Brasília foi colocada à venda, ou seja, “houve cessão de direitos de imóveis residenciais agravando o problema habitacional”. Com a colocação de Brasília à venda, o Poder Público, no entender de FROTA NETO (1978:82), “perdeu a possibilidade de refuncionar (sic) e remanejar espaços e, desse modo acabou o sonho de congregar, num mesmo espaço urbano, todas as classes sociais presentes.”

FROTA NETO (1978) considera que a propriedade privada dos lotes residenciais impediria o respeito àquilo que o plano determinava. Para ele, isso iria fatalmente ocorrer devido à venda de lotes residenciais. É possível entender essa idéia de “respeito ao plano” como o respeito ao trabalho do artista que estava expresso no plano, mas também como o respeito aos interesses legítimos da sociedade também expressos no plano.

Para FROTA NETO (1978:82), a conseqüência foi a de que a especulação imobiliária se instalou na cidade. O “mercado negro de imóveis” passou a funcionar com funcionários públicos vendendo seus direitos no Plano Piloto e indo morar nas cidades satélites. Esse é o resultado de os imóveis terem sido cedidos.

A propriedade privada do espaço urbano no Distrito Federal foi introduzida no momento em que ocorreram as vendas de lotes residenciais. Na área rural, as áreas que tinham sido desapropriadas permaneceriam de propriedade do Estado, pois, segundo a lei, eram inalienáveis e deveriam ser arrendadas. Parte da área rural permanecia privada, entretanto, estava sujeita à desapropriação. A norma da propriedade privada, ao ser introduzida no cenário social, direcionava o processo social. A invasão, a especulação, a acumulação de riquezas com base na terra em uma cidade, que está evoluindo na direção de ser uma metrópole, cria uma enorme tensão sobre todo o seu espaço.

As expectativas sobre o futuro desenvolvimento e os movimentos dos interessados nos diversos processos especulativos se espalham sobre a área rural e impedem que o desenvolvimento da agricultura se dê plenamente. A riqueza que pode ser obtida com crescimento da produção agrícola, quando comparada com a riqueza que pode ser obtida nos diversos movimentos especulativos com base no domínio da terra nas áreas do Distrito Federal, desestimula a atividade agrícola e faz crescer a quantidade de especuladores e aventureiros em busca da riqueza fácil. Cresce a quantidade de hectares de terras à espera da valorização. Aumenta exponencialmente o número de artimanhas imaginadas pelos aventureiros no intuito de capturar a riqueza representada pelo aumento patrimonial obtido através do aumento do preço da terra.

Um esquema do processo de organização do espaço rural no Distrito Federal encontra-se esboçado no quadro 4.1. Elaborou-se uma periodização para o processo antes e depois da criação de Brasília. O período posterior à construção de Brasília foi dividido em três momentos em função do peso da propriedade privada urbana:

O primeiro período do desenvolvimento do Distrito Federal pode ser caracterizado pelo predomínio da propriedade pública da terra.

O segundo período é marcado pelo início da venda de terrenos urbanos. Nesse período, os terrenos de propriedade privada de indivíduos e empresas eram ainda em quantidade relativamente pequena, frente ao estoque do governo e da constante oferta de novos terrenos.

Quadro 4.1 Fases da ocupação do espaço no Distrito Federal

FASES DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO DO DISTRITO FEDERAL				
Área	Antes da criação	Construção	Crescimento	Hoje
Distrito Federal	Cerrado	Cidades	Adensamento	Metrópole
Propriedade da terra urbana	privada	pública	pública maior que privada	privada maior que pública Invasões
propriedade da terra rural	privada	pública e privada	pública e privada. invasões	Pública e privada Invasões
Organização do espaço rural	rural exclusivo.	dicotomia rural-urbana (rural igual a agrícola) Organização concêntrica. <i>continuum rural-urbano</i> e cinturão verde de proteção	dissolução da dicotomia rural urbana com elementos urbanos.	Controle e comando do espaço a distância pela metrópole. Fracionamento do uso do espaço geográfico.
Entorno do Distrito Federal	crescimento urbano	Crescimento da área urbana	crescimento rápido da área urbana desordenada	Conurbação

Fonte: Elaboração do autor.

O terceiro período é aquele marcado pelo fato de que o conjunto de proprietários de terras urbanas no Distrito Federal passa a ter uma parcela maior do estoque e o controle

político da oferta de terras urbanas. Esse período é marcado pela influência social e política dos atores sociais que controlam os negócios imobiliários. Nele ocorre a venda de elementos urbanos de propriedade do Estado como, por exemplo, os apartamentos funcionais.

Durante estes períodos, assistiu-se à criação de uma metrópole. Da imensidão do Cerrado, que poderia ser visto como um espaço vazio de elementos urbanos, passa-se a um espaço controlado pela metrópole. As formas de propriedade nesse processo também se modificam. A terra urbana foi inicialmente socializada e nela foram feitos enormes investimentos públicos. Logo após a construção da infra-estrutura urbana, os lotes das áreas urbanas começam a ser vendidos. Até hoje a terra pública está sendo transformada em lotes urbanos privados. Entretanto, a demanda por habitações na proximidade dos investimentos públicos e dos empregos é superior à oferta de terrenos para habitações. A terra urbana torna-se escassa.

A propriedade da terra rural é parcialmente do Estado. Parte destas terras são arrendadas para o uso agrícola. As terras da área rural deveriam servir para o abastecimento da população e para proteger a cidade da especulação imobiliária. Sendo propriedade da terra estatal, não lhe poderia ser dado outro uso a não ser o uso permitido pelo Estado. Entretanto, a não conclusão do processo de desapropriação e as invasões diminuem o peso da propriedade estatal nas áreas rurais do Distrito Federal.

A organização do espaço rural do Distrito Federal era, antes da criação de Brasília, caracterizado pelo uso com as atividades da pecuária extensiva e, em alguns locais, com acesso à água, pela produção familiar de subsistência. Este espaço poderia ser caracterizado como um espaço rural estrito senso. Nessa região, embora o acesso à terra seja uma condição necessária à produção, não é suficiente, pois o acesso à água é de vital importância à realização de uma agricultura moderna e lucrativa. A região tem um potencial produtivo muito grande caso a irrigação seja utilizada.

A evolução da metrópole contaminou com sua presença esse espaço com os elementos urbanos, como sítios de recreio, clubes, e de invasões com finalidade residencial,

além de outras atividades não agrícolas. Esse vem a ser o processo através do qual foi se dissolvendo a dicotomia rural-urbana.

A organização do espaço ditado pelos interesses da sociedade ainda predominava no segundo período. Para manter essa organização espacial, foram necessárias novas cidades, que foram sendo construídas para retirar invasores que chegavam às áreas urbanizadas do Plano Piloto. Com isso, a presença urbana vai se alastrando no espaço circundante à metrópole através, inicialmente, de pontos (pequenas aglomerações) que irão se adensar no futuro.

Na área do Distrito Federal surgem os nódulos da metrópole. Eles se organizam como se fossem redes articuladas de pontos metropolitanos. Esses pontos estão espalhados no espaço. A continuidade e contigüidade apresentada pelo *continuum* rural-urbano das organizações espaciais concêntricas, que consideram o rural igual ao agrícola, vai sendo dissolvida pela presença, à distância, da dominadora metrópole.

Os pontos da rede metropolitana vão fracionando o espaço. O espaço resultante não dá mais para ser representado por imagens simples como a do plano. Ele é descontínuo e sua representação torna-se complexa. O espaço homogêneo do *continuum* rural-urbano planejado vai sendo substituído por um espaço heterogêneo que não é contínuo, pois os elementos metropolitanos rompem os padrões geométricos lineares de organização e as regularidades decorrentes do princípio da organização espacial do *continuum*.

As restrições ao uso da terra no DF e a pequena oferta de lotes residenciais pelo governo, frente à enorme demanda expandem a influência da metrópole para além das fronteiras de Brasília. A metrópole espalha além das fronteiras do Distrito Federal a sua rede de influências. Nas cidades do estado de Goiás, que estão localizadas no entorno de Brasília, ocorreu e continua ocorrendo um processo de urbanização acelerado. Entretanto, a área rural do Distrito Federal permaneceu intacta nos períodos iniciais, servindo como um cinturão verde de proteção à ocupação urbana. A propriedade estatal, regulamentação e a fiscalização ajudaram a manter o rural com uma ocupação não urbana no Distrito Federal. A área rural fica ameaçada pelas tensões urbanas cada vez mais presentes.

Hoje, com os condomínios rurais da classe média, a metrópole está penetrando em todos os lugares do espaço do Distrito Federal. Ocupa-se rapidamente com elementos urbanos a área próxima à rede de estradas que ligam as cidades satélites ao Plano Piloto de Brasília. A terra passa a ser uma mercadoria valiosa que pode ser produzida por uma invasão. A terra urbana passa a ser um produto de produção privada, devido ao descontrole e à negligência do Estado. Os possíveis usos urbanos, a lógica da especulação e acumulação primitiva estão racionando e partilhando o espaço do Distrito Federal. A sociedade perde o controle e quem assume o comando do uso da terra é o mercado. E o mercado comanda sem nenhuma lei para amarrar e controlar suas ações. Nessas circunstâncias, pode-se instalar a desordem espacial. A lei do mais forte e do mais esperto dirige a ocupação da terra livre de qualquer obstáculo.

Assim, a metrópole irá comandar à distância, segundo a lógica de mercado, o uso de terras e a alocação das atividades no espaço, que era rural e passa a ser metropolitano, pois rompe com as antigas organizações espaciais concêntricas, as quais geravam o *continuum* rural-urbano como uma forma de ordenamento espacial. No processo anterior de desenvolvimento e organização espacial, ocorreu a segregação dos mais pobres localizando-os nas cidades satélites e nas cidades do entorno do Distrito Federal. Nas demais metrópoles brasileiras os mais pobres moram nas favelas que estão nos poros da urbe. Brasília e as cidades satélites estavam separadas e as barreiras estão sendo rompidas pelas invasões sob o comando dos interesses do mercado, devido à falta de controle, de vigilância e de regulação.

Visto que a especulação com as terras no Distrito Federal sempre esteve presente em toda a sua história e pré-história, far-se-á uma análise das propriedades e estabelecimentos rurais e seus números, com objetivo de mostrar que, além da especulação, outros fatores influenciaram o ordenamento do espaço rural no processo do pretendido desenvolvimento agrícola. Para tanto, os dados dos censos agropecuários serão analisados. As comparações entre os resultados dos vários censos agropecuários com o de 1995 podem apresentar problemas, devido ao fato da coleta dos dados do censo de 1995 ter sido feita em um período diferente dos demais censos.

Os dados relacionados na Tabela 4.1 descrevem a realidade rural do Distrito Federal, nos diferentes períodos do tempo. Esses dados foram obtidos com critérios de coleta diferentes. Provavelmente, os dados de 1995 subestimem o número de estabelecimentos na região, em função da redução das atividades dos estabelecimentos agrícolas que apresentassem uma estrutura mais precária no período de coleta.

Tabela 4.1 Número de estabelecimentos, área média e área em estabelecimentos em 1960,1970,1975,1980,1985 e 1995 no Distrito Federal

Categorias	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Número de estabelecimentos	263	1913	1859	2652	3430	2459
Área média estabelecimentos	529.9	88.9	99.5	107.5	91.5	99.6
Área em estabelecimentos (ha.)	139378	170020	185062	285145	313822	244930

Fonte: IBGE(1998).

O número de estabelecimentos agropecuários do Distrito Federal em 1995 era de 2.459. Observa-se que a área média dos estabelecimentos é de 91,5 hectares, em 1985, e de 99,6 hectares, em 1995, sendo, pois, bastante próximas uma da outra, mas de qualquer forma podem revelar que estão sendo eliminados os pequenos proprietários em termos de área. Os estabelecimentos agropecuários ocupam cerca de 244,9 mil hectares de terras em 1995. A área total do Distrito Federal é de 5.794 quilômetros quadrados, e a área total dos estabelecimentos corresponde a 42,2% da área total. Existem várias áreas de proteção (APA) do meio ambiente, parques, etc. que, segundo o IBGE (1998), representam 42% de sua área total.

O crescimento no número de estabelecimentos mostra como foi feita a distribuição das terras desapropriadas na implantação do Distrito Federal. Seu efeito foi captado no censo pelo crescimento no número de proprietários e estabelecimentos ao longo dos anos. Esse crescimento do número de estabelecimentos ocorreu lentamente devido aos ritmos dos processos de regularização fundiária. Não ocorreram grandes mudanças na estrutura da posse legal na área rural do Distrito Federal, além da realizada no período de sua construção. Isto é, uma vez distribuída a terra para a ocupação com atividades agrícolas, a

estrutura da posse da terra não se modificou muito, com o passar do tempo, a distribuição legal dos arrendamentos e propriedades entre os indivíduos.

Os dados do censo não permitem que se identifiquem, entre os estabelecimentos agropecuários, quais são os que têm finalidade exclusivamente agrícola, mas permitem que os identifique como uma unidade predominantemente agrícola. Vários autores mostraram que muitos estabelecimentos foram e são utilizados como uma segunda casa, ou uma casa para uso nos finais de semana. O posterior desenvolvimento de ocupações com finalidades residenciais mostraram que muitos dos estabelecimentos estiveram, na verdade, à espera da futura ocupação urbana. A expansão urbana ocorreu e continua ocorrendo, exatamente nos locais previamente ocupados pelos estabelecimentos que tinham nas ocupações não agrícolas entre as suas finalidades principais. Nas margens da estrada que liga o Plano Piloto a Sobradinho estão localizadas as antigas chácaras de fim de semana e, no presente, estão localizados os condomínios rurais. Uma inspeção da utilização atual das colônias e dos núcleos agrícolas demonstra que o uso urbano atual era uma dos motivos de arrendar os lotes do governo no passado para instalar chácaras.

Tabela 4.2 Proporção do número e da área dos estabelecimentos, por grupos de área total – Distrito Federal – 1975/1995

Grupos de área total (ha)	Proporção do número de estabelecimentos		Proporção da área dos estabelecimentos	
	1975	1995	1975	1995
menos de 10	32,4	37,8	1,6	1,7
10 a menos de 100	55,2	43,5	22,7	15,7
100 a menos de 1000	11,4	17,4	40,9	47,6
1000 a menos de 10000	1,0	1,2	34,8	22,4
10000 e mais	-	0,1		12,6
Total	100	100	100	100

Fonte: IBGE (1998).

A estrutura da distribuição da propriedade e da posse da terra em Brasília pode ser observada a partir dos dados da Tabela 4.2. Esta estrutura é o resultado da distribuição parcial de terras e dos arrendamentos realizados pelo governo que evoluiu para esse perfil.

Verifica-se que em 1995 aparece um estabelecimento de mais de 10.000 ha. Esse estabelecimento provavelmente será a Fazenda Água Limpa, da Universidade de Brasília, à qual foi incorporada uma reserva ecológica do IBGE. A maior parte da área desta fazenda é uma área de proteção ambiental (APA).

Os estabelecimentos com menos de 100 ha correspondem a 87,6 % do total. Eles ocupam apenas 17,4% desta área total, em 1995. Em 1975, esses mesmos estabelecimentos ocupavam 24,3 % da área total. Entretanto, devido às diferenças existentes entre os censos, não é possível afirmar que houve uma concentração. Apenas é possível afirmar que, em 1995, os estabelecimentos menores do que 100 ha detectados pelo censo na data da coleta, tinham uma participação menor, e que pode ser atribuída ou às diferentes datas de coleta ou às mudanças na estrutura que se refletem nos dados.

A estrutura da distribuição da terra no Distrito Federal pode ser interpretada a partir dos dados do censo que cruzam as informações sobre a condição do produtor, segundo a propriedade de terras. Na Tabela 4.3, pode-se observar que 824 estabelecimentos foram declarados, por seus responsáveis, como arrendados de entidades públicas. Esse número representa cerca de 33,5% do total de estabelecimentos. Os indivíduos que declaram possuir a propriedade da terra representam apenas 51,3 % do número total de estabelecimentos. As entidades públicas detêm a propriedade de, no mínimo, 38,8% do total de estabelecimentos recenseados. Estes números indicam o peso da propriedade estatal no conjunto dos estabelecimentos na área rural do Distrito Federal. A presença do Estado como proprietário das terras é importante para os caminhos que irão trilhar o desenvolvimento agrícola, pois os arranjos nos direitos contratuais podem influir nos investimentos a serem feitos pelos arrendatários, uma vez que os investimentos dos arrendatários irão depender do horizonte de retorno dos investimentos.

Tabela 4.3 Número de propriedades segundo a condição do produtor segundo a propriedade das terras no Distrito Federal em 1995

Propriedade das terras	Condição do Produtor				Total
	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	
Individual	261	66	55	64	1.446
Condomínio	31	4	-	1	36
Sociedade anônima	6	3	-	-	9
Cooperativa	-	-	-	-	-
Entidade pública	55	824	3	72	954
Instituição Pia ou religiosa	7	2		2	11
Outra condição	-	2	-	-	2
Sem declaração	-	-	-	-	-
Total	1360	901	59	139	2459

Fonte : IBGE (1998).

Na Tabela 4.4 relacionou-se o item "condição do produtor" associado à respectiva "forma de propriedade" das terras dos estabelecimentos nos anos de 1985 e 1995. A análise dos dados da tabela permite concluir que as duas principais categorias são: os arrendatários de terras públicas e os produtores individuais que são proprietários de terras. É possível perceber a diferença significativa entre o total de área coberta pela pesquisa em cada censo, sendo que, em 1995, a área total é menor em mais de 67 mil hectares. É possível ver que o número de proprietários aumentou e o de arrendatários diminuiu, demonstrando a ocorrência do processo de privatização de terras públicas. O número de ocupantes de áreas públicas no censo de 1995 é muito reduzido, quando comparado com os números apontados pelo censo de 1985. Pode-se levantar a hipótese de que essa redução ocorreu devido ao

caráter precário dessas invasões das terras públicas, como também devido ao fato de que elas estariam sem atividades na época do levantamento realizado pelo censo.

Tabela 4.4 Número dos estabelecimentos e área total e área média dos estabelecimentos segundo a condição do produtor e a propriedade da terra no Distrito Federal, 1985 e 1995

Condição do produtor	Propriedade da terra	1995		1985	
		número	Área	número	Área
individual	proprietário	1261	115976	1052	115186
arrendatário	entidade pública	824	95336	1327	142769
ocupante	entidade pública	72	1297	698	22712
arrendatário	individual	66	4450	34	4826
ocupante	individual	64	1668	71	2251
proprietário	entidade pública	55	12300	49	11419
parceiro	individual	55	1095	17	154
Total		2397	232122	3248	299317

Fonte: IBGE (1998).

Um outro fator importante, que influencia a forma da propriedade refere-se à pressão que os arrendatários fazem para obter os títulos definitivos de propriedade das terras. Esses arrendamentos foram idealizados para servirem como uma barreira, um cinturão verde, em torno do Plano Piloto, com o objetivo de evitar o uso urbano destas áreas. No caso dessas terras serem transformadas de propriedade privada estatal em propriedade privada de indivíduos, a questão do uso urbano poderia passar para a órbita privada. A mudança do uso da terra de rural para urbano criaria enormes lucros para aqueles que detivessem a posse das terras na hora da mudança. Essas terras, que hoje ainda pertencem a entidades públicas, estão cedidas para o uso agrícola através de contratos de arrendamento ou concessão de uso. Foi aprovada, recentemente, pela Câmara Distrital uma lei que permitiria a venda aos atuais arrendatários das terras por eles ocupadas. O Ministério Público anunciou que vai argüir a inconstitucionalidade da lei, já sancionada pelo governador, uma vez que a propriedade pública deve ser vendida através de processos públicos que garantam a qualquer membro da sociedade o direito de adquirir a propriedade que o Estado quer privatizar.

É possível observar o crescimento do número de condomínios com finalidades residenciais nas áreas rurais. O censo aponta a existência de, em 1995, apenas 36 condomínios rurais. Eles provavelmente não são contados pelo censo agropecuário, pois têm uma finalidade residencial urbana explícita. Outros dados podem esclarecer e indicar o real crescimento dos condomínios. O governo do Distrito Federal, em 1996, encontrou mais 120 condomínios rurais distribuídos nas margens das rodovias de acesso ao Plano Piloto. Entretanto o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (1996:163) aponta que “hoje, o Distrito Federal possui em torno de 232 loteamentos irregulares. Com a finalidade de tratar da regularização ou desconstituição dos parcelamentos irregulares do solo urbano e rural do DF, em março de 1995, foram identificados 530 parcelamentos irregulares no DF, os quais passaram por uma triagem que permitiu o arquivamento de 298 processos de parcelamento”. Esses condomínios irregulares passaram a ser, de fato, conjuntos habitacionais da classe média que praticamente “invadiram” as terras rurais. O número 530 tentativas de formar condomínios rurais indica a grande pressão sobre as áreas rurais no sentido de forçar a mudança de uso para finalidade residencial.

Além dos diversos programas de assentamentos voltados à população de baixa renda, a partir de 1975, o Distrito Federal assistiu a um grande número de parcelamentos irregulares do solo. Esses parcelamentos de áreas no Distrito Federal caracterizaram-se, em sua grande maioria, como resultantes de grilagem de terra pública. Esses parcelamentos das áreas são feitos em desacordo com os usos permitidos, não respeitando as leis de loteamentos e ainda ocupando as áreas de preservação ambiental e proteção dos mananciais de abastecimento de água.

Os estudos realizados pelo Governo do Distrito Federal mostraram que dos 530 loteamentos que solicitaram regularização, depois de uma triagem, decidiu-se pelo arquivamento de 298 processos de áreas de parcelamento. Somente 232 parcelamentos estavam implantados de fato, o que representa apenas 44,77% do total de requerimentos apresentados. O grande número de parcelamentos, aliado ao alto percentual de parcelamentos que não estavam implantados, demonstra o caráter especulativo desses empreendimentos. Esses empreendimentos são aventuras com alto risco de insucesso. Para

o governo, parcelamento implantado são todos aqueles que possuem um determinado nível de ocupação tal que a desconstituição dos mesmos represente grave problema social.

Não é a “implantação de fato” o único critério que foi proposto para que um assentamento irregular seja habilitado para o processo de regularização. Segundo o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (1996:163), “por exemplo, loteamentos ocupados de forma incipiente e que estão distantes dos centros urbanos apresentam fortes indícios de estarem sendo negociados ou para fins especulativos ou são parcelamentos voltados para o turismo e lazer. Estes casos deveriam ser regularizados enquanto parcelamentos rurais, implicando em negociações entre os empreendedores e condôminos.” Os três critérios apresentados: distância dos centros urbanos, fins especulativos e finalidade de turismo e lazer mostram a dificuldade de se identificar os novos padrões de ordenamento espacial, decorrentes do caráter metropolitano do Distrito Federal. O espaço é comandado pela metrópole e a distância não tem um caráter apenas negativo para a localização de moradias urbanas. O rural nesse processo de avanço da metrópole é dissolvido.

Tabela 4.5 – Número de parcelamento irregulares da terra no Distrito Federal

Ano	Parcelamentos Irregulares
1975	1
1989	179
1995	530

Fonte: Elaborado com dados do PDOT.

A dicotomia rural-urbana como um critério implícito fica visível no trecho da frase : “deveriam ser regularizados enquanto parcelamentos rurais”, (PDOT,1996,163), ou seja, o padrão e as medidas a serem utilizadas para disciplinar o uso do solo deveriam ser aquelas derivadas de um padrão baseado em um rural idealizado e que, no caso de Brasília, estabeleceria um limite mínimo de área a ser parcelada em 2 ha. Esse padrão rural-urbano embutido nos critérios de regularização do uso do solo para classificar as outras finalidades do uso da terra como: ou de turismo, ou de lazer, ou especulativos precisa ser modificado. É necessário estabelecer novos padrões de classificação de uso do solo. Provavelmente,

essa separação é feita dessa forma devido ao fato de que o padrão adotado é que o rural deve ser igual ao uso agrícola do solo.

O fato de que dos 530 parcelamentos irregulares, 88 loteamentos foram considerados rurais pelo critério da dimensão mínima dos lotes rurais no DF, que é de 2 hectares, e que 144 parcelamentos, por terem áreas menores do que 2 ha, passam a ser classificados como urbanos, embora localizados na área rural, mostram as dificuldades que surgem por usar como padrão de classificação a visão de um espaço rural organizado, segundo a dicotomia rural-urbana. Esse espaço é dominado pela metrópole e na sua proximidade dissolveu o rural.

Para reforçar essa idéia da especulação pressionando o espaço do Distrito Federal existem dados, publicados pela EMATER-DF em 1998, de um levantamento da situação fundiária do Distrito Federal de 1997 que indicam o crescimento recente no número de posseiros. Na Tabela 4.6 encontra-se relacionado o número de estabelecimentos do DF, que é de 13.592, enquanto que o número total de imóveis seria de 2.459 pelo censo agropecuário. As diferenças entre esses dados e os do censo agropecuário de 1995, no que diz respeito ao número de estabelecimento, pode ser explicado pela diferenças entre os perímetros considerados pelos dois levantamentos como sendo áreas rurais e pelas diferenças entre os períodos de coleta. Entretanto, apesar dos critérios dos perímetros e das condições de levantamento ajudarem nas explicações das diferenças entre as estimativas, a divergência entre os números estimados se concentra na estimativa do número de posses encontrados pelos dois levantamentos. A EMATER-DF tem uma estimativa muito maior do número de posseiros. Realmente, durante esse período, ocorreu uma enorme invasão de áreas públicas no DF. São ocupações de terras precárias que podem não ter sido captadas pelo censo. Corrobora com essa idéia a opinião de um técnico da EMATER-DF, conhecedor da área, segundo o qual o crescimento expressivo no número de posses seria devido “à especulação imobiliária, pois a perspectiva de no futuro poder lotear a área tem incentivado a invasão”. Outro indicador sobre a especulação refere-se às atividades de grileiros e loteadores nas áreas rurais do Distrito Federal. Os loteamentos irregulares que solicitaram regularização foram em número de 530. Destes 530, 10 loteamentos foram considerados como fantasmas, isto é, não foram localizados na área do DF, apesar de terem

sido comercializados. Dos 232 loteamentos, poucos conseguem comprovar a cadeia dominial da propriedade da terra. Esses exemplos mostram que, de fato, há especulação imobiliária no espaço do Distrito Federal e que a ocupação dessas áreas rurais pode estar dirigida para os ganhos com a venda de loteamentos irregulares.

Como se tem demonstrado as invasões e as ocupações ilegais de terras públicas no Distrito Federal, sejam rurais ou urbanas, foram ocorrências freqüentes em sua história. A passagem da terra pública para a posse de um indivíduo pode se dar de uma forma legal ou não. A posse da terra ocupada ilegalmente pode ser regularizada e se tornar propriedade privada de um indivíduo ou pessoa jurídica. Possesores ocupam cerca de 62.514 hectares na área rural. O levantamento e o estudo da situação particular de cada um dos posseiros é que permitirá ao governo do Distrito Federal a regularização da posse, conforme estabelece a lei orgânica do DF. A lei orgânica do Distrito Federal permite a regularização das terras que estavam ocupadas por posseiros até o limite máximo 25 ha.

Tabela 4.6 – Situação Fundiária do Distrito Federal em 1997

Forma de propriedade	Número
Escritura definitiva	2494
Arrendatário	2884
Posses	8177
concessão de uso	37
Total	13592

Fonte: EMATER/DF, 1998.

Esse processo de ocupação social do espaço no Distrito Federal fez com que na área que se planejava ser rural sempre estivesse presente, em maior ou menor intensidade, a possibilidade de uso não agrícola. Quando surge a metrópole, são criadas novas alternativas. Induzidas pela metrópole, acirra-se a concorrência entre as novas atividades e as planejadas para a área com as funções de abastecimento e proteção do Plano Piloto. Assim, toda essa área passa a ser pressionada pelo crescimento da metrópole.

Na área rural, o peso da propriedade privada sempre foi grande. Entretanto, o Estado é ainda o maior proprietário. Na Tabela 4.6, verifica-se que 115.976 hectares são de proprietários privados individuais de terras no Distrito Federal, o que representa 47,9% da área recenseada total. Considerando que a área total de estabelecimentos calculada pelo censo só cobriu 42% da área geográfica total, e que existem parques nacionais e reservas ecológicas e propriedades do Governo do Distrito Federal, da União e de outras organizações governamentais, conclui-se que o peso do governo na estrutura fundiária rural do Distrito Federal é ainda bastante significativo.

O caráter público das áreas rurais está ameaçado e a terra pública pode se transformar em privada. A transformação dos contratos de arrendamento em propriedade privada e a regularização das posses podem ser alternativas possíveis para o processo de privatização. A quantidade de terras arrendadas por entidades públicas a particulares é de 95.336 hectares, o que representa 39,4% da área total em estabelecimentos no Distrito Federal. Enquanto essas terras arrendadas e as demais terras públicas não se transformarem em propriedade privada, restará a possibilidade de uma intervenção da sociedade no planejamento e regulamentação do uso da terra.

A propriedade estatal das terras está sob constante ameaça de não ser respeitada. O censo indica uma quantidade muito pequena de terra ocupada: 3.051 ha. Esses dados de área ocupada não são coerentes com os dados da EMATER, que indica a existência de mais de oito mil posseiros.

A possibilidade de os arrendatários passarem a ser proprietários privados é uma possibilidade real. Existe um movimento de pressão sobre os legisladores neste sentido. Segundo ROCHA (1992), que estudou a evolução das leis sobre a situação fundiária do Distrito Federal, existe amparo legal para que se dê essa transformação. O desenlace desse processo social de privatização de terras dependerá das forças sociais contrárias à privatização se organizarem. Essa mudança na forma de propriedade e uso das terras rurais será de importância fundamental para a evolução do Distrito Federal.

Tabela 4.6 – Área das propriedades segundo a condição do produtor, segundo a propriedade das terras no Distrito Federal em 1995

Propriedade das terras	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	total
Individual	115976	4450	1095	1688	123210
Condomínio	7189	368	-	8	7565
Sociedade anônima	2926	1052	-	-	3978
Cooperativa	-	-	-	-	-
Entidade pública	12300	95336	142	1297	109075
Instituição religiosa	817	198		57	1072
Outra condição	-	26	-	-	26
Sem declaração	-	-	-	-	-
Total	139207	101430	1242	3051	242018

Fonte: IBGE (1998).

Na área rural pode ser observado o aumento do número de propriedades privadas com o passar do tempo. Analisando-se os dados dos vários censos com relação à propriedade das terras e à condição do produtor, é possível ver que os números do censo de 1995 mostram uma redução significativa no número dos arrendatários e o respectivo crescimento do número de proprietários. Na Tabela 4.7, pode-se ver essa evolução. Mesmo levando em conta os problemas de comparação entre os censos, o crescimento do número de proprietários privados individuais, em 1995, demonstra um crescimento da participação percentual no total de estabelecimentos daqueles com a propriedade privada das terras.

A invasão da terra pública no Distrito Federal é de suma importância para o futuro do ordenamento espacial. O tratamento que será dado pela sociedade a essa questão será determinante para o futuro da metrópole. O censo de 1995 indica uma queda no número do total de estabelecimentos agropecuários e isto ocorreu devido, provavelmente, ao grande número de posseiros que não foram atingidos pela pesquisa na época da realização do censo agropecuário de 1995.

Tabela 4.7 – Confronto dos resultados dos censos de 1960, 1970, 1975, 1980, 1985 e 1995, segundo a propriedade de terras e condição dos responsáveis

	Estabelecimentos					
	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Propriedade de terras						
individual	166	1462	945	829	1174	1446
entidade pública	11	428	888	1781	2084	954
condição do responsável						
proprietário	145	1279	706	672	934	1015
arrendatário	52	34	302	1078	1234	746

Fonte: IBGE (1998).

Como pode ser visto na Tabela 4.8, o número de ocupantes encontrados é de 124. Entretanto, a EMATER-DF, conforme a Tabela 4.4, estimou que o número de posseiros no Distrito Federal era de 8.117 em 1997. Essa enorme discrepância não pode ser explicada apenas pelas diferenças entre os perímetros ou pela época da coleta dos dados de cada uma das pesquisas. Outra explicação possível é a existência de níveis de informação diferentes sobre as atividades rurais entre os pesquisadores que coletaram as informações da EMATER e do IBGE, embora essa diferença de informação dos observadores dificilmente redundaria em estimativas tão discrepantes. Existem indicações de que o número de posseiros era maior que o estimado pelo censo e que a estimativa da EMATER-DF estaria mais próxima da realidade. A diferença pode ser atribuída também ao fato de que, neste curto período de tempo entre os levantamentos, o número de posseiros tenha crescido muito. O crescimento do número de posses pode ter sido estimulado pelo aumento da probabilidade de no futuro essas áreas tornarem-se loteamentos urbanos.

Tabela 4.8 – Evolução do número e da área ocupada por posseiros

Ocupantes	1960	1970	1975	1980	1985	1995
número de estabelecimentos	32	465	521	544	795	124
área total com ocupantes	2063	13184	13765	19213	23566	1997

Fonte: IBGE (1998).

O peso das invasões das terras públicas nas áreas rurais do Distrito Federal está aumentando. Determinar a importância das invasões de terras na área rural com os dados do

censo agropecuário de 1995 é muito difícil devido ao período de realização. A Tabela 4.8 mostra que, segundo o censo agropecuário, a área ocupada pelos posseiros era, em 1985, de 23.566 hectares e, em 1995, de 1.997 hectares. Para os Instituto de Planejamento Territorial e Urbano, as áreas ocupadas por posseiros representam 62.514 ha, em 1995, mas o estudo não apresenta nenhuma estimativa para o número de posseiros. Esses dados, embora precários, permitem concluir que a invasão das áreas de terras públicas na área rural é maior do que a estimada pelo censo e tem um papel importante no Distrito Federal. A invasão de terras públicas na área rural é uma questão que não está sendo enfrentada pelos governos do Distrito Federal. Não existem informações rigorosas e públicas sobre a questão. São realizados levantamentos, mas são poucas as informações que vêm a público. Na tentativa de tratar essa questão, o Instituto faz uma classificação dos posseiros em diversos tipos:

- os que ocupam a terra e vivem da cultura de subsistência, comercializando o excedente e que já eram posseiros antes da criação de Brasília;
- os que ocupam a terra e vivem da cultura de subsistência, comercializando o excedente e vieram para Brasília após a sua criação, sendo que o seu tempo de permanência no local varia de 10 a 30 anos;
- os que ocupam grandes extensões de terra, ficando a maior parte sub-utilizada, sendo algumas ocupações anteriores à criação do DF e outras remontando de 10 a 30 anos;
- os que ocupam pequenas parcelas, mas não vivem da produção e possuem nos centros urbanos sua atividade principal. Nestes casos, a terra é utilizada como chácara de lazer e, em alguns casos, como residência. (PDOT,1996,168).

Ao fazer esse tipo de classificação, o estudo utiliza tipos ideais de invasores, para dar um tratamento diferente a cada um deles no processo de regularização. Esta classificação dos tipos ideais pode ter sido elaborada utilizando-se de dois critérios: a) um de anterioridade, ou não, à criação de Brasília; b) o outro de finalidade, ou não, de subsistência da família com a exploração de atividades agrícola na área. Esses dois critérios mostram uma visão sobre a organização do espaço rural, no qual o rural é predominantemente agrícola. Esse quadro ideal criado para efeito de classificação, entretanto, não está de acordo com a realidade. A metrópole comanda o espaço do Distrito Federal. Essa forma de classificar, isto é, classificar com base em tipos ideais que

pressupõem um uso exclusivo (rural = agrícola) do espaço, deforma a visão da organização das atividades no espaço e torna invisível, para o analista, questões como as dos condomínios rurais, atividades não agrícolas, etc.

Essa classificação mostra tão-somente alguns dos tipos que representam apenas alguns dos tipos de indivíduos dos pontos da rede metropolitana no espaço do Distrito Federal. Os condomínios rurais são outros dos pontos ou nós dessa rede metropolitana. As Colônias e Núcleos Agrícolas mais próximos do Plano Piloto também são elementos da rede metropolitana no espaço do Distrito Federal. Pesqueiros, áreas de lazer e turismo e parques são alguns dos outros exemplos de atividades que podem ser vistas como uma atividade metropolitana, e que são um nós na rede de atividades espalhadas no espaço. Restaurantes rurais integrados com a produção agrícola, agricultura urbana irrigada e protegida, etc. são outros pontos dessa rede. Todos esses exemplos mostram o comando da metrópole na ocupação e na organização do espaço.

Uma visão dicotômica da organização espacial de Brasília esconde a forma principal de organização da produção agrícola. Brasília é uma área particular em relação às demais regiões do Brasil, não só pelas características da presença do Estado na propriedade de terra, como também pela sua estrutura de posse de terra, a qual foi fruto de um processo social de distribuição do direito de uso, sem que fosse dado o título definitivo de sua propriedade. Os estabelecimentos explorados apenas pelo responsável e sua família têm uma participação bem menor no total de estabelecimentos, se comparados à mesma participação para o Brasil. Na Tabela 4.8 estão relacionados os dados referentes à condição dos estabelecimentos e ao pessoal ocupado para Brasília e Brasil em 1995.

Tabela 4.8 – Número de estabelecimentos e condição do pessoal ocupado em Brasília e Brasil em 1995

Condição do Pessoal	Brasília		Brasil	
	Propriedades	Pessoal	Propriedades	Pessoal
só responsável e familiares	525	1575	3884463	11614701
com pessoal contratado	1934	12463	975402	6316189
Porcentagem familiar	21,3	11,2	79,9	64,8

Fonte IBGE (1998).

Apenas 21,3% dos estabelecimentos em Brasília são explorados apenas com mão-de-obra familiar. A mesma proporção para o Brasil é de 79,9%. Os estabelecimentos que têm somente mão-de-obra familiar ocupam apenas 11,2% do pessoal ocupado na agricultura de Brasília, enquanto que no Brasil a mesma proporção corresponde a 64,8% do pessoal ocupado na agricultura. Esses números mostram que a produção agrícola no Distrito Federal, apesar da distribuição de terras e do planejamento estatal, tem uma hegemonia de relações assalariadas e contratuais. O caráter mercantil da força de trabalho utilizada na maioria dos estabelecimentos agropecuários no Distrito Federal contrasta com as relações familiares estabelecidas na produção agrícola presentes na maioria dos estabelecimentos no Brasil.

A Tabela 4.9 mostra a área total colhida dos principais produtos do Distrito Federal, no período de 1985 a 1995, tendo por base as informações do censo e o levantamento da produção municipal feita pelos técnicos do IBGE. Em uma análise superficial, pode-se notar que a estimativa da área colhida para 1995 do PAM do IBGE foi maior em 18 mil hectares do que a estimativa do período subsequente do censo de 1995. É uma diferença de 34,6% entre as duas estimativas. Pode o censo de 1995 ter subestimado a produção agrícola. Entretanto, a inspeção dos dados do PAM mostra que a área de produção agrícola com as principais lavouras está diminuindo a uma taxa geométrica de 5,5% ao ano no período (significativa ao nível de 5% de confiança). A área encontrada no censo de 1995 é menor do que a área colhida em 1985. Esses indicadores não permitem concluir que a produção agrícola está regredindo no Distrito Federal, mas permitem, pelo menos, mostrar com alguma certeza que a produção agrícola não está crescendo. Assim, o espaço do Distrito Federal que é ocupado com atividades agrícolas não pode ser caracterizado como dinâmico.

Em 1998, a EMATER-DF estimou que foram cultivados 76.906 hectares em grãos. As estimativas das áreas das principais culturas de grãos foram: 36.081 ha de soja de sequeiro e 546 ha de soja irrigada; 18.474 ha em milho de sequeiro, 2.718 ha de milho da safrinha e 2.592 ha de milho irrigado; 6.749 ha de feijão das águas, 3.056 ha de feijão da seca e 3.169 ha de feijão irrigado. Em 1997, segundo a EMATER-DF, a área cultivada com grãos no DF era de 77.200 ha. De uma forma geral é possível fazer uma avaliação de que a

produção de grãos que está sendo desenvolvida no Distrito Federal não tem mais um grande dinamismo. Parte da produção de grãos (soja) é de sementes, o que implica em uma produção que utiliza mais tecnologia no processo produtivo.

A produção agrícola de Brasília tem algumas particularidades e entre elas destaca-se a utilização de tecnologia e uma alta intensidade de capital. Na área da plasticultura, destaca-se o cultivo de morango com cobertura de plástico, que tem uma área cultivada de 165 ha em 1998. Outro destaque é o cultivo protegido, em sua grande maioria de pimentão (plantio sob estufa), que, em 1998, contava com 64 ha e hoje chega a 70 ha. Esse tipo de cultivo foi iniciado na década de 1990. Ele se desenvolveu em função das exportações de hortigranjeiros para as regiões dos estados do Amazonas, Pará e Ceará. O custo da construção de uma estufa de 350 metros quadrados é de R\$ 3.000,00, segundo MORI (2000). Segundo o mesmo autor, para a condução da cultura 50% dos produtores utilizam apenas mão-de-obra familiar, e os outros produtores têm até 6 funcionários dependendo da quantidade de estufas. A pesquisa indicou que somente 37% dos produtores faz controle de custos. Essas atividades econômicas exigem um enorme investimento de capital para a sua realização. O cultivo protegido possibilita um controle maior das adversidades naturais e uma qualidade melhor dos produtos.

É interessante notar que os investimentos que são feitos nas propriedades agrícolas em Brasília são maiores que os investimentos que seriam esperados ocorrer em condições normais das explorações agrícolas em outros locais. As observações de KURIHARA (1989:49) apontam neste sentido: "Verifica-se entre os estabelecimentos amostrados, um investimento maior nas casas sede, onde se constata a existência de moradias – algumas sofisticadas – com toda a infra-estrutura urbana, como luz, asfalto, telefone, ônibus interligando as zonas urbanas, etc., cujos investimentos não afetam diretamente a formação da Renda Bruta do produtor."

Tabela 4.10 – Área colhida das principais lavouras

Fonte da informação e ano	Total da área colhida com as principais lavouras
Censo de 1985	51961
PAM 1989	79636
PAM 1991	73792
PAM 1993	66886
PAM 1995	68385
Censo de 1995-1996	50799

Fonte IBGE(1998).

ROCHA (1992:136) aponta a existência de produtores cuja atividade principal não é a agropecuária, principalmente em um grupo de pecuaristas, que investiu em atividades agrícolas como uma diversificação de investimentos e para uso na aposentadoria: "Outro grupo de pecuaristas tem na bovinocultura a atividade principal de sua propriedade. Estes pecuaristas, geralmente são empresários rurais ou exercem atividades urbanas. Embora muitas vezes não tenham na criação de bovinos a sua principal fonte de renda, utilizam a tecnologias recomendadas pela pesquisa e extensão para tornar melhor o trato com os animais". ROCHA (1992:136) acrescenta ainda: "Os bovinocultores constituem um grupo a parte do empresariado rural por terem como principal fonte de renda as atividades realizadas no comércio e indústria e não necessariamente ligadas à pecuária, que é explorada como uma diversificação de renda ou como uma especulação com a terra. Este grupo teve normalmente um acesso privilegiado ao crédito para investimento nessas atividades".

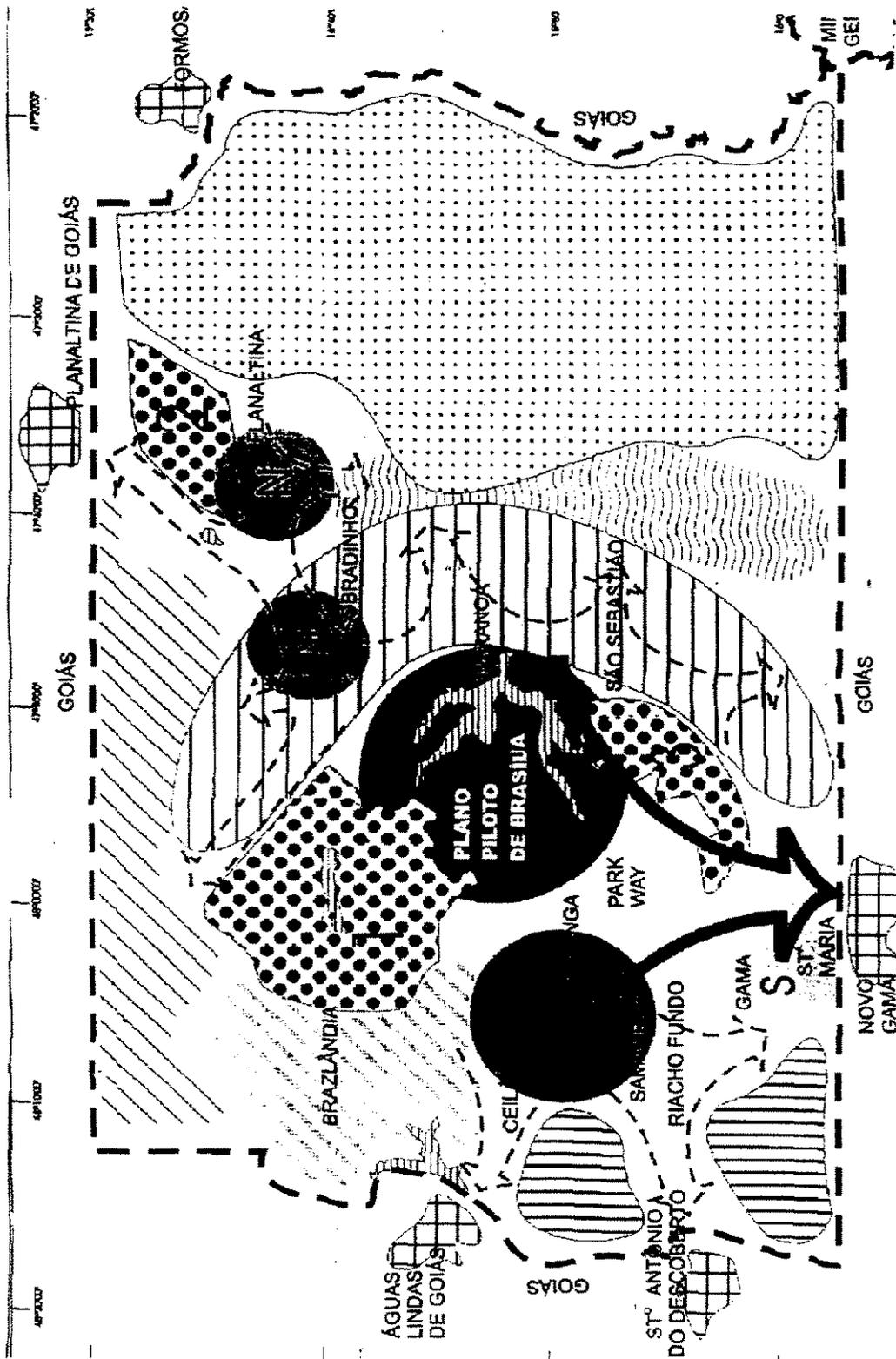
Outra atividade que cresce na área rural do Distrito Federal é a do turismo rural. Antes de 1996 existiam apenas três empreendimentos que poderiam ser classificados como tal. Segundo COELHO (2000:9), "são cerca de quarenta propriedades em funcionamento (...) em quatro anos a atividade atingiu um crescimento da ordem de 480% e contribui com cerca de 1500 empregos." Segundo o diagnóstico do setor, 76% dos empresários possui nível superior (COELHO, 1998:29). Em média, os empreendimentos têm onze

funcionários. Em menos de 5% dos casos, a comercialização é feita por gerentes, pois em sua grande maioria os empreendimentos são gerenciados diretamente pelas famílias. Mais de 65% dos gastos dos empreendimentos são feitos na comunidade local e são gastos realizados basicamente em contratação de mão-de-obra do local. Essa é uma evidência de como a metrópole está lançando na área rural as atividades que por ela serão controladas.

O setor agro-industrial teve um aumento de sua importância na década de 90, na medida em que houve uma regulamentação que permitiu e facilitou a regularização de pequenas agroindústrias. As atividades das agroindústrias, fiscalizadas pelo governo distrital, foram iniciadas em 1992, com a aprovação da legislação que possibilitou a legalização e funcionamento de agroindústrias nas propriedades rurais do DF. Em 1999, existiam no Distrito Federal cerca de 525 unidades de agroindústrias. Essas agroindústrias criaram cerca de 1.803 empregos, o que dá uma média de 3,5 empregos por agroindústria. As atividades destas indústrias são pequenos abatedouros, industrialização do leite (*yougurt* e queijos), panificação, doces, etc. Em geral essas agroindústrias são empresas familiares cujos donos em sua grande maioria possuíam uma escolaridade de nível superior. No governo Cristóvan Buarque (95-98), sob a sigla do programa "Prove", criou-se mais de 120 empresas. Esse conjunto de agroindústrias espalhadas pelo Distrito Federal mostra a crescente penetração das atividades não agrícolas no meio rural e como elas estão ligadas às atividades da metrópole.

O Mapa nº 4.1 foi elaborado por ANJOS (2000) com base em sua tese de doutoramento, na qual usou vários instrumentos tais como: fotos aéreas e sistemas de informações geográficas para a modelagem de processos espaciais com o objetivo de determinar a dinâmica urbana do Distrito Federal. No Mapa, estão identificados os principais vetores de crescimento urbano na área do Distrito Federal. O principal vetor estava direcionado para o sul. Ao sul de Brasília está localizada a cidade de Luziania. Outros vetores da expansão urbana mostram como a metrópole está se deslocando em várias direções, seguindo as estradas e a infra-estrutura social e urbana. Essas áreas já ultrapassadas pelos vetores de expansão secundários eram áreas de atividades agrícolas.

Mapa 1. FLUXOS DE EXPANSÃO METROPLITANA.



Fonte: ANJOS(2000)

A área, na qual ainda se encontram atividades agrícolas de empresas produtoras de cereais, no qual se localizou o PAD-DF por estar mais distante da infra-estrutura urbana, não apresenta, ainda, muitos sinais de fragmentação no uso da terra. Entretanto, com a construção da terceira ponte, um conjunto de empreendimentos nessa área começa a ser lançado, espalhando a rede de influência da metrópole sobre o que resta do território. No *site* <http://www.chacarasbrasil.com.br/>, encontra-se um exemplo de propaganda dessa influência. As páginas do *sítio* sobre o empreendimento apresentam muitas argumentações, quase sempre usando o apelo especulativo para estimular a compra de terra, e entre elas está a seguinte:

Aliás, esta tem sido uma nova tendência das grandes cidades brasileiras, com as pessoas de médio e alto poder aquisitivo mudando-se para regiões mais afastadas do centro, em terrenos com grandes áreas, procurando mais conforto e segurança. O sucesso de empreendimentos como o *Alphaville* de São Paulo comprovam esta tendência. Este tipo de comportamento já é comum nos Estados Unidos há muito tempo. Moradores do Rio de Janeiro e São Paulo se dispõem a gastar 2 horas para chegar a um local para seu lazer familiar, como Petrópolis e Santos, e aqui você chega em 30 minutos.

A metrópole já ultrapassou os limites do Distrito Federal na década de 1980. O processo de conurbação na região é muito rápido e os vetores secundários para a cidade de Águas Lindas, Santo Antônio do Descoberto e Planaltina de Goiás demonstram o espalhamento da metrópole. A cidade de Valparaíso de Goiás, vizinha ao Distrito Federal, foi criada em 1996, do desmembramento do município de Luziania. Segundo o censo de 2000, a sua população total de era de 93.960 pessoas e zero de população rural. Em 1996, a cidade tinha 75.380. A taxa média geométrica de incremento anual é de 5,66% ao ano. Essa área foi transformada em uma cidade dormitório do Distrito Federal e não possui área rural. Com a construção do metrô de Brasília, que chega à cidade satélite de Ceilândia, e com a criação da cidade de Águas Lindas de Goiás, a população dessa cidade pulou de 61.478, em 1996, para 105.379, com apenas 163 pessoas morando na área rural. A sua taxa de crescimento é de 14,42% ao ano.

O mapa 4.1 indica a fragmentação do espaço do Distrito Federal. O crescimento urbano tem colocado em todo o Distrito Federal, e no seu entorno, elementos urbanos da metrópole que têm fraturado a superfície do território com os usos da terra diferentes do que tinha sido planejado. A área rural tinha sido planejada para ser uma área rural organizada de forma concêntrica com atividades agrícolas e atividades de proteção à cidade.

Neste capítulo, procurou-se mostrar que o espaço geográfico do Distrito Federal é o palco de vários processos, entre eles alguns que podem ser caracterizados como especulativos e como uma forma de acumulação primitiva do capital. As condições necessárias para a instalação desses processos estão presentes. A expectativa de uma demanda crescente de terra para os elementos metropolitanos na região fornece um cenário, no qual a possibilidade tanto da especulação com as terras, como da apropriação individual da terra pública serão empreendimentos muito dinâmicos.

Os ganhos que podem ser realizados criam uma corrente financeira em que os preços dos imóveis, dos aluguéis e dos elementos urbanos sobem persistentemente. Sabe-se que o fato de uma expectativa de um preço ascendente se confirmar durante um período de tempo poderá induzir a crença de sua inevitabilidade em parte da população e, assim, estimulará mais demanda pelos ativos e estimula a formação de um círculo virtuoso de crescimento dos preços e que pode se confirmar, ou, não no futuro.

Com base nessa corrente financeira, vários processos de arbitragem de preços podem ser realizados. Entre estes processos, um é o que ocorre entre os preços dos vários elementos urbanos: imóveis comerciais, residências, apartamentos e lotes residenciais. Outro é aquele que existe entre os preços dos elementos urbanos em diferentes locais, como, por exemplo, entre imóveis localizados no Plano Piloto, na cidade satélite e no entorno do Distrito Federal. Outro processo de arbitragem de preços é a realizada em relação à forma da propriedade da terra ser legal, irregular mas passível de legalização e ilegal.

A arbitragem (especulação) entre os preços da terra em diferentes períodos de tempo é um processo que concorre com o mercado financeiro. Como a terra foi tornada

escassa em Brasília e o seu preço tem crescido persistentemente, a especulação com a terra tem sido mais lucrativa que os investimentos no mercado de capitais. Esse mercado torna-se o principal investimento da cidade.

A invasão das terras públicas é um investimento muito rentável. Não existe regulamentação sobre o que pode ou não ser feito. A legalização dessas ocupações será um estímulo a novas ocupações. A invasão da terra pública pode se tornar uma forma de aumentar a oferta de terras e, assim, saciar a demanda por esse ativo especulativo. A legalização da invasão pode estimular mais invasão.

Em todos os processos de arbitragem entre os preços, está claro o papel do meio ambiente construído, isto é, da valorização do elemento urbano em função da infraestrutura urbana e social construída pela sociedade no Plano Piloto de Brasília. O processo de organização do espaço social e do desenvolvimento agrícola planejado e pretendido para a região não atingiu as metas, devido à presença destes vários processos de arbitragem que construíam um cenário no qual os atores sociais se movimentavam procurando atingir outros objetivos. A constatação do crescimento dinâmico das atividades com alto retorno, como as atividades de hortaliças em cultivo protegido, do turismo rural e das agroindústrias, que se desenvolvem e prosperam na área rural de Brasília, mostram que somente as atividades que proporcionem altos retornos podem concorrer com a atividade de especulação pura e simples com as terras. Atividades agrícolas com alta lucratividade exigem um alto investimento de capital, técnicas e um gerenciamento sofisticado para viabilizar os altos lucros, o que está distante da possibilidade da maioria dos condutores de atividades agrícolas.

O investimento público sobre a terra que valoriza o meio ambiente. Pode ocorrer uma apropriação privada destes benefícios, se existir a propriedade privada dos elementos urbanos que têm o acesso aos benefícios. O comando sobre quem fará a utilização dos elementos urbanos pode ser ou da sociedade ou do mercado. No Distrito Federal assiste-se a um rápido processo de privatização dos elementos urbanos, e particularmente dos lotes residenciais. Existe um processo de deslocamento do comando da sociedade para o mercado. Entretanto, a regulamentação é fraca. Por isso corre-se o perigo de, no futuro, encontrar a região em um caos urbano. A desorganização será o resultado do que se

pretendia ser um espaço racionalmente planejado para ser ordenadamente ocupado. Os que planejaram o Distrito Federal apostaram na construção de uma cidade controlada pela sociedade. Entretanto, a propriedade privada aos poucos introduziu o conflito entre os interesses individuais e os da sociedade e, com isso, o mercado terminou ganhando o comando. O mercado comanda a cidade.

CAPÍTULO 5 – A OCUPAÇÃO DA MÃO DE OBRA.

Neste capítulo pretende-se discutir as novas tabulações obtidas pelo projeto “Rurbano”, do Núcleo de Economia Agrícola, do Instituto de Economia da UNICAMP, com o processamento dos dados obtidos da pesquisa de campo registrada em meio magnético da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar do IBGE.

O processamento desses dados oferece novas informações sobre as atividades que são desenvolvidas pela população no Distrito Federal. O objetivo será mostrar que o plano inicial de estimular as atividades agrícolas na área rural do DF não obteve o êxito esperado e planejado. Esse plano era uma tentativa de criar um processo de desenvolvimento na área rural, com base no crescimento do setor agrícola. Os dados obtidos mostraram que as atividades não agrícolas são hegemônicas na área rural.

Os problemas enfrentados com o desenvolvimento na área rural são devidos, em parte, à visão setorial e dicotômica dos planos implementados no Distrito Federal. A visão adotada para analisar e propor soluções baseava-se em uma divisão setorial da economia e na dicotomia rural-urbana. Esta dicotomia, utilizada nos planos elaborados, considerava o rural como idêntico ao agrícola e com isso restringia ainda mais a amplitude do conceito. Por outro lado, o conceito de setores é uma abstração que auxiliou, em uma determinada época da evolução do pensamento econômico, a estudar o desenvolvimento econômico. A imaginada barreira que separava o setor agrícola do setor industrial foi dissolvida com o passar do tempo, e hoje o conjunto de atividades que correspondia aos diversos setores passou a ser tratado pelo termo genérico e que engloba os demais: agroindústria. Ao elaborar os planos de desenvolvimento com base na promoção de atividades agrícolas na área rural, estava posto, a priori, determinado padrão de organização para a área rural. Esse padrão era constituído de uma área rural composta de atividades agrícolas organizadas em forma de áreas circulares à metrópole, de forma a respeitar os custos de transporte. Era um plano que utilizava a razão para ordenar o espaço no Distrito Federal. O plano, para seus idealizadores, deveria ser implementado, pois era o mais racional ente as alternativas existentes.

Desconsiderando as novas alternativas criadas pela presença de uma metrópole na organização espacial das atividades sociais e econômicas, os planos de desenvolvimento para estimular o desenvolvimento agrícola não tiveram o sucesso esperado. Esperava-se que a área do Distrito Federal produzisse o abastecimento da metrópole e que, também, servisse como uma proteção contra a expansão da área urbana. Usar um cinturão verde para ordenar o uso do espaço estava funcionando em Londres e deveria funcionar em Brasília. Ambos os objetivos, abastecimento e proteção, não se concretizaram plenamente em função, entre outros fatores, do espalhamento de uma dinâmica rede de atividades metropolitanas.

A Tabela 5.1 mostra a evolução da população residente do Distrito Federal de 1960 a 2000. Os números mostram o rápido crescimento populacional no período. Como no início a população existente no local era muito pequena, a principal fonte de crescimento populacional foram as migrações. Os investimentos públicos realizados na área geraram empregos e oportunidades que atraíram as pessoas de todos os recantos do Brasil. A transferência de atividades do governo federal do Rio de Janeiro para a nova capital deu também um impulso para o processo de crescimento populacional.

Tabela 5.1 – Evolução da população residente do Distrito Federal no período de 1960 a 2000

Data	População Residente		Urbana
	Rural	Total	
01.07.1957	12.700	12.700	
01.09.1960	140.164	51.830	88.334
01.09.1970	537.492	21.410	516.082
01.09.1980	1.176.935	37.904	1.139.031
01.09.1991	1.601.094	85.205	1.515.859
01.09.1996	1.821.946	129.698	1.692.248
01.08.2000	2.043.169	88.727	1.954.442

Fonte: IBGE(2001).

O dinamismo do crescimento da população no Distrito Federal pode ser notado pelas altas taxas de crescimento em comparação com as taxas de crescimento da população do País. Na tabela 5.2 são relacionadas as taxas de crescimento para o Brasil e para Brasília. Incrementos da ordem de 14% ao ano representam uma movimentação muito

rápida de pessoas. Essa movimentação ocorreu nas décadas de 60/70. Na década seguinte, essa taxa diminuiu o ritmo para cerca de 8% ao ano, o que representou ainda um acréscimo de 690 mil pessoas em dez anos, que é equivalente à população de uma cidade média. A comparação entre as taxas de crescimento populacionais de Brasília e do Brasil mostra, em todos os períodos, ritmos maiores de crescimento para Brasília.

No interregno de 1991 a 1996, Brasília teve um crescimento populacional maior que a taxa média de crescimento geométrico do Brasil, que foi de 1,28% ao ano, o que representa um crescimento populacional bastante rápido e reforçado pelas migrações. No período 1996/2000 a taxa de crescimento foi superior à taxa do país em 0,98% ao ano. Embora a diferença entre as taxas seja decrescente, a do Distrito Federal é quase 50% maior.

Tabela 5.2 – Taxas médias de crescimento geométrica de incremento anual da população residente (por 1.000 habitantes)

Período	Brasil(%)	Distrito Federal(%)
1950/1960	2,99	122,63(1)
1960/1970	2,89	14,39
1970/1980	2,48	8,15
1980/1991	1,93	2,84
1991/1996	1,38	2,66
1996/2000	1,93	2,91

Fonte: IBGE (2000).¹

Entretanto, esses dados revelam também uma evidente desaceleração persistente nas taxas de crescimento populacional. As taxas de crescimento estão caindo no decorrer do tempo. Apesar da desaceleração, a taxa ainda está em um patamar bastante alto para os padrões de crescimento do total do País. Daí, pode-se concluir que existem fatores que podem estar atraindo pessoas para o Distrito Federal e que continuam a agir mesmo com uma menor intensidade.

¹ Calculado entre 1957/1960.

Tabela 5.3 – Densidades demográficas do Estado de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Brasil- 1960/2000 (habitantes/km²)

Ano	RJ	SP	DF	Brasil
1960	152,66	51,79	24,28	8,29
1970	207,71	71,86	93,14	11,01
1980	260,74	101,25	203,94	14,07
1991	291,68	126,96	275,00	17,18
1996	305,32	137,13	312,94	18,38
2000	332,20	148,57	347,35	19,84

Fonte: IBGE(2000).

Essa dinâmica populacional colocou o Distrito Federal como uma das unidades da Federação com uma das mais altas densidades demográficas do País em menos de quarenta anos. Na Tabela 5.3 estão as densidades demográficas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, do Distrito Federal e do Brasil, com o objetivo de se comparar essa extraordinária evolução da densidade demográfica em um curto período de tempo.

O Distrito Federal atingiu em 1996 uma população de quase 313 pessoas por quilômetro quadrado, a maior densidade demográfica entre as unidades da federação. A aglomeração urbana no território do Distrito Federal evolui na direção de se tornar uma metrópole. A pressão do número de habitantes sobre esse espaço e sobre os recursos construídos no meio ambiente cresce. As economias de escala e os benefícios dos investimentos em bens públicos tornam o crescimento populacional menos custoso.

Foi extraordinária a evolução da população de Brasília. O crescimento populacional indica a rápida mobilidade de enormes contingentes do povo brasileiro, em face do deslocamento para um ponto do território de quase 1,8 milhões de brasileiros em apenas 35 anos. Os dados mostram a disparidade entre a densidade demográfica do Brasil e do Distrito Federal. Essa mobilidade geográfica dos indivíduos foi uma resposta aos estímulos dos investimentos públicos realizados na área do Distrito Federal. Esses deslocamentos populacionais refletem a forma desigual do desenvolvimento do capitalismo com suas enormes aglomerações e os imensos vazios geográficos que cria.

Os indicadores da pressão populacional sobre a terra nas diversas regiões do Brasil são, portanto, de intensidades bastante diferentes. A idéia de escassez de terras precisa ser clarificada. A “falta de terras” ou recursos naturais de uma forma absoluta não existe, pois a quantidade de terras disponíveis é mediada pelos investimentos da sociedade em infraestrutura física e social no meio ambiente construído. Um exemplo de que a apontada “falta de terras” vista de uma forma absoluta não existia é o forte crescimento populacional que ocorreu no Brasil, pelo menos até os anos oitenta, sem que os conflitos por terra fossem tão visíveis e agudos como os atuais. Quando existiam os conflitos no passado, eles se davam em regiões na fronteira da expansão agrícola. Nessas áreas próximas às fronteiras, as densidades demográficas eram menores e os conflitos se davam pela posse e ocupação das terras públicas entre os posseiros e grileiros, portanto, em torno de terras sem “donos”, ou por terras ainda disponíveis ao acesso direto dos indivíduos.

As diferentes densidades demográficas criam cenários de disponibilidades relativas de recursos que são distintas devido às atividades da produção social que nelas serão desenvolvidas. A utilização das terras, sua intensidade de uso, a frequência com que serão usadas durante o ano, todas essas questões serão influenciadas pela densidade demográfica em uma determinada região. Como a distribuição populacional não é homogênea no território nacional e as necessidades das atividades produtivas realizadas nas diferentes regiões são diferentes, criam-se desequilíbrios. A população se desloca entre as diferentes regiões e o resultado é um todo articulado nacionalmente.

Brasília está no centro das redes de relações e das articulações que formam o todo articulado da sociedade brasileira. Portanto, a movimentação da população, dos capitais, das mercadorias através de todo o território nacional constrói uma rede de relações entre as populações residentes nas diferentes regiões, entre as economias e suas sociedades locais. As diferentes localizações da infra-estrutura física e social construída no espaço são intermediadas por essa rede de relações. Por exemplo, a terra da fronteira agrícola atrai a população que está nas regiões rurais mais densamente povoadas. A terra rural mais próxima dos centros urbanos é utilizada para atividades agrícolas, ou não, a depender de seu uso futuro para a urbanização. Essa terra que está localizada em uma área mais próxima dos centros urbanos pode ser trocada por terra da fronteira agrícola. O emprego urbano e as

oportunidades oferecidas pelas metrópoles se ligam aos mercados de trabalho das médias e pequenas cidades. Os contingentes rurais expulsos pela elevação da produtividade no processo produtivo rural procuram emprego, local para residência e serviços públicos nas aglomerações urbanas mais próximas: as pequenas cidades. Gente passeia pela terra à procura de oportunidades e de receber uma remuneração para assim sobreviver, servindo aos ditames do capital e produzindo mercadorias como se fossem máquinas adaptadas para produzir lucro. Tornam-se coisas adaptáveis aos desejos de reprodução e da acumulação do capital. Essas relações materiais e sociais e suas respectivas redes formam um todo articulado que está sendo suposto como se fosse um dado do problema, a priori, sem que se admita a possibilidade de alterações nessas mediações, quando se discute a escassez ou a falta do fator de produção terra de uma forma absoluta.

A terra e a infra-estrutura física e social nela construída é fixa e não pode ser movida, sob pena de destruir a sua utilidade. O Estado investe em infra-estrutura física (e também social), contudo, com a mobilidade da população, das mercadorias e dos capitais, esse capital da sociedade fixado na terra pode sofrer desvalorizações. Caso ocorra essa desvalorização, ela incidirá principalmente sobre o capital fixado na terra que, no caso do Distrito Federal, é de propriedade estatal. Com a desvalorização e a crise, as regiões e suas densidades demográficas que são produtos de arranjos sociais e das necessidades do capital no momento anterior a crise, sofrem um brutal impacto. O capital fixado na terra se desvaloriza e reduzem-se as oportunidades de empregos. Particularmente são reduzidas as oportunidades de empregos para a sua população com menos educação e mais pobre. Novas movimentações de capital e de população são necessárias para a superação da crise.

Podem ocorrer valorizações em determinadas regiões devido aos investimentos públicos em infra-estrutura física e social, que permitem o crescimento persistente da economia. Em uma localidade específica, se a pressão existente pela utilização dos recursos for maior que a disponibilidade dos mesmos em um dado momento, estabelece-se um processo que dá base para movimentos de preços que sustentem a movimentação e a atração de mais recursos para esse local.

A persistência dessa pressão sobre os recursos e dos estímulos para o crescimento da região pode formar uma crença nos atores econômicos da sua inevitabilidade e, assim,

surgir um processo especulativo local que pode perdurar. Esse processo é um processo localizado em um determinado ponto do espaço, mas que, pela atração de pessoas e capitais, pode acabar interligando várias regiões do País. Em um quadro como esse é que as relações entre pessoas e terra e as respectivas densidades demográficas das regiões são mediadas pela dinâmica da sociedade. Neste sentido, as altas densidades demográficas não significam necessariamente falta ou escassez do “fator” econômico produtivo: terra.

Se a densidade demográfica no Distrito Federal é a mais alta do Brasil, por outro lado o seu regime da propriedade de terra urbana e rural do Distrito Federal é muito particular. Considerando que todas as terras existentes antes da implantação do Distrito Federal eram particulares com desapropriações, aquisições, etc., restaram apenas 33,3% em mão de particulares. Em uma primeira fase, toda a terra urbana era de propriedade do Estado. A importância da propriedade estatal era muito grande no Distrito Federal e os imóveis para habitação dos funcionários públicos (elementos urbanos construídos) eram de propriedade do governo federal, quando normalmente são de propriedade particular. Parte da propriedade das terras rurais era do Estado, devido a não conclusão dos processos de desapropriação. Essa situação fez com que a terra de propriedade de particulares, por uma imposição da sociedade, fosse muito escassa desde a criação de Brasília. A mediação da sociedade criava a escassez. Após o início da venda de lotes residenciais para particulares, em 1963, a arrecadação com a venda dos mesmos passou a ser uma importante fonte para a realização de investimentos públicos na área. O Estado passa a administrar a escassez, pois o volume da sua arrecadação dependia diretamente da administração e da imposição da escassez de terras, tendo em vista que ele era o único que poderia ofertar terras de uma forma legal.

No início, o peso da propriedade privada no conjunto das terras do Distrito Federal era bastante pequeno. A propriedade privada da terra tinha um caráter residual no Distrito Federal. O Estado administrou o aumento da oferta de terras, de forma a manter a sua arrecadação crescente. Com o passar do tempo, o peso da propriedade privada no conjunto de terras do Distrito Federal foi aumentando e com isso a escassez de terras passa a ter novas intermediações. A sociedade, por meio da administração do Estado, introduziu novas mediações no processo de determinação da escassez de terras. As densidades demográficas

e as disponibilidades de recursos podem representar escassez, ou não, a depender das diferentes configurações e arranjos da sociedade.

A disponibilidade de terra seja para moradia ou para agropecuária, quer em regime de propriedade privada ou em regime de arrendamento da terra de propriedade estatal do solo, está mediada pelos investimentos públicos e pelos empregos do governo federal. Essa disponibilidade de terras estará mediada pelos movimentos sociais e eles darão forma a essa disponibilidade, que será influenciada diretamente pela ação dos oportunistas (contraventores) e expropriadores dos direitos da sociedade sobre o solo e a natureza.

O plano elaborado pelos idealizadores do Distrito Federal previa uma agricultura moderna no Cerrado e, particularmente, de uma agricultura modelar no DF. Pretendia-se que o planejamento utilizado no Distrito Federal fosse um padrão a ser copiado pelos municípios em desenvolvimento no País. Criou-se uma base social e política para que as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento agrícola na área rural fossem implementadas. Instituições do governo voltadas para a promoção e apoio ao desenvolvimento agrícola na área rural foram criadas. O governo ofereceu recursos para o financiamento das atividades agrícolas. Incentivos e subsídios foram criados para que o plano fosse realizado. Vários programas de desenvolvimento rural e agrícola foram implementados durante a curta existência do Distrito Federal. Investiu-se pesadamente em infra-estrutura agrícola, transportes, pesquisa social e educacional, etc.

Aliado aos impactos positivos sobre a produção agrícola decorrente do investimento público, ocorreu o crescimento da população e, particularmente, de uma população com um nível de renda mais alto que o nacional. A escolaridade da população do Distrito Federal é alta se comparada com o nível existente no restante do País. O fato de o DF ter a maior arrecadação do imposto de renda por habitante no Brasil indica que a parcela da população de alta renda no DF é significativa. O padrão de desenvolvimento da agricultura do DF dependeu, portanto, dos investimentos públicos e do crescimento da demanda derivada da aglomeração metropolitana. Torna particular seu desenvolvimento agrícola a alta renda de parte de sua população e a situação fundiária em que o Estado é proprietário de parcela substancial da terra.

Tabela 5.4 – Evolução da população economicamente ativa do DF, 1981 a 1999. (mil pessoas)

ano	urbano	rural	Total
81	485	13	498
92	738	37	775
93	729	47	776
95	798	46	844
96	748	117	865
97	825	61	886
98	821	103	924
99	892	84	976

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano – N.E.A. / I.E. / UNICAMP.

A análise da evolução da população economicamente ativa no Distrito Federal no período de 1981 a 1999 está descrita na Tabela 5.4. Essa análise pretende descrever as principais ocupações da população e as respectivas dinâmicas dos ritmos de crescimento dos empregos e outras variáveis no Distrito Federal, para se entender o processo de desenvolvimento na área rural do Distrito Federal e sua organização espacial. A distribuição das pessoas entre as diversas atividades produtivas e as características de emprego e os seus ritmos de crescimento podem revelar o caminho de desenvolvimento que a área rural do Distrito Federal percorreu.

A taxa de crescimento da população economicamente ativa entre os anos de 81 e 92 do DF foi de 4,5% ao ano (significativa ao nível de confiança de 5%), enquanto que no período 92/99 caiu para 3,3% a.a. (significativa ao nível de confiança de 5%). Essas taxas estão relacionadas na Tabela 5.5. A redução de 1,2 % na taxa de crescimento da população economicamente ativa no Distrito Federal na década de 90 indica um arrefecimento no crescimento, mas a taxa de 3,3% a.a. é superior à taxa de crescimento populacional do Brasil, que é de 1.3% a.a. Assim, essa região tem criado mais ocupações que o aumento da população, atraindo pessoas de outras áreas do País.

A taxa de crescimento da população economicamente ativa rural entre 1981 e 1992 foi de 11,0% a.a. (significativa ao nível de confiança de 5%). A população economicamente

ativa rural estimada em 1992 era de 37 mil pessoas e em 1999 perfazia o total de 84 mil pessoas. Foram acrescidos 47 mil postos de trabalho na área rural de Brasília, neste período. A população economicamente ativa no Distrito Federal cresceu de 498 mil pessoas em 1981 para 976 mil pessoas em 1999.

Tabela 5.5 – Taxas de crescimento da população economicamente ativa segundo períodos

Período	Urbano	Rural	Total
81-92	4,3	11,0	4,5**
92-99	2.5	13,2**	3,3**

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano – N.E.A. / I.E. / UNICAMP.

A participação percentual da população rural economicamente ativa no total da população economicamente ativa pulou de 2,6%, em 1981, para 8,6%, em 1999, refletindo o fato de ter taxas maiores de crescimento da população economicamente ativa da área rural de 1981 a 1997 do que a população economicamente ativa urbana no mesmo período. Esse maior crescimento da população na área rural e de sua população economicamente ativa demonstra que estão ocorrendo mudanças significativas na área rural.

Tabela 5.6 – Evolução da população economicamente ativa na área rural entre 1981 e 1999 (mil pessoas)

ANO	AGRÍCOLA	NÃO AGRÍCOLA	DESEMPREGO	TOTAL
1981	6	6	1	13
1992	12	24	1	37
1993	19	27		47
1995	13	30	3	46
1996	21	84	13	117
1997	16	40	5	61
1998	18	73	12	103
1999	15	60	9	84

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano – N.E.A./ I.E./ UNICAMP.

A Tabela 5.6 mostra o crescimento da população economicamente ativa na área rural entre 1981 e 1999. Em 1981, eram 13 mil pessoas economicamente ativas na área

rural. Em 1999, esse número foi estimado em 84 mil. A taxa de crescimento da população economicamente ativa para o período de 1992 a 1999 foi de 13,2% a.a., conforme pode ser visto na Tabela 5.7.

Tabela 5.7 – Taxas de crescimento da população economicamente ativa rural segundo períodos

Período	Agrícola	Não agrícola	Total
81-92	7,2	14,9	11,0**
92-99	2,0	17,1***	14,3***

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano – NEA / IE/UNICAMP.

A área rural do Distrito Federal tem absorvido mão-de-obra em um ritmo rápido. Os dados mostram que essa dinâmica de crescimento tem sua principal fonte no crescimento das atividades não agrícolas na área rural. Existe um pequeno aumento das atividades agrícolas no período de 1992 a 1999, mas ele não é suficiente para se igualar ao das atividades não agrícolas. Em 1981, o número de empregados agrícolas era igual ao dos não agrícolas na área rural. Em 1997, apenas 26% da população economicamente ativa rural está empregada em atividades agrícolas. Em 1999, a população economicamente ativa rural que está ocupada com atividades agrícola é de apenas 18%. Essa queda na participação reflete a perda da predominância das atividades agrícolas na área rural do DF e o papel residual dessas atividades no contexto das ocupações na área.

Tabela 5.8 Taxas de desemprego urbano e rural no Distrito Federal de 1995 a 1999

ano	taxa de desemprego	
	Urbana	Rural
95	8,3	6,5
96	13,2	11,0
97	10,4	8,2
98	12,3	11,5
99	15,7	10,7

Fonte: Tabulações especiais do projeto Rurbano, 1999.

A taxa de desemprego na área rural, em 1997, é de 8,2%, enquanto que em 1981 era de 5,3% da população economicamente ativa rural. Em 1999, a taxa de desemprego é de 10,7%. Para todos os anos, as taxas de desemprego na área rural são menores que as taxas de desemprego urbano. As altas taxas de juros podem explicar uma parte do desemprego crescente no País, que é um fenômeno geral. Entretanto, esses indicadores que mostram taxas menores de desemprego na área rural merecem uma atenção maior do ponto de vista dinâmico.

O crescimento das ocupações na área rural em um ritmo acelerado pode ser constatado, quando comparado ao crescimento na área urbana, 13,2% na área rural contra 2,5% na área urbana. Esse crescimento no número de ocupações, aliado ao fato de que as taxas de desemprego nos vários anos são todas menores do que as taxas de desemprego de áreas urbanas, demonstram a existência de um fator que pode estar atraindo os indivíduos para a área rural. Esses indivíduos podem ser oriundos ou do Distrito Federal, ou do entorno do Distrito Federal, ou de outras regiões do Brasil. As menores taxas de desemprego indicam também um dinamismo da região. A mobilidade da mão-de-obra é importante, e essa mobilidade faz com que a diferença entre taxas de desemprego da área rural e urbana do DF não aumente muito. As migrações de outras regiões em direção à área rural do DF ajudam a estabelecer um certo equilíbrio entre a taxa de desemprego na área rural do DF e a taxa de desemprego em geral. Entretanto, é necessário registrar que existem 595 mil pessoas procurando emprego na área rural no Brasil, o que corresponde a uma taxa de desemprego de 3,85% da população economicamente ativa no ano de 1999, sendo portanto a taxa de desemprego rural muito menor que a do Distrito Federal em 1999.

A Tabela 5.9 apresenta a evolução da população não economicamente ativa na área rural e urbana do Distrito Federal. Houve um crescimento do número de aposentados, que em 1981 era de mil na área rural, passando para 11 mil em 1999. A localização de um grande número de aposentado na área rural e o seu rápido ritmo de crescimento detectado pela PNAD pode indicar que a área rural possui fatores que estão atraindo essas pessoas para se fixarem nesses locais. Entretanto, esses dados sobre o crescimento dos aposentados podem ser explicados na direção apontada por SILVA (1999:66):

O que mais impressiona, entretanto não são os dados de cobertura da Previdência Rural (...). É a constatação de que tudo ocorreu como que por acaso. Mais do que isso: ocorreu a despeito da ação dos poder público que sempre teve a prática de restringir burocraticamente a concessão dos benefícios permanentes, como aposentadorias e pensões, com vistas a reduzir o déficit do Programa de Previdência Rural, apesar do direito assegurado constitucionalmente.

Ou seja, a Previdência Rural nunca foi pensada como uma política social ativa.

Tabela 5.9 – População economicamente não ativa do Distrito Federal de 1981 a 1999

ANO	URBANO		RURAL	
	APOSENTADOS	OUTROS	APOSENTADOS	OUTROS
1981	46	362	1	11
1992	76	406	3	29
1993	85	452	4	29
1995	92	462	3	31
1996	97	435	11	74
1997	116	471	8	37
1998	122	449	10	71
1999	126	438	11	43

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano - N.E.A./I.E./UNICAMP.

Crescimento significativo deu-se também com relação ao item “OUTROS” inativos da população não economicamente ativa, que pulou de 11 mil pessoas, em 81, para 43 mil, em 1999. O crescimento do número de aposentados e da população economicamente não ativa na área rural do Distrito Federal pode ser um indicador da afluência de população de menores rendas para áreas que estão localizadas em pontos distantes da infra-estrutura pública. Esses locais permitem o acesso a algumas das infra-estruturas sociais e físicas da Capital. Elas são acessíveis ao pessoal mais pobre. A redução nos custos de transportes e as novas tecnologias na área de telecomunicações ampliaram o raio do possível deslocamento diário para o trabalho. Os custos para ter acesso aos serviços de transporte individuais e coletivos e de comunicação permitem às famílias de baixa renda morar em lugares que

estão distantes do local de trabalho ou dos serviços públicos e de saúde. Entretanto, o acesso ao serviço fica garantido já que são essenciais para a sobrevivência.

A Tabela 5.10 mostra as altas taxas de crescimento do número de aposentados urbanos e rurais. A taxa de crescimento dos aposentados urbanos sai de 4,7% a.a., em 1981/92, para 7,7% a.a., entre 92/99 (significativas, respectivamente, aos níveis de confiança de 10% e 5% de confiança). Esse crescimento do número de aposentados tanto urbanos como rurais leva a um aumento da sua participação na população e torna mais visível o processo distributivo da renda através da previdência e da ampliação da cobertura da mesma.

Tabela 5.10 – Taxas de crescimento percentual anual de aposentados, outros economicamente não ativos e população maior de 10 anos no Distrito Federal para os períodos de 1981/92 e 1992/99

LOCAL	Categoria	1981/1992	1992/1999
URBANO			
	APOSENTADO	4,7***	7,7***
	DESEMPREGADOS	8,7**	10,0***
	OUTROS INATIVOS	1***	0,8
RURAL			
	APOSENTADO.	12,6***	21,3***
	DESEMPREGADOS	27,6**	22,9
	OUTROS INATIVOS	22,7**	10,5*

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados. No cálculo da taxa de crescimento do desemprego rural usou-se o período de 95 a 99.

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano-NEA/IE/UNICAMP.

As pressões para a redução dessas transferências são parte das recomendações para reduzir o déficit público endossada por organismos internacionais. Apesar da importância das transferências previdenciárias e do crescimento real das transferências para os trabalhadores rurais e urbanos do setor privado, não são essas transferências que geram o déficit público, pois a receita previdenciária arrecadada é maior que a realizada. Juros e outras transferências previdenciárias do setor público são itens muito mais importantes na

explicação do aumento do déficit público do que o volume de transferências com a previdência do setor privado. A previdência do setor privado pode ser considerada equilibrada, na medida em que os trabalhadores empregados no setor privado, em sua grande maioria, contribuíram para o sistema previdenciário e apenas parte dos trabalhadores rurais não contribuiu antes de 1988.

Para os aposentados rurais, essas taxas de crescimento no número de aposentados são maiores que as mesmas para os aposentados urbanos. O número de aposentados rurais cresceu 12,6% a.a., em 1981, e 21,3% a.a., no período de 1992/99. Na área rural a crescente presença de um número maior de aposentados pode indicar um deslocamento para essas áreas, na medida em que essas pessoas não estão obrigadas a um deslocamento diário para o emprego. Assim a área rural da área metropolitana oferece a proximidade dos serviços públicos necessários para os aposentados e idosos e os livra dos custos associados à vida na metrópole, a baixa frequência de contactos facilita esse tipo de localização. A área rural e seus menores custos associados podem ser fatores que impulsionam esse deslocamento. Os avanços nos sistemas de telecomunicações e de meios de transporte públicos, inclusive a popularização do transporte individual através dos carros contribuem também para que as áreas rurais possam ser uma alternativa de habitação para os aposentados. Considera-se que a mesma argumentação de baixa frequência é válida para o pessoal ocupado na construção civil que durante a semana mora no local da obra na áreas metropolitanas.

O crescimento da população de 10 anos ou mais, com um ritmo maior que o da população ocupada, pode gerar uma pressão para a criação de ocupações seja no meio rural, seja no meio urbano. O crescimento das taxas de desemprego tanto no meio rural, como no urbano mostram essa pressão. Na Tabela 5.11, o crescimento da população com 10 anos ou mais é maior que o da população ocupada quer seja rural ou urbana. Essa diferença pode ser devido à recessão ocasionada pela política econômica e ao não crescimento da economia brasileira na década de 90. Entretanto, na região de Brasília, na qual a população ocupada tanto urbana como rural cresce mais rapidamente que as médias nacionais, isso pode indicar um deslocamento de pessoas para a região.

As taxas de crescimento da população com mais de dez anos para a área rural foram de 9,9% a.a., no período de 1981/92 (significativa ao nível de confiança 5%) e de

13,2% (significativa ao nível de confiança de 5%) no período seguinte. Isso mostra que o setor rural apresenta um crescimento muito maior que o urbano, embora em números absolutos eles ainda sejam relativamente pequenos em relação aos números da população urbana. Esse fato pode ser um ajuste passageiro, devido ou à localização de migrantes na área rural, ou às novas atividades desenvolvidas na área rural, ou ao resultado do crescente avanço da conversão de áreas rurais em urbanas. De qualquer forma, essas altas taxas de crescimento e sua comparação com as taxas urbanas apontam a existência de um processo de criação de novas atividades desenvolvidas na área rural, e que essas novas atividades estão sendo localizadas na área rural. Isso vai causando uma reestruturação das atividades que estão sendo realizadas na área rural do DF, e com isso suas funções previstas estão sendo modificadas.

As funções de proteção e abastecimento da metrópole, que eram as previstas para serem preenchidas pelo setor rural do Distrito Federal, são substituídas por um conjunto de atividades não agrícolas e residenciais.

Tabela 5.11 – Taxas de crescimento da população de 10 anos ou mais, ocupada e não ocupada segundo a área censitária dos domicílios, Distrito Federal, 1992-99

População	Urbana	Rural
População de 10 anos ou mais	2.3***	13.2**
População Ocupada	1.6**	12.6**
População Não-ocupada	3.2***	14.0**
Total	1.7***	12.4**

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano-NEA/IE/UNICAMP.

A localização do Distrito Federal na região Centro Oeste permite a comparação dos ritmos de crescimento entre as duas regiões. Dado o fato de o Distrito Federal se aproximar mais de uma região metropolitana e ter uma parcela da população com alta renda e, considerando, ainda, que a região Centro Oeste é menos urbanizada, mais agrícola e mais pobre, as diferenças encontradas nos ritmos das taxas de crescimento podem ser

parcialmente atribuídas a essas diferentes realidades. As novas perspectivas propiciadas pelas tabulações especiais do Projeto Rurbano, no que diz respeito a situações domiciliares, permitem analisar a região Centro Oeste de uma forma particular, uma vez que a região metropolitana da região Centro Oeste é o Distrito Federal.

Na Tabela 5.12, são comparadas as taxas crescimento da população ocupada na área rural, segundo a classificação da situação de domicílio. Essa reclassificação da situação dos domicílios pretende expressar a transição entre o urbano e o rural, ao incorporar, por exemplo, na categoria “Periferia” as classes urbana não-urbanizada e rural – extensão do urbano. Com isso, espera-se que essa nova classificação reflita de forma mais acurada a variação do impacto urbano decrescente sobre a área rural. Na Tabela 5.12, organizam-se os dados para a área rural classificada em metropolitana, ou não, e também de acordo com as seguintes classes de situação de domicílios: Periferia, Distrito e Povoados e Rural Privado.

Tabela 5.12 – Ritmos de crescimento na área rural do Distrito Federal e da Região Centro Oeste no período de 1992/99 segundo as diferentes classificações derivadas da situação dos domicílios

Aberturas da PNAD	Total	Agrícola	Não agrícola
Rural			
total Centro Oeste	0,7*	-1,8***	7,6***
metropolitano Centro Oeste (DF)	12,6**	2,0	17,1***
não metropolitano Centro Oeste (CO sem DF)	0,0	-1,9***	5,8***
metropolitano Periferia (DF)	13,9***	-	18,5***
metropolitano distrito e povoados (DF)	11,2**	-	11,1**
metropolitano rural exclusive (DF)	13,4**	2,0	20,9***
não metropolitano Periferia (CO sem DF)	5,6***	-2,0	10,1***
não metropolitano Distrito e Povoados (CO sem DF)	7,1***	0,6	10,1***
não metropolitano Rural Privado (CO sem DF)	0,4	-1,9***	5,2***

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados. Para o DF comparou-se, neste caso, o ano de 92 com o de 97, e determinou-se a taxa de crescimento para o período

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano-NEA/IE/UNICAMP.

Primeiro, a análise mostra que existe um crescimento muito maior nas áreas metropolitanas de qualquer taxa (com a exceção da taxa que corresponde à população agrícola na região não metropolitana Distritos e Povoados). Essa diferença pode ser explicada pelo impacto da metrópole na organização das atividades no espaço rural.

Segundo, a análise da Tabela 5.12 mostra também que as atividades não agrícolas crescem mais do que as do mesmo gênero em qualquer item analisado. As atividades não agrícolas crescem mais nas áreas metropolitanas, mas elas se desenvolvem também, e rapidamente, no outro extremo do *continuum* no rural privado. Daí se pode concluir que o dinamismo das atividades não agrícolas não é determinado pela metrópole, mas apenas a presença da metrópole magnifica o seu crescimento.

Terceiro, a análise da Tabela 5.12 indica que as atividades agrícolas na área rural do Centro Oeste estão decrescendo, com exceção da classificação de Distrito e Povoados. Assim, a participação das atividades não agrícolas no total das ocupações rurais está aumentando rapidamente.

Na Tabela 5.13, a participação da população agrícola e não agrícola na área do rural privado mostra que, em 1992, de cada 5 pessoas ocupadas apenas uma esta ocupada em atividades não agrícola e, em 1999, de cada 4 pessoas ocupadas na área rural privado, uma está ocupada em atividades não agrícolas. Na área rural privado do Centro Oeste, 24,5% das pessoas da área rural estão ocupadas em atividades não agrícolas em 1999.

Tabela 5.13 – População ocupada e as respectivas participações no total da população ocupada na área não metropolitana do Exclusivo Rural em mil pessoas no ano de 1992 e 1999

ramo	1992	%	99	%
Agrícola	642	81,6	586	75,5
Não agrícola	144	18,4	190	24,5
Total	787	100	777	100

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano-NEA/IE/UNICAMP.

Na Tabela 5.13 estão relacionadas as participações percentuais das populações nos ramos agrícola e não agrícola na área rural privado. Mostra que, em 1992, de cada 5 pessoas ocupadas, apenas uma estava no ramo não agrícola e que, em 1999, verifica-se que, de cada 4 pessoas ocupadas na área rural privado, uma está ocupada em atividades do

ramo não agrícolas. Na área rural privado do Centro Oeste, 24,5% das pessoas da área rural estão ocupadas em atividades não agrícolas, em 1999.

Tabela 5.14 – População ocupada na área rural segundo ramo de atividade e suas taxas de crescimento. Distrito Federal, 1992-99

	92	93	95	96	97	98	99 %	
RURAL	36	46	43	105	56	92	75	12,6 **
Agrícola	12	19	13	21	16	18	15	2,0
Agrícola	12	19	13	21	16	18	15	2,0
Não-Agrícola	24	27	30	84	40	73	60	17,1 ***
Indústria de Transformação	3	2	1	5	2	4	3	4,6
Indústria da Construção	3	3	2	10	5	8	5	16,2 *
Outras Atividades Industriais	-	-	-	-	-	-	1	
Comércio de Mercadorias	3	3	4	12	4	10	5	14,4 *
Prestação de Serviços	9	10	11	24	11	23	19	12,7 **
Serviços Auxiliares	1	1	2	4	3	4	4	18,0 ***
Transporte ou Comunicação	1	-	-	5	1	5	3	
Serviços Sociais	-	4	5	12	6	10	9	
Administração Pública	2	1	3	9	5	7	9	30,6 ***
Outras Atividades	-	-	1	2	2	2	3	

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano-NEA/IE/UNICAMP.

Na mesma tabela encontra-se a distribuição das pessoas ocupadas em atividades não agrícolas na área rural entre os diversos setores da economia, no período de 1992 a 1999. O setor que mais emprega é o prestador de serviços, com quase um terço do pessoal ocupado. Esse setor cresce a uma taxa de 12,7 % a.a. (significativa ao nível de confiança de 10 %).

Tabela 5.15 Evolução da População ocupada nas atividades não agrícolas na área rural segundo setores de atividade. Distrito Federal, 1992-1999

Setores de atividades	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	% 92-99	
emprego doméstico	6	6	8	11	7	13	9	8,9	**
construção	3	3	2	10	5	8	5	16,2	*
administração federal	-	-	-	2	2	2	3		
est. ensino público	-	2	2	4	1	3	3		
restaurantes	-	1	-	3	2	3	2		
ensino privado	-	-	-	2	1	2	2		
serviços residenciais	-	1	-	2	-	2	2		
judiciário	-	-	-	-	-	-	2		
serviços financeiros	-	-	-	-	-	-	1		
legislativo e tribunais	-	-	-	2	-	-	1		
fábrica de móveis	-	-	-	-	-	-	1		
comércio ambulante	-	-	1	-	-	2	-		
serviços de segurança	-	-	-	-	-	2	-		
Sub-total	8	13	13	36	18	37	33	22,4	***
Total	24	27	30	84	40	73	60	17,1	***

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano - N.E.A. / I.E. / UNICAMP

Os setores da administração pública e serviços sociais representam quase o outro terço de pessoas ocupadas nas atividades não agrícolas na área rural, e a taxa de crescimento das pessoas ocupadas em Administração Pública cresce a taxa de 30,6 % a.a. (significativa ao nível de confiança de 5%). Os setores do comércio de mercadorias e da indústria de construção ocupam cerca de 15% das pessoas ocupadas em atividades não agrícolas no Distrito Federal, os quais têm, respectivamente, taxas de crescimento de 14,4% a.a. e 16,2 % a.a. (ambas significativas ao nível de confiança de 5%).

O crescimento significativo das atividades não agrícolas na área rural do Distrito Federal refere-se à expansão do setor serviços, inclusive do serviço público. A indústria da construção cresce e é um indicador da expansão da urbanização sobre as áreas rurais. Fica patente, na análise desses dados, que as novas atividades, além de serem predominantes e

em rápido crescimento, estão afetando a organização econômica e as funções do espaço no Distrito Federal.

Na Tabela 5.15, estão relacionados os números de pessoas ocupadas que foram encontradas pela pesquisa nas atividades não agrícolas da área rural. Essa relação de ocupações existentes no meio rural mostra que as atividades mais importantes entre aquelas classificadas como não agrícola. Os itens: “emprego doméstico” e “construção” são os que têm as taxas de crescimento significativas no período. Essas taxas são relativamente altas. Esse fato mostra a conversão das áreas rurais nas que têm a função residencial.

Uma análise dos dados da Tabela 5.16 mostra também a existência de atividade de ensino e governo, restaurantes, fábrica de móveis e outras atividades entre as desenvolvidas na área rural. Essas novas atividades, que estão sendo desenvolvidas na área rural, indicam a influência da metrópole no processo de ocupação da área rural do Distrito Federal.

Tabela 5.16 – Relação das taxas de crescimentos do número de ocupações que mais crescem em setores na área rural do Distrito Federal , 1992-99

Setores que mais crescem	1999-1992
emprego doméstico	3,3
administração federal	2,7
ensino privado	2,5
estabelecimentos de ensino público	2,5
serviços residenciais	2,3
construção	2,1
judiciário	1,9
restaurantes	1,7
serviços financeiros	1,2

Fonte: Tabulações especiais Projeto Rurbano-NEA/IE/UNICAMP .

A Tabela 5.16 relaciona as atividades que mais cresceram na área rural do Distrito Federal no período de 1992 a 1999. Entre elas, o emprego doméstico é o que mais cresce,

reforçando a indicação de que podem estar crescendo as residências na área rural que demandam esses serviços domésticos. O crescimento das atividades governamentais na área rural está expressando o crescimento da oferta de serviços públicos. Ele também mostra que está ocorrendo o deslocamento de algumas atividades públicas, antes realizadas no perímetro urbano das cidades, para a área rural. As mudanças que estão ocorrendo na área rural podem ser melhor caracterizadas com as atividades de setores como o de restaurantes e da construção, entre as atividades que mais crescem na área rural. Outro indicador da reestruturação das atividades é o aparecimento dos serviços financeiros. Uma outra forma de ver esse processo de surgimento de novas atividades entre as tradicionais atividades do meio rural nas áreas metropolitanas é através das ocupações das pessoas no rural privado da área metropolitana.

Na Tabela 5.17, estão relacionados os tipos de ocupações encontradas na área classificada como rural privada da metrópole. A escolha do rural privado para analisar as ocupações foi feita para isolar as influências da metrópole sobre as suas regiões mais próximas, pois na medida em que se analisa o rural privado, essa influência é minimizada pela distância maior da metrópole em relação às outras áreas metropolitanas. A única ocupação que possui dados para toda a série de anos é a ocupação de serviços domésticos.

O item serviços domésticos apresentou uma taxa de crescimento de 7,3% a.a. (significativa ao nível de confiança de 20%). O que não permite concluir que o dinamismo revelado pelo conjunto das ocupações não agrícolas na área, classificada como rural privada do Distrito Federal, tenha sua única origem na taxa de crescimento do item serviços domésticos e portanto na conversão de terra rural para terra com finalidade residencial. Apesar de ser este o item que apresenta um maior dinamismo, o crescimento total das ocupações não agrícolas é muito maior.

Tabela 5.17 – Evolução do número de pessoas ocupadas na ocupação principal na área Rural privada da área metropolitana do Distrito Federal, PEA restrita – 1992-99

Ocupação	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	1992/99 %aa	
Não-agrícola									
serviços domésticos	5	4	7	10	5	9	7	7,3	*
servente faxineiro	-	-	1	4	-	4	2		
diversos	-	-	-	1	-	3	2		
dirigente adm pública	-	-	-	2	-	1	2		
praça militar	-	-	-	2	-	-	2		
prof. segundo grau	-	-	-	-	-	1	2		
pedreiro	-	1	-	5	2	4	2		
balconistas atendentes	1	2	-	4	3	3	2		
assistente administrativo	-	-	-	1	-	1	1		
advogado	-	-	-	-	-	-	1		
garçom	-	-	-	-	-	-	1		
cozinheiro (não doméstico)	-	-	-	2	-	-	-		
marceneiro	-	-	-	1	-	-	-		
serviços conta própria	-	-	-	2	-	3	-		
diarista doméstica	-	-	-	-	-	2	-		
guarda – vigia	-	-	-	1	-	1	-		
ajudante administrativo	-	-	-	2	-	1	-		
ajudante pedreiro	-	-	-	2	2	1	-		
Ambulante – outros	-	-	-	-	-	2	-		
Professor. primário	-	-	-	2	-	-	-		
Sub-total	6	7	8	43	11	37	23	25,6	**
TOTAL	24	27	30	84	40	73	60	17,1	***

*, **, *** são níveis de confiança de 5%, 10% e 20%, respectivamente, para os testes aplicados

Fonte: Tabulações especiais Projeto Urbano-NEA / IE / UNICAMP.

Ao mesmo tempo, uma análise das ocupações novas que estão surgindo nessa área a partir de 1996 e que são captadas ocasionalmente pelos entrevistadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios indica que essas ocupações são as mais variadas com um espectro de ocupações bastante amplo. Elas podem estar vinculadas a diversos setores da economia. A grande maioria pode ser classificada no setor de serviços. A impressão inicial é de que essas ocupações são precárias e, muitas vezes, se situam na informalidade. Entretanto, essa hipótese necessita de mais pesquisas para que possa ser confirmada. A conclusão imediata da análise das ocupações não agrícolas no rural privado do Distrito Federal é a de que elas crescem rapidamente a uma taxa de 25,6 % a.a. (significativa ao nível de confiança de 5%).

Apesar do crescimento à taxa de 9,1% a.a. das ocupações classificadas como serviços domésticos, as demais atividades crescem mais rapidamente sem possuírem densidades de ocorrência que permitam a sua identificação como itens relevantes de forma individualizada. Esse fato indica que os demais itens crescem sem constituir uma tendência significativa individualizada nessa área mais distante devido ao espalhamento das atividades que são em pequeno número.

Os principais resultados obtidos a partir da análise dos dados desse capítulo mostram que:

- existe uma predominância das ocupações não agrícolas na área rural do DF;
- há um rápido crescimento das atividades não-agrícolas quando comparada com as diferentes regiões;
- os inativos (aposentados) estão crescendo muito rapidamente na área rural do DF;
- restaurantes, construção e prestação de serviços (emprego doméstico e comércio) crescem na área rural;
- é crescente, apesar de todo dinamismo do setor não agrícola, a taxa de desemprego na área rural.
- o padrão de crescimento observado na rural da área metropolitana quando comparado com o rural privado da região Centro Oeste varia em magnitude, mas tanto no

rural privado da região Centro-Oeste, como no rural privado da área rural metropolitana, são as ocupações não agrícolas que estão crescendo mais rapidamente.

CAPITULO 6 - CONCLUSÃO.

No capítulo I, discute-se a existência de um movimento no sentido da privatização das terras rurais no Distrito Federal, verificando-se que os objetivos urbanos estão presentes no desenvolvimento rural desde o seu início. Apresenta-se uma resenha de trabalhos que tratam do desenvolvimento da agricultura do Distrito Federal, desde a criação de Brasília, e das principais políticas recentes para a área rural. Até 1975, as tentativas de desenvolver a agricultura para o abastecimento de Brasília foram frustradas. Em 1975, foi criado o programa PAD-DF - um projeto de assentamento no qual se utiliza o pacote tecnológico produzido pela revolução verde, criando-se as condições para a instalação de empresários na área. Localizado em áreas distantes do plano piloto, o projeto, financiado pelo governo japonês, foi concebido para ser dirigido aos familiares ou aos membros de cooperativas. Essa foi a última tentativa de incentivar o desenvolvimento da agricultura no Distrito Federal com um sucesso parcial. A partir de 1986, as políticas públicas incorporam a idéia de contemplar a questão urbana. Foi implementado o combinado agro-urbano durante a transição do regime militar para a democracia. Este já aponta uma mudança de objetivo, isto é, passa a atender demandas urbanas. As políticas públicas posteriores abandonam as questões relacionadas com o agrícola e se atêm a resolver o problema de moradia por meio dos assentamentos urbanos na área rural. A postura política de não fiscalizar e não intervir nas invasões promovidas pela classe média facilita a penetração dos condomínios na área rural.

Essa situação começou a ameaçar a qualidade de vida dos habitantes do plano piloto. Em 1995, a política de distribuição de lotes na área rural é suspensa e a política de terras assume uma leve repressão à invasão indiscriminada. É feita uma tentativa de regularização e de ordenamento territorial. A principal política pública na área da agricultura e para a área rural é o incentivo de micro-empresas, com um forte apoio do estado, com a meta de minorar o problema do desemprego urbano e do processo de exclusão social. Em 1998, novo governo volta ao poder e adota a velha política de distribuição de lotes de terra. Agora é ampliada para a área rural ao amparo de lei, que

permite a transferência da propriedade pública dos lotes de terra rural arrendados pelo governo aos arrendatários.

No capítulo II, os principais pontos de vista sobre o *continuum* rural-urbano são apresentados, com o objetivo de entender as pressões que o desenvolvimento de uma metrópole imprimem sobre áreas rurais. Sugere-se que, com o desenvolvimento da metrópole, existirá na ponta urbana do *continuum* não um padrão único, mas sim, padrões distintos. Supondo que existam padrões distintos, também existirão diferentes trajetórias a serem percorridas pelas aglomerações urbanas em seu desenvolvimento. O fracionamento do espaço da região, antes caracterizada como rural entre diversos usos, e o constante crescimento do uso não agrícola nas áreas mais próximas às metrópoles não permitem o uso da dicotomia rural-urbana para a classificação dessas áreas. O uso da dicotomia rural prejudica a implantação de políticas de desenvolvimento, pois elas são elaboradas com base no rural como equivalendo só ao setor agrícola.

No capítulo III, apresentam-se os modelos de comportamento de renda nas áreas próximas das metrópoles e os impactos dos modelos nos indivíduos tomadores de decisão, tanto na área rural quanto nos mercados de terra e de trabalho das regiões mais próximas das zonas metropolitanas. Esses modelos e seus impactos, apesar de insuficientes, mostram alguns dos fenômenos e os possíveis indicadores a serem observados na área peri-urbana. A partir desses modelos, é possível mostrar que não é só a variável de renda que organiza o espaço, mas, sim, um rol de variáveis. A enumeração de variáveis e de indicadores que influenciam a organização espacial nas áreas próximas da metrópole facilita a análise dos impactos da metrópole sobre a área planejada para ser rural. Os caminhos da urbanização no futuro das áreas metropolitanas serão escolhidos e percorridos pela sociedade, levando em conta os fatores apontados nesses modelos e outros fatores históricos e sociais.

No capítulo IV, foram utilizados os dados dos censos agropecuários e outros dados de produção para analisar a estrutura da propriedade da terra e da produção agropecuária do Distrito Federal. A evolução da forma da ocupação do espaço, desde a criação do Distrito Federal até a formação da metrópole. Para descrever essa evolução foi feita uma segmentação da evolução em diferentes fases que permitiram a identificação das principais características de cada fase. Constatou-se que a propriedade privada da terra urbana vai

tendo um papel crescente na forma da organização espacial do Distrito Federal. A importância do papel desempenhado pela propriedade privada vai aumentando até o ponto em que a parte estatal da terra planejada para ser rural pode ser privatizada. Existe instrumento legal aprovado pela Câmara Distrital, que possibilita a legalidade da transferência, embora contestado pelo ministério público. Essa evolução fez com que a cidade, planejada para ser controlada pela sociedade, perdesse o controle sobre o uso da terra. Com o crescimento do peso da área do Distrito Federal dominada por proprietários privados, surge o conflito entre os interesses da sociedade no uso da terra e os interesses dos proprietários privados da terra. O resultado desse processo é que o mercado passa a comandar a forma da utilização do espaço da cidade.

No capítulo V, investigou-se a evolução da mão-de-obra ocupada no meio rural de Brasília. Este estudo das ocupações permitiu concluir que o crescimento mais dinâmico na área rural se dá nas atividades não agrícolas. Predominam as atividades não agrícolas no meio rural. Atividades como turismo rural e ecológico, restaurantes e, ainda, aglomerações residenciais são atividades tipicamente metropolitanas localizadas na zona rural do Distrito Federal. Algumas atividades agrícolas que utilizam tecnologias sofisticadas e que exigem grandes investimentos de capital e com atividade que se assemelham às atividades industriais (estufas, cultivos de plantas hidropônicas etc) existem na área rural. O crescimento das atividades não agrícolas na região metropolitana do Distrito Federal é muito maior do que nas áreas rurais da região Centro Oeste, indicando que as atividades que são desenvolvidas na área rural são fundamentalmente não agrícolas e que as atividades agrícolas que são desenvolvidas são aquelas que proporcionam elevadas rentabilidades devido aos investimentos em capital e técnicas. A existência de explorações pecuárias extensivas (e outras explorações agrícolas menos intensivas) na área rural pode ser entendida como uma atividade secundária (ou de espera da valorização) das propriedades agrícolas, cuja finalidade principal seria a de obter ganhos de capital com a possível transformação da área de rural para uso urbano no futuro.

A escolha, pelos dirigentes do Estado, das políticas públicas para a área rural é resultado de um processo político, no qual interferem inúmeros fatores: atores políticos, recursos naturais e sociais disponíveis, etc. Desde a escolha do público alvo da política

passando pela decisão sobre quais serão as pessoas que participarão da implementação das políticas, até a decisão quais propostas dos atores sociais atender, são itens que merecem ponderação para os processos de decisões e da escolha das medidas administrativas a serem adotadas pelos dirigentes públicos. As decisões, portanto, levam em conta a evolução do cenário socioeconômico e do jogo entre as forças sociais e seus atores políticos. As eleições periódicas propiciam, ao conjunto dos atores sociais, um momento em que podem sancionar ou alterar os rumos da política. Assim sendo, como se sabe, por uma questão de sobrevivência e governabilidade, os dirigentes políticos buscam a manutenção e ampliação do apoio popular e a formação de uma opinião pública favorável à política realizada pela administração.

A máquina do Estado dispõe de instrumentos e de recursos para a elaboração e implementação de políticas públicas. A disponibilidade de recursos para os programas estabelece os limites para as ações governamentais. A superação dos limites impostos pelos recursos e instrumentos existentes abre uma possibilidade para a ampliação da ação do Estado que todo governante almeja.

As políticas escolhidas por uma administração interagem com os processos socioeconômicos mais gerais e poderão ter uma relação sinérgica ou de resistência às tendências gerais. Muitas políticas são elaboradas e implementadas com o objetivo de atenuar, reduzir e resistir aos efeitos do processo de desenvolvimento contraditório e desigual do capitalismo. A sociedade tenta, através do Estado, agir no sentido de atenuar o desemprego e a pobreza.

A ação do Estado está em permanente mudança. Ondas de desregulamentação, seguidas de ondas de re-regulamentação de atividades e setores, modificam constantemente a sua ação. Os avanços tecnológicos, particularmente na área da informática, têm propiciado inovações administrativas e novas possibilidades de políticas públicas. O processo geral de mudança tecnológica afetou o Estado e suas ações. Entretanto, o Estado muda lentamente.

O Distrito Federal é dependente do Governo Federal no custeio de uma parte essencial de seus serviços públicos. É o Governo Federal o responsável direta e