



CADERNOS IPPUR

v. 22 n. 2
AGO./DEZ.
2008

UFRJ

ISSN 1984-7661

NESTA EDIÇÃO

Desigualdade racial



Mobilidade residencial



Morfologia urbana



Razão comunicativa



Participação social



Acumulação urbana



Política rural



Fragmentação territorial



Planejamento regional



Concentração espacial



CADERNOS IPPUR/UFRJ

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Editora

Ana Clara Torres Ribeiro

Comissão Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro

Fania Fridman

Helion Póvoa Neto

Hermes Magalhães Tavares

Pedro Abramo

Assessoria Técnica

Ana Lúcia Ferreira Gonçalves

Secretaria

Kátia Marina da Cunha e Silva

Conselho Editorial

Alain Lipietz (CEPREMAP-FR)

Aldo Paviani (UNB)

Bertha Becker (UFRJ)

Carlos de Mattos (PUC-CHI)

Celso Lamparelli (USP)

Clélio Campolina (UFMG)

Hélène Rivière d'Arc (CNRS-FR)

Inaiá Moreira de Carvalho (UFBA)

Leonardo Guimarães (UFPB)

Lícia do Prado Valladares (UNIV.LILLE-URBANDATA)

Maria de Azevedo Brandão (UFBA)

Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)

Milton Santos (USP) *in memoriam*

Neide Patarra (IBGE)

Ramón Gutiérrez (CEDODAL-AR)

Roberto Smith (UFCE)

Rosélia Perissé Piquet (UFRJ-UCAM)

Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)

William Goldsmith (CORNELL-EUA)

Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

O **CADERNOS IPPUR/UFRJ** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas da intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por uma Comissão Editorial composta por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Editorial integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do País e do exterior. Acolhe e seleciona artigos de membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 2598-1676
Fax: (21) 2598-1923
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR/UFRJ

v. 22, n. 2
ago./dez. 2008

REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Imagem da direita

Manaus, Bonde na Rua do Tesouro. Nery, J. S. Album do Amazonas 1901-1902. No governo de Sua Ex^a Snr. Dr. Silverio Nery. Manáos, Photographias de F.A. Fidanza, 1901-1902.

Imagem da esquerda

Foto de Gal Oppido “Loteamento irregular, de casas autoconstruídas, penetrando na área da Serra da Cantareira e ameaçando a integridade da reserva florestal”. Oppido, Marcos Aurélio. *São Paulo 2000*. São Paulo: São Paulo ImagemData, 1999. p. 149.

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

ISSN 1984-7661

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal
do Rio de Janeiro

EDITORIAL

O presente número dos *Cadernos IPPUR* demonstra a sensibilidade da área do planejamento urbano e regional com relação a transformações na organização social, logo, na politização de usos do espaço. Constata-se, nessa direção, o esgotamento de paradigmas orientadores das intervenções públicas na estruturação espacial, ao mesmo tempo que se analisam, através da introdução de temáticas inovadoras, mudanças, em curso, nas reivindicações coletivas.

Essa sensibilidade tem permitido uma permanente renovação metodológica e o recurso a orientações teóricas mais abertas à reflexão dos valores culturais e das representações sociais, como indicam os artigos dedicados à desigualdade racial, à morfologia urbana de origem popular e à razão dialógica. Essa abertura corresponde à conquista de formas mais amplas de intercâmbio acadêmico e, sobretudo, de interlocutores com capacidade de estimular o estudo de campos ainda pouco explorados das relações entre sociedade e espaço.

Simultaneamente ao desvendamento de novos temas, os artigos ora publicados permitem reconhecer uma intensa atualização teórico-conceitual e empírica em temas tradicionais da área. Assim, o estudo da habitação recebe a contribuição de pesquisas da mobilidade residencial; a reflexão do planejamento urbano é enriquecida por análises mais precisas da dinâmica da esfera política; e, ainda, a atuação do capital imobiliário torna-se mais clara por meio de uma leitura conduzida pela observação severa da administração municipal.

Esses investimentos na área do planejamento urbano e regional articulam diferentes escalas das relações entre sociedade e espaço, possibilitando que se somem, às pesquisas do urbano, análises das políticas rurais; da difusão das redes de infraestrutura econômica; da “guerra de lugares” e do desenvolvimento territorial. Muito mais do que um elenco heterogêneo de temas, o conjunto dos artigos permite reconhecer questões relacionadas aos limites da democracia e à centralidade do território no enfrentamento das desigualdades sociais.

Decorre da formulação dessas questões a pesquisa orientada pela valorização dos atores sociais da estruturação do espaço. Manifesta-se, assim, a tendência, nos estudos mais recentes da área, à definitiva superação do pragmatismo e de ideários de neutralidade técnica. Uma superação que inclui a pesquisa histórica e a análise crítica de grandes projetos. A manifestação dessa tendência sustenta a certeza de que a área vem conseguindo produzir conhecimento socialmente útil e, por isso mesmo, relevante.

CADERNOS IPPUR/UFRJ

v. 22, n. 2
ago./dez. 2008

SUMÁRIO

Artigos, 7

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Filipe Souza Corrêa, 9

As cores das fronteiras urbanas. Segregação residencial e desigualdades “raciais” na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

María Mercedes Di Virgilio, 37

Trayectorias residenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina: los componentes de la movilidad residencial

João Marcos de Almeida Lopes; Magaly Marques Pulhez, 67

De molde a contramolde: (re)construindo questões sobre a urbanização de favelas

Marco Aurélio Costa, 89

Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas

Elson Manoel Pereira; Samuel Steiner dos Santos, 115

A prática participativa no planejamento urbano: o poder público dá as cartas?

Suely Maria Ribeiro Leal, 131

Acumulação urbana competitiva: a produção imobiliária no processo de organização do espaço metropolitano do Recife

Silvia Gorenstein; Martín Napal; Mariana Olea, 151

Políticas rurales en Argentina. Pobreza, localismo y agricultura familiar

Jayme Freitas Barral Neto; William Souza Passos; Romeu e Silva Neto, 185

O petróleo como grande financiador da “Guerra de Lugares”: o caso dos municípios da Bacia de Campos - RJ

Rumos da Pesquisa, 217

Elier Méndez Delgado; María del Carmen Lloret Feijóo, 219

Índice de Desarrollo Humano Territorial en Cuba de 1985 a 2007

Chélen Fischer de Lemos, 245

O processo sociotécnico de eletrificação da Amazônia: esboço de uma análise histórica

Documento, 271

Ana Clara Torres Ribeiro; Héctor Atílio Poggiese, 273

Declaración de Buenos Aires

Declaración de Buenos Aires. Por una ciudad justa

CADERNOS IPPUR/UFRJ

v. 22, n. 2
Aug./Dec. 2008

SUMMARY

Articles, 7

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Filipe Souza Corrêa, 9

The colors of urban boundaries: residential segregation and racial inequalities in Rio de Janeiro Metropolitan Area

María Mercedes Di Virgilio, 37

Residential trajectories in Buenos Aires Metropolitan Area, Argentina: the constituents of the residential mobility

João Marcos de Almeida Lopes; Magaly Marques Pulhez, 67

From mold to “counter-mold”: (re)building issues about slums urbanization

Marco Aurélio Costa, 89

From instrumental reason to communicative reason: the route of planning in modernity and the post-positivist approaches

Elson Manoel Pereira; Samuel Steiner dos Santos, 115

The participative practice in urban planning: does public power rules?

Suely Maria Ribeiro Leal, 131

Competitive urban accumulation: the housing sector production in the process of organization of Recife’s metropolitan space

Silvia Gorenstein; Martín Napal; Mariana Olea, 151

Rural Policies in Argentina. Poverty, localism and familiar agriculture

Jayme Freitas Barral Neto; William Souza Passos; Romeu e Silva Neto, 185

Oil as the great sponsor of the “Sites Wars”: the case of the municipalities of Campos Bay - RJ

Research Directions, 217

Elier Méndez Delgado; María del Carmen Lloret Feijóo, 219

Index of Territorial Human Development in Cuba from 1985 to 2007

Chélen Fischer de Lemos, 245

The sociotechnical process of Amazon eletrification: historical analysis sketch

Document, 271

Ana Clara Torres Ribeiro; Héctor Atílio Poggiese, 273

Buenos Aires Declaration

Declaration of Buenos Aires. For a fair city

Artigos

As cores das fronteiras urbanas. Segregação residencial e desigualdades “raciais” na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Filipe Souza Corrêa

O trabalho tem como objetivo avaliar a relação entre o contexto social de residência e a cor da população na explicação das desigualdades sociais decorrentes da segregação residencial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Buscamos contribuir na reflexão sobre as desigualdades “raciais” brasileiras descritas por outros pesquisadores.

De maneira mais precisa, o nosso interesse é saber se uma pessoa de cor

preta ou parda desfruta de condição social desigual em termos de oportunidades e de acesso a certos elementos de bem-estar social independentemente da posição ocupada na divisão social do território da RMRJ ou, ao contrário, se o contexto social constituído pelos processos de segregação residencial representa o filtro pelo qual as oportunidades e o bem-estar social urbano são distribuídos desigualmente entre os grupos de cor.

Posicionamento do problema: a segregação residencial e a questão racial brasileira

A questão anterior é pertinente, por um lado, na medida em que a literatura dedi-

cada à análise dos impactos das transformações econômicas nas grandes cidades

destaca o crescente papel da segregação residencial na explicação da reprodução das desigualdades sociais em função da articulação entre os mecanismos macrosociais de reestruturação do mercado de trabalho, de fragilização do universo familiar e de privatização do sistema de bem-estar social, e os micromecanismos relacionados ao isolamento socioterritorial dos grupos mais vulneráveis a essas mudanças. Vários autores, de correntes teóricas distintas, têm buscado descrever tal articulação reprodutora das desigualdades utilizando conceitos como *efeito vizinhança* (Katzman, 2001), *efeito do território* (Bidou-Zachariasen, 1996) ou *efeito do lugar* (Bourdieu, 1997).

Por outro lado, este artigo se inscreve no debate sobre a chamada *questão racial* brasileira, que vem sofrendo significativas mudanças desde o consenso nos anos 1930 acerca da existência de uma “democracia racial” no País. Com efeito, desde a segunda metade dos anos 1970, em função dos trabalhos empíricos de Hasenbalg (1979) e Silva (1978), vem ganhando legitimidade, no campo acadêmico e na sociedade, a percepção da existência de mecanismos reprodutores da desigualdade racial, não obstante a expansão de uma ordem competitiva no Brasil. Para um vasto conjunto de autores¹, tornou-se evidente que as desigualdades de condições e posições sociais entre brancos, pretos e pardos não podem ser atribuídas à sobrevivência, na sociedade de classes conformada pela industrialização, urbanização e mo-

dernização, dos efeitos da ordem estatutária do nosso passado escravagista, como postulado nos anos 1950 e 1960 por Bastide e Fernandes (1955) e Fernandes (1965). Atualmente, há forte consenso sobre a existência, no Brasil, de um *racismo sem racialismo* (Guimarães, 1999), isto é, de práticas discriminatórias nas interações interpessoais entre brancos, pretos e pardos e mecanismos estruturais de discriminação no acesso aos recursos que geram bem-estar social e no acesso a oportunidades sociais, que, no entanto, não se firmam em uma ideologia fundada na existência de raças biológicas e de suas naturais diferenças. A ausência desse componente ideológico teria tornado invisível o racismo entre nós, especialmente se considerarmos que a dimensão da cor da pele como critério de classificação e discriminação racial foi substituído por “tropos sociais” que se relacionam com a condição e a posição de marginalizados dos pretos e pardos na sociedade brasileira. Guimarães (1999) propõe investigar o modo como em cada momento da nossa história e em cada recanto do espaço social brasileiro esses “tropos sociais” são construídos, reconstruídos e usados para manter e reproduzir as desigualdades raciais. Os resultados dessa investigação seriam cruciais para o adequado entendimento do paradoxo da sociedade brasileira, que legitima práticas e mecanismos de racialização da hierarquia social conformada pelo mercado e pelas classes sociais. Em outros termos, tratar-se-ia de investigar como outras categorias classificatórias aparece-

¹ Na impossibilidade de apresentar uma completa resenha da reinterpretação do tema do racismo, citamos os trabalhos de sistematização elaborados por Antônio Sérgio Guimarães. Ver Guimarães (1999) e Guimarães e Huntley (2000).

riam como “sucedâneos simbólicos aos ‘negros’, como são, no sudeste brasileiro, os epítetos de ‘baianos’, ‘paraíba’ e ‘nordestinos’” (ibid., p. 123). Guimarães propõe também a investigação de três mecanismos que reproduzem, de forma invisível, as desigualdades raciais (ibid., p. 201). O primeiro refere-se à socialização realizada no plano da escola e da comunidade (relações de vizinhança) onde se concentram indivíduos portadores de determinadas características somáticas ou culturais consideradas socialmente desvalorizadas, que transforma esses valores em atributos individuais, mantendo a baixa auto-estima. O segundo atua na vida cotidiana e é materializado nas relações interpessoais nas quais práticas discriminatórias ou de exclusão, ainda que de forma polida e discreta, própria da nossa cultura da cordialidade, mantêm à distância os grupos pretos e pardos ou seus “tropos sociais”. Esse mecanismo certamente reforça o primeiro, na medida em que estende, para o espaço social mais amplo do que o das instituições socializadoras, a experiência da sociabilidade confirmadora da inferioridade e da desvalorização sociais. O terceiro mecanismo concerne às práticas discriminatórias institucionalizadas, que funcionam de maneira impessoal, baseadas em ações burocratizadas que ocorrem no mercado, como os preços das mercadorias e dos serviços, as qualificações formais ou tácitas exigidas, as características pessoais, os diplomas, a aparência, entre outras.

A cidade, os princípios que organizam o seu espaço social, o sistema classificatório que dispõe esse espaço como uma hierarquia, o sentido das interações

entre os indivíduos na vida cotidiana, as relações que mantêm com as instituições da cidade – a polícia, a burocracia, o mercado de terra etc. –, o funcionamento das instituições socializadoras como a família, a escola e a vizinhança e a vida comunitária do bairro podem funcionar segundo esses três mecanismos. Ou seja, podem criar os “tropos sociais” ligados aos territórios de agrupamento dos indivíduos segundo os atributos somáticos e culturais objetos de práticas discriminatórias. Ao mesmo tempo, a cidade pode ser produto e produtora das práticas discriminatórias institucionalizadas; pode gerar espaços de socialização que constroem a legitimidade da inferioridade e da desvalorização social; e pode gerar práticas de sociabilidade afirmadoras da inferioridade e da desvalorização social dos indivíduos com base em seus atributos somáticos e culturais.

Contudo, no Brasil, são poucos os trabalhos que tentam relacionar o tema da segregação residencial com o das desigualdades raciais. A essa conjunção de temas denomina-se *segregação racial*. Para fins de sistematização, consideraremos três trabalhos. Um dos trabalhos pioneiros no Brasil, nessa linha argumentativa, é o livro de L. A. Costa Pinto *O Negro no Rio de Janeiro*, de 1953. Nele, Costa Pinto destaca a força coercitiva do costume como o mecanismo a partir do qual se realiza a segregação racial no então Distrito Federal, em oposição ao mecanismo de força legal, como nos EUA. Nesse caso, a segregação residencial dos negros no Rio de Janeiro seria fruto de uma incapacidade econômica de parcela da população na escolha do

local da residência, a qual seria prerrogativa de um grupo dominante. Essa percepção da segregação racial no Rio de Janeiro – afastando-se do referencial de segregação racial extrema dos EUA – baseia-se na diferença não aleatória do percentual de negros nas várias áreas da cidade e, principalmente, na sobre-representação de negros residentes em favelas e na periferia em relação ao percentual de negros no conjunto da população.

Recentemente, Telles (2003) retoma a tese da existência de um “racismo à brasileira”, reforçando a hipótese do “racismo sem racialismo” (id., 1993), e, utilizando as técnicas dos índices de segregação difundidos desde os trabalhos seminais de Duncan e Duncan (1955), compara os padrões de distribuição territorial de “negros” e brancos nas metrópoles brasileiras e americanas, concluindo que entre nós vigora uma “segregação moderada” (Telles, 2003, p. 180) e que as distâncias sociais entre a “*classe média*” e o restante dos estratos sociais, segundo os grupos de cor, diminui à medida que aumenta a renda, mas em gradação diferente quando se trata de brancos, pardos e pretos. Os “negros” tendem a permanecer isolados dos “brancos” afluentes, fato que para Telles pode produzir impactos na composição socioterritorial:

[...] menor acesso a recursos, tais como profissionais modelares, melhores redes de trabalho, uma infraestrutura urbana melhor, o que por sua vez geraria capital social e melhor qualidade de vida. Os não-brancos e especialmente os pretos são mais

propensos a ter piores chances de vida simplesmente por ficarem mais distantes da classe média e viverem em concentrações de pobreza. (Ibid., p. 180)

Outra tentativa recente de abordar o tema da segregação racial foi feita por Garcia (2009), cuja análise centrou-se na comparação da situação dos “negros” em duas capitais – Rio de Janeiro e Salvador –, com o objetivo de demonstrar que as desigualdades sociais expressas no território são na verdade desigualdades raciais. Ou seja, segundo a perspectiva de Garcia, as desigualdades sociais não se esgotariam na exploração de classe, havendo na verdade uma imbricação entre a estrutura social e a naturalização das desigualdades raciais, que resultou no que denomina de estratificação sócio-racial-econômica dos indivíduos. Nesse sentido, todo o esforço empírico se concentra em demonstrar como a estruturação do território metropolitano, vista através das desigualdades territoriais nos níveis de condição de moradia, de posse de bens urbanos (máquina de lavar, telefone, automóvel e microcomputador) e de distribuição de serviços de consumo coletivo, está correlacionada com a estratificação sócio-racial-econômica dos indivíduos.

A partir dessas hipóteses, propomo-nos a avaliar, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os efeitos diferenciados dos contextos sociais de residência conformados pela divisão social do território metropolitano na relação entre os grupos de cor e as desigualdades sociais. Essa empreitada torna-se mais complexa

se levamos em consideração o fato de a morfologia social da cidade-pólo apresentar, como característica ímpar, a presença

das favelas nas áreas em que se concentram segmentos sociais que ocupam as posições superiores da estrutura social.

O contexto social do lugar de residência

Para identificar o contexto social no qual os indivíduos estão inseridos, foram tomadas como unidades geográficas as áreas de ponderação - AED² do Censo Demográfico de 2000. Apesar de não consistir numa unidade de vizinhança propriamente dita – já que os seus limites são definidos por critérios técnicos de coleta dos dados do Censo –, os limites das áreas de ponderação, no caso da RMRJ, coincidem em grande medida com os limites geográficos dos bairros, o que nos permite falar de um *contexto social do lugar de residência*.

A fim de classificar essas áreas, foi criada uma tipologia que usa a variável de *clima educativo do domicílio*, construída com base na média de anos de estudo dos indivíduos maiores de 24 anos residentes no domicílio³. A escolha do clima educativo como variável de construção

da tipologia se justifica pela possibilidade de descrição da segregação residencial em termos da concentração de pessoas que vivem tanto nos domicílios quanto nos bairros em situações de maior ou menor chance de acesso à escolaridade – oportunidade escassa na sociedade brasileira –, como um recurso potencializador do seu posicionamento na estrutura social, que condiciona suas chances de acesso a bem-estar social e a oportunidades (Katzman, 2001; Katzman e Retamoso, 2005; Ribeiro, 2007).

A composição dos tipos de contextos sociais de acordo com as faixas de clima educativo do domicílio pode ser vista no Gráfico 1. O primeiro tipo é caracterizado por uma alta presença de domicílios com baixo clima educativo, em que 36,2% dos indivíduos estão na faixa de clima até 4 anos de estudo e

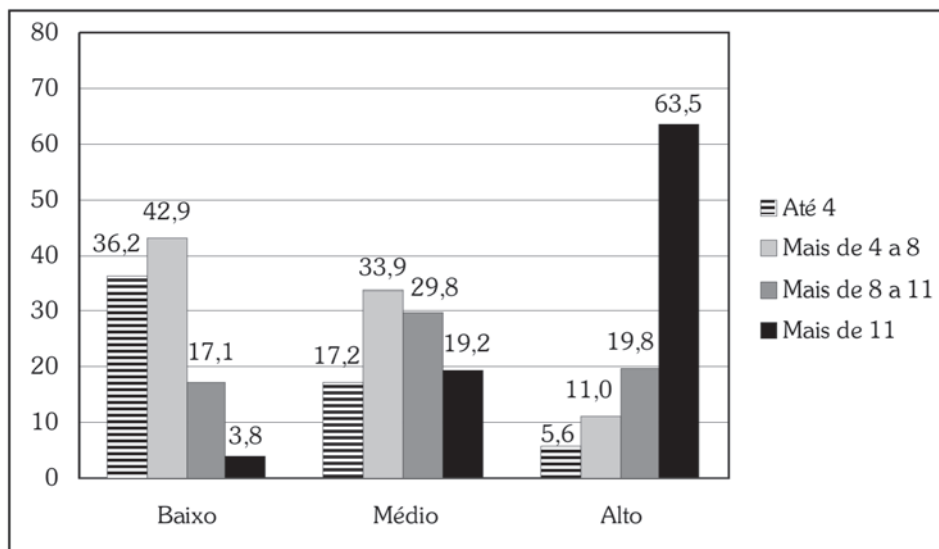
² Essa divisão territorial foi criada pelo próprio IBGE para a divulgação dos dados da amostra, obedecendo a critérios estatísticos. Cada uma dessas unidades geográficas é “formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários, para a aplicação dos procedimentos de calibração das estimativas com as informações conhecidas para a população como um todo” (IBGE, 2002).

³ Essa tipologia foi construída da seguinte forma: Primeiramente, os domicílios foram classificados de acordo com quatro faixas de clima educativo: “até 4 anos de estudo”; “mais de 4 a 8 anos de estudo”; “mais de 8 a 11 anos de estudo”; e “mais de 11 anos de estudo”. Em seguida, aplicamos sobre essa distribuição uma Análise Fatorial por Correspondência Binária (Fenelon, 1981), da qual extraímos dois fatores tendo como critério de corte o valor de 80% da variância dos dados explicada pelos fatores. Após salvarmos as cargas fatoriais obtidas por esse procedimento, realizamos uma Classificação Hierárquica Ascendente (ibid.), que resultou em três agrupamentos com uma variância intragrupos de 32,6% e uma variância intergrupos de 67,4%.

42,9%, na faixa de mais de 4 a 8 anos de estudo. Esse primeiro tipo agrupa 49,3% dos indivíduos residentes na RMRJ. Já o segundo tipo apresenta uma predominância de médio clima educativo, com 33,9% dos indivíduos na faixa de 4 a 8 anos de estudo e 29,8% na faixa de 8 a 11 anos de estudo, agrupando 42,7% da população residente na RMRJ. E o terceiro tipo compreende áreas de alto clima

educativo, pois apresenta elevada concentração de domicílios na faixa de mais de 11 anos de estudo (63,5%), em que reside 8,0% da população da RMRJ. Com base nessa composição, denominamos o primeiro tipo “contexto social de baixo *status*”, o segundo, “contexto social de médio *status*”, e o último, “contexto social de alto *status*”.

Gráfico 1: Composição percentual das faixas de clima educativo do domicílio pelo contexto social do lugar de residência na RMRJ – 2000



Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

A distribuição espacial dos contextos sociais classificados segundo o clima educativo do domicílio é apresentada no Mapa 1. Com base nesse mapa, percebemos que os contextos de alto *status* coincidem em grande medida com as áreas consideradas nobres da cidade

do Rio de Janeiro e de Niterói; os de médio *status* coincidem com as áreas de subúrbio da cidade do Rio de Janeiro e Niterói e com as áreas centrais de alguns municípios da região metropolitana; e os de baixo *status* correspondem às áreas da periferia da RMRJ.

Mapa 1: Tipologia do contexto social do lugar de residência na RMRJ – 2000

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Para cada um dos contextos sociais do lugar de residência, exploraremos, no tópico seguinte, a situação dos segmentos de cor (brancos, pretos e pardos), com a finalidade de examinar as possíveis diferenças entre eles no que diz respeito a dois tipos de desigualdades: (i) de oportunidades, expressas nas diferentes chances

dos grupos de cor de reproduzirem a situação de pobreza dos pais pela via educacional e do trabalho, através da utilização de indicadores da situação de vulnerabilidade dos jovens e das crianças; atraso e evasão escolar e desocupação; e (ii) em termos de bem-estar, avaliadas pelas diferenças das condições habitacionais.

As cores dos contextos sociais na RMRJ: podemos falar em divisão racial do território da RMRJ?

A variável de cor ou raça do Censo Demográfico de 2000 é obtida com base em declaração do informante e posterior enquadramento nas categorias definidas pelo plano de investigação do Censo. Sendo assim, a população da RMRJ representa-se como majoritariamente branca, com percentual de 53,1%. Os indivíduos que se declararam pretos

compõem um grupo de cor minoritário, que corresponde a apenas 10,5% da população. Já os que se declararam pardos correspondem a 35,2% da população. As demais categorias de cor somadas correspondem a 1,3% do total da população da RMRJ; portanto, em nossas análises nos centraremos nas categorias de cor branca, preta e parda (ver Tabela 1).

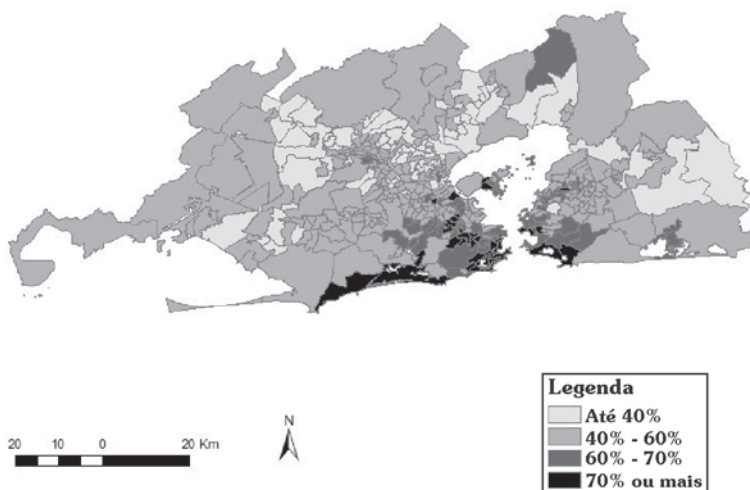
Tabela 1: Composição por cor da população na RMRJ – 2000

Cor	Percentual
Branca	53,1
Preta	10,5
Parda	35,2
Outros	0,5
Ignorado	0,8
Total	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico 2000.

Anteriormente, vimos como os diferentes contextos sociais de acordo com o clima educativo do domicílio se distribuem no espaço da RMRJ. Resta-nos saber como se distribuem, nesses contextos, os grupos de cor que considera-

mos neste trabalho (brancos, pretos e pardos). Para tal, os Mapas 2, 3 e 4 apresentam a distribuição dos grupos de cor segundo quatro faixas proporcionais de concentração no território.

Mapa 2: Distribuição espacial da população de cor branca na RMRJ – 2000

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

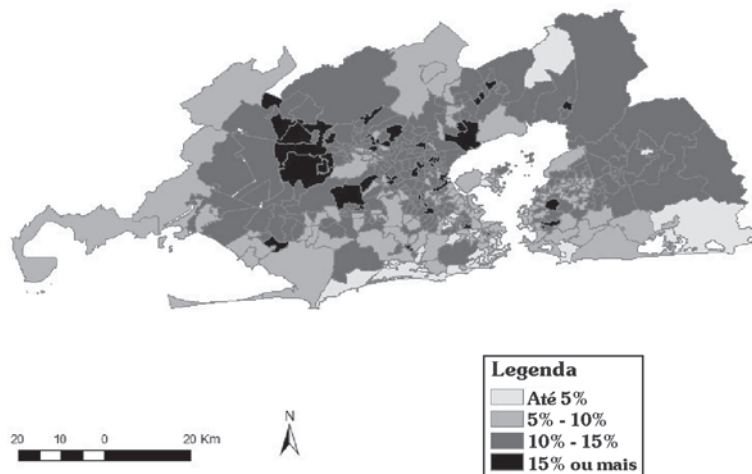
O Mapa 2 apresenta a distribuição dos brancos, segundo as faixas de concentração, na RMRJ. Segundo a Tabela 1, os

brancos configuram o maior grupo de cor, correspondendo a 53,1% da população metropolitana; segundo o Mapa 2,

a maioria das áreas apresenta percentuais que giram em torno desse valor. Contudo, chama a atenção a elevada concentração de brancos nas áreas que

compõem o núcleo do espaço social da RMRJ: a Zona Sul do Rio de Janeiro, a Barra da Tijuca, a Grande Tijuca, o Centro e a região oceânica de Niterói.

Mapa 3: Distribuição espacial da população de cor preta na RMRJ – 2000



Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Já o Mapa 3 apresenta a distribuição da população de cor preta segundo as quatro faixas de concentração. É bastante nítida a baixa concentração de indivíduos declarados de cor preta nas áreas onde a concentração de indivíduos declarados de cor branca é superior que a verificada no conjunto da RMRJ. Observamos que a faixa de 10 a 15% de pretos se distribui predominantemente pelas áreas da Baixada Fluminense e que a faixa de concentração acima de 15% tende a se localizar nas regiões centrais dos municípios da Baixada e nas regiões próximas da cidade do Rio de Janeiro.

A população parda, como podemos verificar no Mapa 4, apresenta uma dis-

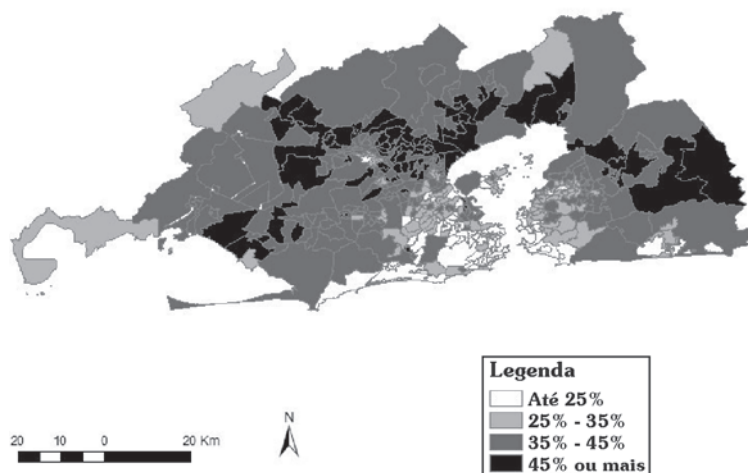
tribuição espacial próxima à da população de cor preta: áreas com grande concentração de brancos correspondem a áreas de baixa concentração de pardos. Contudo, em razão da heterogeneidade do grupo de cor parda, no presente trabalho, consideramos separadamente pardos e pretos, tendo como referência a categoria de cor branca para efeitos comparativos.

Para verificarmos a relação entre os diferentes contextos sociais de residência e a distribuição dos grupos de cor, recorreremos à Tabela 2, que mostra a composição por cor de cada contexto. Conforme esperado, percebemos que os contextos sociais apresentam significativas diferenças de composição, considerando os dois

contextos sociais opostos – baixo e alto. Nos espaços de alto *status*, 88% da população é branca, enquanto no contexto de baixo *status* a maior concentração é de pretos e pardos. Inclusive, no contexto de baixo *status* a cor branca deixa de ser predominante, apresentando um percen-

tual igual ao de pardos. No contexto de médio *status*, apesar da cor branca apresentar um percentual menor do que o observado no contexto de alto *status*, os percentuais de pretos e pardos permanecem abaixo da média considerada para toda a RMRJ.

Mapa 4: Distribuição espacial da população de cor parda na RMRJ – 2000



Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Tabela 2: Percentual de cor segundo o contexto social – RMRJ – 2000

Cor	Contexto social de residência			Total
	Baixo	Médio	Alto	
Branca	43,6	59,3	88,0	53,8
Preta	12,5	9,8	2,9	10,6
Parda	43,8	30,9	9,0	35,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Contudo, quando analisamos a distribuição de cada grupo de cor entre os contextos sociais, a relação entre segregação racial e segregação residencial é

mais nítida, principalmente considerando-se o contexto de alto *status* em relação aos contextos de médio e baixo *status*, como pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3: Percentual dos indivíduos em cada contexto social segundo a cor – RMRJ – 2000

Cor	Contexto social de residência			Total
	Baixo	Médio	Alto	
Branca	40,4	46,8	12,8	100,0
Preta	58,6	39,2	2,2	100,0
Parda	61,2	36,8	2,0	100,0
Total	49,7	42,4	7,8	100,0

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Além disso, não podemos desprezar o fato de que a estrutura espacial da cidade do Rio de Janeiro se caracteriza por considerável presença de favelas incrustadas em áreas nobres da cidade. Mas, apesar da proximidade espacial, manifesta-se grande distância social, o que é a marca da segregação residencial carioca (Ribeiro, 2005; Ribeiro & Lago, 2001); ou seja, podemos dizer que, principalmente no caso das favelas localizadas em áreas nobres da cidade, o regime de interação com o seu entorno ainda é hierarquizado com base nas percepções fortemente arraigadas de dois mundos sociais separados e distintos. Com base nessa idéia, Ribeiro e Koslinski (2009) propõem que, apesar da proximidade social, as fronteiras entre o “asfalto” e a “favela” localizada nas áreas abastadas da cidade são mais acentuadas do que no

que restante da cidade, em razão de os fortes contrastes gerados pela proximidade territorial desses espaços fortalecerem e institucionalizarem as representações coletivas da existência de dois mundos sociais distanciados e separados⁴.

A Tabela 4 mostra o percentual de indivíduos moradores de favelas em cada um dos contextos sociais. Para identificarmos os indivíduos moradores em favela, consideramos a variável *aglomerado subnormal* do Censo Demográfico de 2000⁵.

Na Tabela 5, considerando apenas a área de não-favela, verificamos que a diferença na concentração dos segmentos de cor permanece a mesma evidenciada na Tabela 2, ao compararmos os contextos sociais de residência. Contudo,

⁴ Estimamos que, no espaço compreendido no raio de 3 km a partir do bairro mais elitizado da cidade do Rio de Janeiro, cerca de mais de 33% da população residente vive em espaços considerados favelas.

⁵ Essa variável indica que o domicílio do indivíduo considerado está localizado em setor censitário que corresponda a um “conjunto (favelas e assemelhados) constituído por unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais” (IBGE, 2002).

quando observamos somente os espaços de favela, a composição de cor dos contextos de alto *status* se modifica; nesse caso, o percentual de brancos (31,8%) é menor do que nas áreas não classificadas

como favela; e o de pretos (21,1%) e o de pardos (47,1%) são muito maiores do que nas áreas de não-favela (2,3% e 7,7% respectivamente).

Tabela 4: Composição do contexto social segundo a classificação em favela* e não-favela – RMRJ – 2000

	Contexto social			Total
	Baixo	Médio	Alto	
Não-Favela	86,2	89,9	96,5	88,6
Favela	13,8	10,1	3,5	11,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Setores censitários classificados como subnormais pelo IBGE.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Tabela 5: Percentual de cor nas áreas segundo o contexto social e a classificação em favela* ou não-favela – RMRJ – 2000

	Cor	Contexto social			Total
		Baixo	Médio	Alto	
Não-Favela	Branca	43,9	61,5	90,1	55,4
	Preta	12,4	9,0	2,3	10,1
	Parda	43,8	29,4	7,7	34,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Favela	Branca	42,2	39,0	31,8	40,8
	Preta	13,4	16,9	21,1	14,9
	Parda	44,4	44,1	47,1	44,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Setores censitários classificados como subnormais pelo IBGE.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Antes de tudo, podemos dizer que há uma cor dos espaços que ocupam as posições inferiores da hierarquia socioespacial. Tanto as favelas quanto os

contextos sociais de baixo *status* apresentam maior concentração de pretos do que os demais. Aqui se destaca o interessante fato de a população mora-

dora das favelas apresentar maior concentração de pretos e pardos nos espaços de alto *status* do que nos espaços de baixo *status*. Podemos dizer, por outro lado, que há proximidade social entre os espaços de baixo contexto social e as favelas; ou seja, nos espaços de baixo contexto social, há proximidade social entre as áreas de favelas e não-favela.

Na Tabela 6, em que a população de referência é o total da população da RMRJ localizada em cada um dos contextos sociais de residência, os percentuais de brancos, pretos e pardos que residem em favela nos contextos de baixo *status* não se diferenciam significativamente da média; já no contexto de médio *status*, o percentual de negros morando em favelas aumenta para

17,2%, ao passo que o percentual de brancos, na mesma situação, diminui para 6,6%; e, no contexto de alto *status*, apenas 1,3% dos brancos residem em favela, percentual que atinge 25% no caso dos pretos. Ou seja, esses resultados mostram que a percepção da favela como um espaço predominantemente “negro” tem origem nos efeitos sobre as representações sociais da morfologia social dos espaços de alto *status*: o forte contraste entre espaços concentrando fortemente os segmentos brancos da população que ocupam as posições superiores da estrutura social e os espaços de favela. O mesmo não ocorre nas favelas em áreas de baixo *status*, já que não existem diferenças significativas na composição de cor entre os espaços de favela e não-favela.

Tabela 6: Percentual da população residente em favela*, por cor e segundo o contexto social, em relação ao total da RMRJ – 2000

	Cor	Contexto social			Total
		Baixo	Médio	Alto	
Favela	Branca	13,3	6,6	1,3	8,6
	Preta	14,8	17,2	25,3	16,0
	Parda	14,0	14,3	18,3	14,2
	Total	13,8	10,1	3,5	11,4

(*) Setores censitários classificados como subnormais pelo IBGE.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Não constatamos a existência de sinais da “racialização” da hierarquia social dos contextos de residência. De certa forma, podemos dizer que a distribuição dos segmentos de cor pela hierarquia socioespacial da metrópole do Rio de

Janeiro constitui mais um fenômeno de concentração territorial dos brancos de maior *status* social, portanto, de maior prestígio e poder econômico, do que um fenômeno de afastamento compulsório dos “negros”. Ou seja, ao mesmo tempo

que “negros” e brancos não estão separados nos contextos sociais de baixo *status*, há um relativo “embranquecimento” das posições de *status* superiores. No entanto, é clara a diferença na composição de cor entre as áreas de favelas e não-favelas nos contextos sociais de alto *status*.

Não temos condições, neste texto, de investigar as vantagens e desvantagens dessa inserção territorial das favelas em contextos sociais de alto *status* para as relações entre segmentos de cor da população; porém, a partir dos dados que temos à disposição, é possível investigar se essa proximidade territorial gera alguma vantagem para os grupos de pardos e pretos, uma vez que a localização na cidade está associada ao menor ou maior controle de recursos que aumentam as oportunidades e o acesso ao bem-estar social. Assim, o objetivo principal agora é responder às seguintes indagações: essa diferença na distribuição dos segmentos de cor na metrópole é acompanhada de desigualdade nos níveis de bem-estar urbano e de oportunidades? Em que medida essa desigualdade é mais influenciada pela cor do indivíduo ou pelo contexto social em que reside?

Procuramos responder a essas indagações através da análise das desigualdades entre brancos, pretos e pardos no tocante às condições habitacionais que determinam o nível de bem-estar social urbano e as oportunidades de inserção social. No primeiro aspecto, as desigualdades resultam da ação do Estado na distribuição dos serviços coletivos, que

complementam a função da moradia na reprodução social e do mercado imobiliário residencial, que, pelo filtro dos preços, distribui as pessoas no território e regula o acesso a condições de conforto habitacional. No segundo aspecto, as desigualdades sociais resultam de iniquidades da estrutura de oportunidades, analisadas com base em quatro situações: (i) atraso escolar de crianças entre 8 e 15 anos; (ii) evasão escolar de crianças entre 8 e 15 anos; (iii) *desafiliação institucional*⁶ de homens entre 14 e 24 anos; e (iv) maternidade de mulheres sem cônjuge entre 14 e 19 anos. A observação desses segmentos pode revelar indícios de reprodução das desigualdades sociais, uma vez que o mercado de trabalho e a escola são mecanismos de acesso às oportunidades que condicionam a futura trajetória de crianças e jovens no que concerne a mobilidade social.

Quanto aos serviços de saneamento, constatamos que as desigualdades são marcadamente cortadas pela hierarquia socioespacial, embora seja possível afirmar que pretos e pardos moradores em espaços de alto *status* apresentam taxa de carência maior do que os brancos do mesmo contexto; porém, a diferença é maior entre pretos e pardos de contextos de alto *status* em relação a pretos e pardos residentes em espaços de baixo *status* (ver Tabela 7). Já os pretos, pardos e brancos habitantes nesses espaços apresentam taxas de carência extraordinariamente mais elevadas que as encontradas nos contextos de alto *status*. O poder público parece “discriminar” pelo local de residência e não pela cor,

⁶ Mais adiante definimos este conceito.

gerando ou tolerando extremas desigualdades de condições habitacionais e, portanto, níveis diferenciados de bem-estar urbano. Podemos conjecturar duas explicações para a maior vantagem de pretos e pardos moradores nos contextos de alto *status*: a primeira baseia-se no saneamento, que, por ser um serviço coletivo, é distribuído e acessível via a localização dos grupos sociais no terri-

tório, permitindo que a proximidade habitacional beneficie indistintamente indivíduos brancos e não-brancos; a segunda baseia-se nos investimentos realizados nos últimos 20 anos nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, acompanhados do relativo abandono das periferias metropolitanas, onde está localizada grande parte dos contextos de baixo *status*.

Tabela 7: Indicadores de desigualdades habitacionais segundo o contexto social – RMRJ – 2000

Indicadores de desigualdades	Cor	Contexto social			Total
		Baixo	Médio	Alto	
Adensamento habitacional excessivo*	Branca	18,2	8,6	2,4	11,7
	Preta	26,5	18,7	10,7	23,1
	Parda	24,6	16,5	10,0	21,3
	Total	22,1	12,0	3,3	16,3
Carência de instalação sanitária	Branca	14,7	2,9	0,6	7,3
	Preta	18,8	6,2	1,7	13,5
	Parda	17,5	5,3	1,7	12,7
	Total	16,5	3,9	0,7	9,9

(*) Domicílios com mais de duas pessoas por dormitório.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

O exame do indicador de adensamento habitacional leva-nos na mesma direção (ver Tabela 7). Na ponta superior da hierarquia socioespacial, há nítidas desigualdades, pois o percentual de pretos e pardos que vivem em condições habitacionais de alto adensamento (10,7% e 10%, respectivamente) é maior do que o de brancos (2,4%). Mas, ao mesmo tempo, podemos dizer que as condições de moradia pioram igualmente para

brancos e “negros” à medida que desce-mos na escala da hierarquia socioespacial. Em termos relativos, os brancos dos espaços de baixo *status* estão em situação pior que os pretos e pardos que habitam em contextos de alto *status*. Parece ser correto concluir que, também nesse aspecto, o local de residência é mais determinante do bem-estar social urbano do que a cor.

Passemos agora à avaliação das desigualdades de oportunidades. Como já mencionado, escolhemos alguns indicadores que poderiam traduzir mecanismos de produção/reprodução de desigualdades relacionados aos contextos sociais. Eles revelam circunstâncias em que crianças e jovens podem estar em situação de risco social pela existência de bloqueios, no plano da família e do bairro, ao aproveitamento de oportunidades de acumulação de recursos que, no futuro, poderiam proporcionar-lhes maior bem-estar social e a conquista de posições sociais mais elevadas. Tais oportunidades relacionam-se com o acesso a ativos educacionais advindos da escolarização e aos resultantes do acúmulo de experiências no mercado de trabalho.

Antes de tudo, verificamos as importantes diferenças entre brancos e não-brancos quanto ao atraso escolar de um ano ou mais de crianças entre 8 a 14 anos de idade, como indica a Tabela 8. No contexto de alto *status*, pretos e pardos têm, em termos relativos, o dobro da incidência de atraso escolar (59,9% e 47,8%, respectivamente) dos brancos (23,7%). Olhando por esse prisma, as desigualdades entre brancos e “negros” parecem impor-se às desigualdades decorrentes do local de moradia. Porém, quando examinamos a situação de cada segmento, verificamos que indivíduos “negros” moradores em contextos de alto *status* desfrutam de vantagens no aproveitamento escolar em relação aos habitantes dos contextos da ponta infe-

rior da hierarquia socioespacial, em que o atraso escolar dos pretos é de 70,9%, dos pardos é de 62,7%, e dos brancos é de 51,8%. Quanto à evasão escolar, verificamos a mesma relação, ou seja, apesar da disparidade entre brancos e “negros” nos contextos de alto *status*, a incidência de evasão escolar nos contextos de baixo *status* é consideravelmente maior.

A maternidade precoce também implica em diminuição das chances de mobilidade social, na medida em que a adolescente é obrigada – em grande parte dos casos – a retirar-se dos estudos, tendo assim limitadas suas possibilidades presentes e futuras de emprego. A maternidade precoce é hoje uma das principais causas da evasão escolar, pois, segundo a Unesco, 25% das meninas grávidas com idade entre 15 e 17 deixam de estudar. A maternidade precoce está fortemente relacionada aos contextos familiares⁷ e sociais nos quais agem diversos mecanismos que condicionam o seu comportamento: falta de informação sobre práticas anticoncepcionais; falta de acesso ao sistema público de saúde; limites da socialização; exposição aos papéis sociais tradicionais. Observamos, com base na Tabela 8, que a incidência de maternidade precoce nos contextos de baixo *status* é superior à verificada na ponta mais elevada da hierarquia, tanto para o conjunto da população quanto para os segmentos brancos e não-brancos. O que chama a atenção nesse caso é que a localização da residência parece

⁷ Dados trabalhados por Itaboraí (2003, p. 179) indicam que 22,5% das mães adolescentes de 15 a 19 anos são socializadas em ambientes bastante pobres, pois vivem em domicílios com renda de até 2 salários mínimos.

ter pouca influência no comportamento das adolescentes não-brancas. Já para as adolescentes brancas, a incidência da maternidade precoce aumenta de 0,9% no contexto de alto *status* para 5,7% no contexto de baixo *status*. Como hipótese explicativa, supomos que, para a adolescente sem cônjuge, as diferenças de

contexto (familiares e sociais) favorecem mais as brancas do que as não-brancas. Ou seja, o fato de morar em contextos de baixo *status* social influencia negativamente mais as brancas, enquanto para as não-brancas o risco de gravidez precoce permanece mais elevado em todos os contextos socioespaciais.

Tabela 8: Indicadores de desigualdades de oportunidades segundo o contexto social – RMRJ – 2000

Indicadores de desigualdades	Cor	Contexto social			Total
		Baixo	Médio	Alto	
Crianças com atraso escolar maior que um ano	Branca	51,8	35,8	23,7	42,3
	Preta	70,9	60,2	59,9	66,9
	Parda	62,7	52,8	47,8	59,2
	Total	59,1	44,0	27,4	51,6
Crianças fora da escola	Branca	24,0	12,9	6,1	17,6
	Preta	40,6	29,2	28,0	36,3
	Parda	32,4	22,9	19,7	29,1
	Total	29,8	17,9	8,2	24,1
Mães adolescentes solteiras	Branca	5,7	4,1	0,9	4,4
	Preta	11,2	9,8	8,4	10,7
	Parda	7,6	7,0	4,4	7,3
	Total	7,2	5,6	1,5	6,2
Jovens em desafiliação institucional	Branca	8,0	6,0	4,5	6,7
	Preta	10,7	8,8	11,8	10,0
	Parda	8,7	7,4	5,1	8,2
	Total	8,7	6,7	4,8	7,6

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

A situação do jovem do sexo masculino que não estuda, não trabalha e nem procura emprego aproxima-se da condição social denominada *status zero*, por Williamson (1997), ou *desafiliação ins-*

titucional, por Alvarez-Rivadulla (2002), pelo fato de esse jovem estar afastado simultaneamente dos dois papéis sociais possíveis – trabalhador e estudante – nessa etapa do ciclo da vida. Com efeito,

o fato de estar em situação de *desafiliação* pode indicar a exclusão das condições sociais nas quais esse jovem adquire ativos importantes para o acesso a posições sociais superiores, sejam eles decorrentes da escolaridade ou do acúmulo de experiência ocupacional. Numa situação limite, pode indicar um comportamento juvenil não mais orientado pela normatividade moral exigida pelos valores e aspirações dominantes⁸.

A análise dos dados mostra novamente diferenças importantes entre as duas pontas da hierarquia socioespacial, ou seja, as taxas dos jovens de *status zero* ou em situação de *desafiliação institucional* que vivem em espaços de baixo *status* são superiores às dos que vivem em contextos de alto *status*. Essa diferença é observável principalmente no segmento de jovens brancos, o que indica que os contextos sociais podem ter alguma influência na redução de suas chances de *desafiliação*. O mesmo não acontece com os jovens pretos, pois as taxas dos que estão nos contextos de alto *status* são pouco inferiores às dos que estão nos contextos de baixo *status*. Em relação a esse indicador, podemos dizer também que o local de residência tem papel mais relevante no acesso a oportunidades do que a cor, embora essa situação influencie mais os brancos do que os pretos e pardos. Contudo, o resultado que mais chama a atenção é que a incidência de *desafiliação* entre jovens

pretos é um pouco menor nos contextos de médio *status* (8,8%) do que nos de alto *status* (11,8%). Nesse caso, podemos dizer que a favela localizada em contextos de alto *status* é responsável pela alta incidência de *desafiliação* de jovens de cor preta.

Com intuito de testar os efeitos da segregação residencial *vis-à-vis* ao efeito da cor no acesso a oportunidades, construímos um modelo de regressão logística tendo como variáveis dependentes cada uma das situações anteriormente mencionadas. A escolha da análise multivariada se deve ao fato de os indicadores de desigualdade de oportunidades configurarem variáveis conhecidas na estatística como *dummy*, ou seja, dados categóricos para cada indivíduo, nos quais o valor “1” identifica o indivíduo que se encontra em uma das situações de desigualdade de oportunidades e o valor “0” no caso contrário. Como variáveis de controle do modelo, consideramos a renda familiar *per capita*, em salários mínimos, e o clima educativo do domicílio. Tal procedimento é importante para o controle das relações que buscamos evidenciar (desigualdade de oportunidades x cor e desigualdade de oportunidades x contexto social e residencial).

Em resumo, o nosso objetivo é submeter os resultados da análise descritiva ao teste estatístico: se e em que grau a divisão por cor (branco x preto e branco

⁸ É importante considerar os contextos sociais na busca do significado sociológico da condição do jovem que não estuda nem trabalha. Como menciona Saravi (2004), na América Latina o *status zero* tem sido entendido como condição de vulnerabilidade e risco, por representar a possibilidade de diminuição da oportunidade futura de bem-estar social e de associação a atividades ilícitas.

x pardo) explica mais as desigualdades de oportunidades do que os contextos sociais, observando os planos da família (pobreza x não-pobreza), do domicílio (baixo clima x alto clima educativo) e do lugar de moradia (de alto *status* x baixo *status*). Os coeficientes estimados do modelo de regressão quando maiores que 1 expressam o risco relativo de o indivíduo estar numa das situações de desigualdade de oportunidades supra-mencionadas; ou seja, em relação aos seus grupos de referência. Cada uma das variáveis consideradas no modelo apresenta um valor que representa o risco (ou chance relativa) de estar numa das situações de desigualdade de oportunidades.

Aplicamos o modelo assim construído para o conjunto da população da região metropolitana e, ao mesmo tempo, para cada um dos segmentos de cor.

Para a variável cor, consideramos a branca como referência e estimamos o risco para pardos e pretos. Para a variável contexto social, consideramos o de alto *status* como referência e estimamos os efeitos dos contextos de baixo *status* e de médio *status*. No caso da renda familiar *per capita*, estimamos o efeito sobre indivíduos integrantes de grupos familiares de até 1/2 salário mínimo e de 1/2 a 1 salário mínimo, tomando como referência o grupo de 1 salário mínimo ou mais. Para a variável contexto domiciliar, estimamos o risco dos indivíduos pertencentes a domicílio com clima educativo de até 4 anos de estudo (baixo) e de 4 a 8 anos de estudo (médio), tendo como referência os indivíduos

integrantes de domicílios com clima educativo de 9 ou mais anos de estudo (alto).

Apresentamos na Tabela 9 os resultados do modelo de regressão logística para a variável atraso escolar de um ano ou mais para crianças entre 8 e 14 anos de idade. No conjunto da metrópole, a divisão por cor tem maior importância do que o lugar de residência na explicação das desigualdades de oportunidades educativas, atingindo mais fortemente as crianças pretas do que as pardas em relação às brancas, o que poderia nos levar a aceitar a hipótese da existência de efeitos de práticas discriminatórias com fundo racial. Não obstante, têm peso explicativo mais importante as condições sociais nas quais a criança é socializada, nos planos da família, do domicílio, com destaque para o clima educativo domiciliar, e em relação à pobreza.

Quando examinamos os resultados da aplicação do modelo para os grupos de cor, observamos que essas condições contextuais atingem mais as crianças brancas do que as pretas e pardas, sendo que para estas últimas o lugar de residência tem pouco ou nenhuma influência no risco de atraso escolar.

Na Tabela 10, apresentamos os resultados para a variável evasão escolar. A cor parda representa um risco praticamente nulo de exclusão escolar em relação à branca, mas este é elevado para a criança de cor preta (1,36). Assim como na situação de atraso escolar, o risco de evasão escolar sofre maior efeito dos contextos sociais no plano da família

e do domicílio – representados aqui pelas variáveis de clima educativo domiciliar e renda *per capita* da família – do que da cor das crianças. Além disso, quando observamos os efeitos do lugar de residência, constatamos que o risco para crianças que moram em contexto de baixo *status* é 1,22 vez superior ao risco estimado para as que residem em contexto de alto *status*, valor elevado e não muito distante do estimado para a cor preta (1,36). Observando os resultados da aplicação do modelo separadamente para os segmentos de cor, percebemos que as crianças brancas sofrem maiores desvantagens decorrentes dos efeitos de viverem em contextos sociais desfavoráveis nos planos da família, do domicílio e do lugar de residência. Chama a atenção o fato de as crianças

brancas (1,48) e pretas (1,42) vivendo em contextos marcados pela baixa escolarização dos adultos estarem submetidas a elevados riscos de evasão escolar, em grandezas semelhantes para ambos os grupos de cor. O que aparece como novidade nesse caso, diferentemente do observado com relação ao atraso escolar, é que, mesmo as crianças de cor preta tendo maior risco de evasão escolar, as crianças também de cor preta, mas que residem em contextos de baixo *status*, apresentam maior risco de evasão escolar do que as crianças de cor preta residentes em contextos de alto *status*. Já para as crianças pardas, esse efeito do local de moradia não é significativamente diferente entre os diferentes contextos sociais.

Tabela 9: Estimativa do efeito do contexto social e da cor sobre o atraso escolar de um ano ou mais, considerando crianças entre 8 e 14 anos – RMRJ – 2000

	Risco relativo			
	RMRJ	Branco	Pretos	Pardos
Preto	1,54	-	-	-
Pardo	1,27	-	-	-
Renda familiar <i>per capita</i> até 1/2 SM	1,63	1,65	1,38	1,48
Renda familiar <i>per capita</i> de 1/2 SM a 1 SM	1,34	1,38	1,22	1,25
Clima educativo domiciliar de até 4 anos	2,31	2,41	1,68	1,89
Clima educativo domiciliar de 4 a 8 anos	1,66	1,71	1,34	1,48
Contexto social baixo <i>status</i>	1,26	1,30	1,10	1,03*
Contexto social médio <i>status</i>	1,13	1,15	0,99*	0,95

(*) Não significativa para $\alpha = 0,05$.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Tabela 10: Estimativa do efeito do contexto social e da cor sobre a evasão escolar de crianças entre 8 e 14 anos – RMRJ – 2000

	Risco relativo			
	RMRJ	Brancos	Pretos	Pardos
Preto	1,36	-	-	-
Pardo	1,07	-	-	-
Renda familiar <i>per capita</i> até 1/2 SM	1,98	1,85	2,20	1,98
Renda familiar <i>per capita</i> de 1/2 SM a 1 SM	1,31	1,19	1,34	1,41
Clima educativo domiciliar de até 4 anos	2,34	2,53	1,58	2,29
Clima educativo domiciliar de 4 a 8 anos	1,28	1,38	0,95*	1,22
Contexto social baixo <i>status</i>	1,22	1,48	1,42	0,9*
Contexto social médio <i>status</i>	0,92	1,06*	1,01*	0,71

(*) Não significativa para $\alpha = 0,05$.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Examinando os coeficientes, um fato chama a atenção. Trata-se do risco superior de evasão escolar para as crianças pretas de famílias pobres (até 1/2 salário mínimo), quando comparadas com as que vivem em domicílios com baixo clima educativo (até 4 anos de estudo). No primeiro caso, o risco é de 2,20, e, no segundo, de 1,34. Esse resultado indica a forte relação entre pobreza e evasão escolar para as crianças pretas, provavelmente em consequência da necessidade de complementação da renda familiar através do trabalho infantil.

Na Tabela 11, apresentamos os resultados do modelo para estimativa do risco de mulheres entre 14 e 19 anos de idade serem mães solteiras. No conjunto da RMRJ, a faixa de renda *per capita* familiar de até 1/2 salário mínimo

apresenta um risco de 5,45 vezes o risco estimado para a faixa de renda *per capita* familiar de 1 salário mínimo ou mais, ao passo que o risco para a faixa de 1/2 a 1 salário mínimo representa 2,24 vezes o risco estimado para a mesma faixa de referência, valores bem superiores aos estimados para as cores preta e parda. Isso indica que o risco de gravidez precoce está fortemente relacionado ao contexto social criado pela extrema pobreza da família à qual pertence a jovem. Viver em espaços que concentram fortemente adultos com pouca escolaridade representa um risco superior ao da cor preta. Porém, quando observamos os resultados do modelo para cada segmento de cor, percebemos que, para jovens brancas, os efeitos dos contextos de baixo e médio *status* chegam a, respectivamente, 2,30 e 2,62 vezes o risco

do contexto de alto *status*, ao passo que, para jovens pretas e pardas, o efeito do contexto não apresenta significância. Sendo menores para as jovens pretas e pardas os efeitos dos diferentes contex-

tos e, ao mesmo tempo, elevados para as brancas, a cor tem grande peso absoluto na constituição do risco da gravidez precoce de adolescentes.

Tabela 11: Estimativa do efeito do contexto social e da cor sobre mulheres entre 14 e 19 anos serem mães solteiras – RMRJ – 2000

	Risco relativo			
	RMRJ	Branco	Pretos	Pardos
Preto	1,71	-	-	-
Pardo	1,21	-	-	-
Renda familiar <i>per capita</i> até 1/2 SM	5,45	6,09	4,27	4,73
Renda familiar <i>per capita</i> de 1/2 SM a 1 SM	2,24	2,27	1,81	2,24
Clima educativo domiciliar de até 4 anos	1,37	1,51	1,16	1,26
Clima educativo domiciliar de 4 a 8 anos	1,23	1,44	1,05*	1,06
Contexto social baixo <i>status</i>	1,80	2,30	0,97*	0,94*
Contexto social médio <i>status</i>	2,09	2,62	1,06*	1,12*

(*) Não significante para $\alpha = 0,05$.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Na Tabela 12, apresentamos os resultados da aplicação do modelo para a variável desafiliação institucional de jovens entre 14 e 24 anos. Na leitura dos resultados, podemos perceber que o risco é pouco influenciado pelo contexto social do lugar de residência, pois somente apresenta efeito significativo para jovens de cor parda, sendo 1,13 para o contexto social baixo e 1,16 para o contexto social médio. Para jovens de cor branca, o efeito do contexto social não foi significativo, enquanto para jovens de cor preta o efeito foi de proteção para o risco no caso de residirem em contexto social baixo ou médio em relação ao contexto

social alto, ou seja, jovens de cor preta residentes em contexto social alto apresentam um risco maior de estarem em situação de desafiliação institucional. Na reflexão desse resultado, é relevante lembrar que as áreas de ponderação definidas pelo IBGE não discriminam as áreas de favelas e que existe uma importante incidência desse tipo de moradia na RMRJ, em contextos aqui definidos como de alto *status*. Ou seja, no processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro, sobressai exatamente o grande número de favelas incrustadas em áreas nobres da cidade, principalmente pela ocupação de morros e encostas. Como

vimos na parte descritiva deste artigo, 25% da população preta é moradora em favelas localizadas nos contextos de alto *status*, sendo que nessas favelas os pretos representam 20% da população. Tal presença marcante de favelas nessas áreas da cidade afeta as estimativas para as áreas de ponderação classificadas como de alto *status*, pois, apesar de as favelas não expressarem o tipo de separação total observado no caso dos guetos americanos, a segregação social entre a área de favela e seu entorno rico expressa a existência de mundos sociais entre os quais prevalecem fortes diferenças de condições de vida (renda, escolaridade, conforto habitacional etc.), de padrões de organização social (tipo, tamanho e composição familiar, por exemplo), além das relacionadas a um complexo e dissimulado sistema de interações fundadas no estigma social, a ponto de a linguagem cotidiana ter incorporado a expressão “favelado” como categoria do jogo das distinções sociais fundado na hierarquia estamental, usada legitimamente na sociabilidade corrente, pela mídia e pelo poder público. Seria impossível, no quadro deste artigo, desenvolver argumentos que expliquem as razões do fato de a proximidade territorial desses mundos sociais justapostos não criar vantagens para os que estão na base da estrutura social, nesse caso, o incentivo aos jovens para a busca de inserção social via escola e/ou trabalho. Em outros termos, a co-presença no espaço desses grupos sociais parece não suscitar ple-

namente dimensões positivas do fenômeno sociológico conhecido como “efeito pares”. Estudos posteriores poderão mostrar de que forma a presença de favelas em áreas nobres da cidade afeta a desafiliação institucional de jovens pretos, o que não ocorre com os pardos. Contudo, supomos que estamos diante de efeitos não esperados de mudanças nas expectativas dos jovens quanto ao seu lugar na sociedade; efeitos estes decorrentes tanto da exposição aos meios de comunicação de massa e do aumento do nível de escolaridade quanto do processo de socialização ocorrido pela interação com jovens moradores fora da favela e com posições sociais superiores. Trata-se de dois mecanismos geradores de incongruências entre o *status* social esperado pelos jovens pretos moradores em favela e o efetivamente realizado através da estrutura de oportunidades existente (Lensky, 1954). Os jovens recusam a ocupação a que podem ter acesso, geralmente relacionada ao trabalho manual, informal e aos serviços pessoais ou domiciliares, porque, tendo alcançado níveis de escolaridade superiores aos dos adultos do seu grupo de referência, percebem essa ocupação como socialmente desvalorizada. Também não têm incentivo à continuação do estudo, tanto em razão de a escola pública ser socialmente desvalorizada quanto por não perceberem essa via como capaz de permitir o alcance de suas expectativas de ascensão social⁹.

⁹ A hipótese de o comportamento dos jovens das camadas populares, especialmente os assim chamados “negros”, diante das instituições da sociedade, ser orientado pelos efeitos da incongruência de *status* foi explorada por Sansone (2003).

Tabela 12: Estimativa do efeito do contexto social e da cor sobre a desafiliação de jovens entre 14 e 24 anos – RMRJ – 2000

	Risco relativo			
	RMRJ	Brancos	Pretos	Pardos
Preto	1,15	–	–	–
Pardo	0,98	–	–	–
Renda familiar <i>per capita</i> até 1/2 SM	3,12	3,08	2,78	3,17
Renda familiar <i>per capita</i> de 1/2 SM a 1 SM	1,51	1,44	1,47	1,55
Clima educativo domiciliar de até 4 anos	1,32	1,47	1,12	1,25
Clima educativo domiciliar de 4 a 8 anos	1,15	1,24	0,94	1,12
Contexto social baixo <i>status</i>	1,02*	1,03*	0,73	1,13
Contexto social médio <i>status</i>	1,02*	1,02*	0,69	1,16

(*) Não significante para $\alpha = 0,05$.

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2002).

Conclusões: as fronteiras urbanas têm cores?

A motivação principal deste trabalho foi gerar algumas evidências empíricas que permitissem refletir a hipótese da “racialização” da estrutura de desigualdades expressa no território através da segregação residencial, tomando a metrópole do Rio de Janeiro como estudo de caso. Procuramos enquadrar a reflexão dessa hipótese em dois debates presentes no mundo acadêmico brasileiro: de um lado, o orientado por hipóteses veiculadas pela literatura internacional sobre tendências contemporâneas de crescentes conexões entre os macromecanismos de reprodução das desigualdades sociais e os micromecanismos de segregação residencial nas grandes cidades, e, de outro lado, o debate nacional a respeito da dimensão “racial” das desigualdades sociais.

Não pretendemos que a análise aqui empreendida seja considerada uma demonstração da inexistência de relevância da “raça” nos processos de produção e reprodução das desigualdades sociais através dos mecanismos que organizam socialmente o território, distribuindo pessoas, recursos e oportunidades a partir da estrutura social e da sua histórica “racialização”. Pretendemos, antes de tudo, que os resultados obtidos chamem a atenção para a complexidade da questão. Nesse sentido, de acordo com os resultados descritos, chegamos às conclusões que passamos a expor e que dialogam com as indagações expostas no início do artigo.

Em primeiro lugar, a cor autodeclarada dos indivíduos tem forte influência

sobre os riscos de desvantagens sociais, examinadas em nossa análise, relacionadas ao acesso ao bem-estar social urbano e à estrutura de oportunidades, atingindo de maneira mais significativa os segmentos pretos. Não obstante, constatamos que a cor não explica integralmente a reprodução das desigualdades. Os resultados empíricos do nosso trabalho indicam a forte relevância dos contextos em que crianças e jovens são socializados e adquirem recursos tangíveis e intangíveis necessários ao acesso, presente e futuro, aos recursos da cidade. Destacam-se as resultantes da aquisição prévia de parcelas dos capitais econômico e escolar pelos grupos familiares a que pertencem crianças e jovens. Constatamos, também, que esse acesso está condicionado às características do contexto social conformado pelo lugar de residência, apesar de tratarmos de fatos sociais (atraso escolar, evasão escolar, gravidez precoce e desfiliação institucional) altamente dependentes dos contextos mais imediatos (familiares e domiciliares). Além disso, não encontramos sinais evidentes de homologia entre as desigualdades produzidas pela estratificação segundo a cor e as resultantes da organização social do território, no que concerne tanto à distribuição dos indivíduos no espaço quanto às chances de acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades. Os brancos, pretos e pardos de contextos que concentram fortemente adultos com baixa escolaridade experimentam igualmente piores condições urbanas de vida que os pretos e pardos de contextos com mais

alto *status*. Essas observações permitem pôr em dúvida a hipótese presente na literatura sobre a existência do fenômeno da segregação “racial” na cidade brasileira (Pinto, 1998; Telles, 2003; Garcia, 2009). Mas, se não encontramos sinais de “racialização” das desigualdades geradas pelos efeitos da organização social do território, constatamos diferenças nos condicionantes das chances de brancos, pardos e negros terem acesso às oportunidades. Tal fato resulta da constatação de que os brancos são mais negativamente afetados em suas chances de aproveitamento das oportunidades em decorrência de contextos familiares, domiciliares e urbanos menos desfavoráveis do que os pardos e, em especial, os pretos. Estes, por sua vez, seriam menos afetados em razão de sua cor já implicar em desvantagem de ponto de partida, que parece não ser anulada pelo fato de viverem em contextos mais favoráveis. Tal fato pode significar que as históricas desigualdades sociais entre os grupos de cor na sociedade brasileira podem estar articuladas com as decorrentes da formação de meios sociais urbanos pouco favoráveis ao aproveitamento das estruturas de oportunidades. Nesse sentido, em futuras pesquisas, seria interessante e útil considerar os mecanismos de discriminação descritos por Guimarães (1999), que, atuando nos planos da socialização dos indivíduos, da vida cotidiana e do funcionamento das instituições, naturalizam as desigualdades “raciais” ao mesmo tempo que as transformam em seus “tropos sociais”.

Referências

- ÁLVAREZ-RIVADULLA, María José. *Asentamientos irregulares en Montevideo: la desafiliación resistida*. Montevideo: FCS/UdelaR, 2002. Documentos de trabajo, Serie Monografías n. 18.
- BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. *Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo: ensaio sociológico sobre as origens, as manifestações e os efeitos do preconceito de cor no município de São Paulo*. São Paulo: Anhembi, 1955.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Classes populaires et classes moyennes en centre rénové. In: HAUMONT, N. (Org.). *La Ville: agrégation et ségrégation sociales*. Paris: L'Harmattan, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. Efeitos do lugar. In: _____. (Org.). *A Miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DUNCAN, Otis Dudley; DUNCAN, Beverly. A Methodological analysis of segregation indices. *American Sociological Review*, Chicago, v.20, no. 2, p. 201-217, abr. 1955.
- FENELON, Jean-Pierre. *Qu'est-ce que l'analyse des donnés?* Paris: Lefonen, 1981.
- FERNANDES, Florestan. *A Integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Nacional, 1965.
- GARCIA, Antônio dos Santos. *Desigualdades raciais e segregação urbana em antigas capitais: Salvador, cidade D'Oxum, e Rio de Janeiro, cidade de Ogum*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo; HUNTLEY, Lynn. *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- HALSENBALG, Carlos A. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- IBGE. Departamento de Estudos de população. *Censo demográfico de 2000: documentação dos microdados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- ITABORAÍ, Nathalie Reis. Trabalho feminino e mudanças na família no Brasil (1984-1996). *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 157-176, 2003.
- KAZTMAN, Ruben. *Aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre la naturaleza, determinantes y consecuencias*. Buenos Aires: Siempro/Unesco, 2001.
- KAZTMAN, Ruben; RETAMOSO, Alejandro. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la Cepal*, Santiago del Chile, n. 85, abr. 2005.
- LENSKY, Gerhard E. Status crystallization: a nonvertical dimension of social status.

- American Sociological Review*, Washington, v. 19, no.1, p.405-413, 1954.
- PINTO, Luiz Aguiar Costa. *O Negro no Rio de Janeiro: relações de raça numa sociedade em mudança*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Segregação residencial: teorias, conceitos e técnicas. In: MOYSES, A. (Org.). *Cidade: segregação urbana e planejamento*. Goiânia: UCG, 2005.
- _____. A dimensão metropolitana da questão social: ensaio exploratório. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31, 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2007.
- _____. Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. *Revista VeraCidade*, Salvador, v. 7, p. 113-127, 2008.
- _____; KOSLINSKI, Mariane Campelo. Fronteiras Urbanas e Oportunidades Educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: ANPOCS, 2009.
- _____; LAGO, Luciana Corrêa do. A oposição favela-bairro no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 144-154, 2001.
- SANSONE, Livio. *Blackness without ethnicity: constructing race in Brazil*. New York: St. Martin's Press, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SARAVI, Gonzalo A. Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, no. 189, p. 68-84, ene./feb., 2004.
- SILVA, Nelson do Valle. *White Non-white income differentials: Brasil 1960*. 1978. Tese (Doutorado em Sociologia) – University of Michigan, Ann Arbor, 1978.
- TELLES, Edward. Racial distance and region in Brazil: the case of marriage among color groups. *Latin American Research Review*, Texas, v. 28, no. 2, p. 141-162, 1993.
- _____. *Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Fundação Ford, 2003.
- WILLIAMSON, Howard. *Youth and policy: contexts and consequences, young men, transition and social exclusion*. England: Ashgate, 1997.

Resumo

Pretendemos gerar elementos empíricos que permitam a reflexão da existência de segregação racial na metrópole brasileira. Tomamos como ponto de partida o nexu estrutural entre organização social do território e mecanismos de produção/reprodução das desigualdades sociais. Avaliamos a relação entre posição social e cor na explicação das desigualdades intra-urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com base no Censo Demográfico de 2000. Para o estudo da posição social, construímos uma tipologia socioespacial apoiada no clima educativo do domicílio. Construímos, ainda, um conjunto de indicadores da relação entre posição social no espaço, cor e diferenças de condições habitacionais e de acesso a oportunidades sociais.

Palavras-chave: segregação racial, segregação residencial, desigualdades sociais, favela.

Abstract

We intend to generate empirical elements to allow reflection about racial segregation in Brazilian metropolis. We took as our starting point the structural nexus between social organization of the territory and mechanisms of production/reproduction of social inequalities. We took in account the relation between social status and color into the explanation to the intra-urban inequalities in Rio de Janeiro Metropolitan Region taking as basis the Demographic Census of the year 2000. To the study of social status, we built a socio-spatial typology based on the educational atmosphere of the residence. We built, in addition, a set of indicators of the relation between social position, color and differences in habitational conditions and in access to social opportunities.

Keywords: racial segregation, residential segregation, social inequality, slums.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro é Professor Titular do IPPUR/UFRJ e Coordenador do Observatório das Metrópoles / Instituto do Milênio - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Pesquisador do CNPq.

Filipe Souza Corrêa é Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e Pesquisador assistente da Rede Observatório das Metrópoles.

Trayectorias residenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina: los componentes de la movilidad residencial

María Mercedes Di Virgilio

Introducción

A lo largo de este trabajo, nuestro cometido es caracterizar recorridos que tienen como punto de llegada el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En este marco, indagamos experiencias de movilidad residencial que se desarrollan en (o se dirigen a) la ciudad – en nuestro caso la Ciudad de Buenos Aires y su conurbación – con el propósito de caracterizar la trama que se teje alrededor de dichas experiencias. El interés puesto en dichas experiencias de movilidad nos lleva más allá de la mera descripción de los recorridos y nos impulsa a adentrarnos en los territorios, en los barrios, en los hogares y en sus características para

dar cuenta de las relaciones que existen entre distintos aspectos de la vida cotidiana y las experiencias de movilidad.

A pesar de que está ampliamente aceptado el hecho de que los cambios de residencia juegan un rol fundamental en la definición y redefinición de las características del espacio urbano, dichas prácticas han sido escasamente exploradas. Algunos clásicos de los estudios urbanos, como Knox (1982), planteaban ya esta vacancia a inicios de la década de los '80, y si bien han transcurrido ya más de veinte años desde entonces, el foco de las investigaciones escasamente

se ha dirigido hacia su análisis. La movilidad residencial es aquí entendida como el producto de las *oportunidades habitacionales* – definidas por la existencia de viviendas nuevas y/o vacantes que resultan de los procesos de suburbanización, de los de rehabilitación y puesta en valor de las áreas centrales de la ciudad (*gentrification*), de la incorporación de suelo urbano, la dinámica del mercado inmobiliario y del mercado del suelo, etc. – y de las *necesidades y expectativas habitacionales* de los hogares, las cuales, a su vez, están condicionadas por la posición que ocupa la familia en la producción y en el consumo, por el estilo de vida, por las preferencias de sus miembros, las redes de las que participan, las percepciones sobre su propia posición social y sobre las condiciones del hábitat, etc. (Knox, 1982:17).

De este modo, la movilidad residencial, en general, y las trayectorias residenciales que los hogares describen, en particular, son el resultado de la relación entre las oportunidades y los apremios, que limitan y/o hacen posible diversas acciones de los hogares orientadas a satisfacer sus expectativas y necesidades habitacionales (Eastaway y Solsona, 2006). La trayectoria se define en la intersección entre las necesidades y expectativas habitacionales de los hogares y factores institucionales y estructurales. Estos incluyen la estructura del mercado de tierra y vivienda, la relación entre la oferta y la demanda de tierra y vivienda, las políticas urbanas y habitacionales, reglas, estándares, instituciones y agentes, entre otros (Abramsson, Borgegard y Fransson, 2002; Gärling y Friman, 2002) (ver Figura 1).

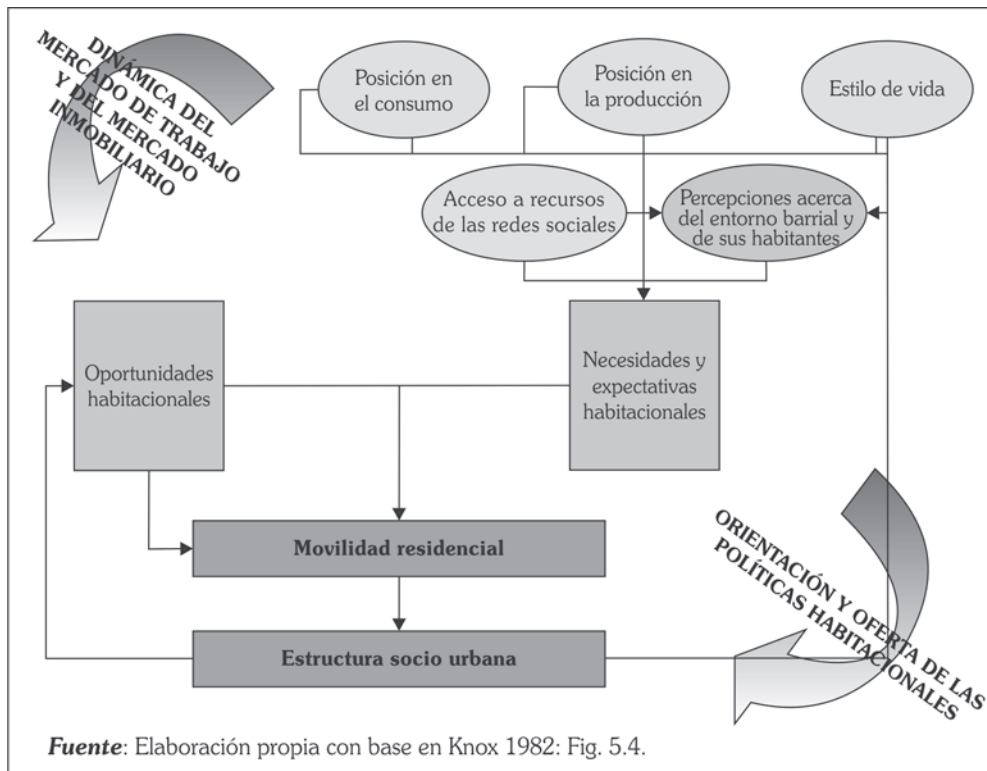
La densidad de los procesos de movilidad puede afectar la estructura sociourbana en general, así como la de los barrios y/o localizaciones particulares en la ciudad. Asimismo, dichos cambios repercuten en las percepciones acerca del entorno urbano y de sus habitantes, lo cual contribuye, también, a atraer o a desalentar potenciales movimientos (Knox, 1982:117). En este marco, las respuestas agregadas de los hogares a las ventanas de oportunidad que se abren en el mercado inmobiliario y en el mercado del suelo constituyen un elemento central que contribuye a la comprensión de los procesos de movilidad (ver Figura 1).

Tal como lo señalan Delaunay y Dureau (2004), los estudios orientados al análisis de la movilidad residencial intraurbana en las últimas décadas han privilegiado la dimensión temporal, focalizando sus indagaciones en la incidencia que tienen sobre la movilidad las etapas del ciclo de vida, la carrera profesional o la historia familiar, y dejando de lado los aspectos relativos a la elección de la localización de la vivienda y al destino de la mudanza. En este trabajo hemos optado por centrarnos en la comprensión de las prácticas de movilidad residencial considerando especialmente aquellos aspectos vinculados a la localización – que tal como se entiende aquí remite a la dimensión territorial del fenómeno. Desde esta perspectiva, se avanza en la identificación de los componentes básicos implícitos en todo cambio de residencia. Estos componentes, en conjunto, permiten describir y comprender toda práctica de movilidad residencial.

Las categorías que consideramos fundamentales son: la *dirección*, la *duración* (permanencia en la vivienda), el tipo de

vivienda, el tipo de tenencia de la vivienda y la *estrategia*¹ que permite realizar el cambio de residencia.

Figura 1: Movilidad residencial y sus determinantes



Fuente: Elaboración propia con base en Knox 1982: Fig. 5.4.

El conjunto de los cambios de residencia y de los cambios de localización de un hogar en el medio urbano constituye su *trayectoria residencial*. La duración en cada una de las residencias y/o localizaciones define los *trayectos residenciales*. En cada trayecto, las diferentes po-

siciones que ocupa el hogar en el territorio, en general, y en el hábitat, en particular, se vinculan con las características de la ocupación de la vivienda (Levy, 1998) – definidas aquí por el tipo de residencia y por el tipo de tenencia. Como señala Grafmeyer², el término *trayectoria*

¹ Cabe aclarar que entre estos componentes, en el marco de este trabajo, no se abordará el análisis de las denominadas *estrategias habitacionales*. Un análisis exhaustivo para el caso del AMBA sobre este tema puede leerse en Di Virgilio (2007).

² Citado en Charbonneau (1998:396).

sugiere que una serie de posiciones sucesivas no se concatenan entre sí por casualidad, sino que se encadenan según un orden inteligible; ejemplo de ello es el pasaje del alquiler a la propiedad, más frecuente en ese sentido que en el inverso. En este marco, “el trayecto es un camino que se toma para llegar a un objetivo preciso”.

El concepto de *trayectoria* hace referencia a las relaciones que existen entre movilidad residencial y movilidad social en la medida en que permite analizar la relación entre posición en la estructura social y la apropiación del espacio. Asimismo, permite ahondar en el proceso que configura la movilidad territorial y habitacional (Nuñez, 2000:28). Así entendido, el análisis de los procesos de movilidad residencial provee información sobre los éxitos o los fracasos obtenidos en las luchas por la apropiación del espacio urbano y, en general, sobre la trayectoria social de los hogares y sus miembros en la medida en que hábitat³ y *habitus* se encuentran estrechamente

vinculados (Bourdieu, 2000). Es decir, los esquemas de percepción, de apreciación y de acción interiorizados, el sistema de disposiciones a actuar, a pensar, a percibir que opera como principio de estructuración de prácticas – en la medida en que permiten percibir las opciones, pensarlas o no pensarlas y obrar en consecuencia – (Gutiérrez, 2000), están estrechamente vinculados con las características del hábitat en el cual estas disposiciones y esquemas perceptivos se desarrollan.⁴

La capacidad para dominar el espacio, adueñándose de los bienes escasos que se distribuyen en él, depende del capital poseído (Bourdieu, op. cit.). Ahora bien, dentro de las diferentes especies de capital, el capital económico y el cultural constituyen los principios fundamentales de estructuración del espacio socioterritorial, mientras que el capital social y el simbólico son antes bien principios de rentabilidad adicional de los otros dos (Gutiérrez, 2000). De este modo, localización en la ciudad y, por

³ “Desde el punto de vista urbano no puede pensarse a la vivienda sin el conjunto de servicios e infraestructura que permiten ponerla en funcionamiento (luz, agua, energía, transporte, pavimento, comercio, etc.), pero, fundamentalmente, sin el espacio que ocupa en la ciudad. Efectivamente, el espacio urbano no es sólo terreno, en tanto soporte físico de la vivienda. También tiene un significado social, en el sentido de que el lugar en el que se vive implica un conjunto de relaciones sociales y no otros. [Asimismo] el hábitat posee un significado cultural, ya que es tan importante el tipo de vivienda como el barrio y la ciudad en la construcción de la identidad urbana. Es decir, la vivienda se localiza en un punto de la ciudad, sus habitantes se piensan en un barrio, con determinado tipo de interacciones, en vecindad con unos y sin la presencia de otros, etc. Y todo ello está implicado en la noción de hábitat” (Merklen, 1999).

⁴ El concepto de *habitus* es clave para comprender las decisiones de movilidad como prácticas orientadas por “una racionalidad fundada en un sentido práctico, en un sentido del juego, que ha sido incorporado por el agente social a lo largo de su historia. El sentido del juego es lo que permite vivir – sentido vivido – como ‘evidente’ el sentido objetivado en las instituciones, es decir, las percepciones y representaciones como resultado de la incorporación de las condiciones objetivas (Bourdieu, 1980)” (Gutiérrez, 2000).

ende, la proximidad en el espacio físico, permite que la proximidad en el espacio social produzca todos sus efectos, negativos o positivos, facilitando u obstaculizando la acumulación de las diferentes formas de capital. Los efectos facilitadores o inhibidores de la proximidad social y espacial dependen de las características del entorno y de las características económicas y sociales de sus habitantes.

De este modo, las *trayectorias residenciales* no pueden comprenderse al margen del sistema de estratificación social. Por ello, en el marco de este trabajo, avanzamos en su análisis haciendo hincapié en las diferencias y las similitu-

des que se observan entre grupos sociales que ocupan posiciones diferenciales en la producción y en el consumo pero habitan en localizaciones próximas en la ciudad, y entre grupos sociales que ocupan posiciones similares en la producción y en el consumo, pero que residen en distintas áreas y/o localizaciones en la ciudad.⁵ Nuestro análisis intenta avanzar en la comparación de las características de las familias y personas ubicadas en un mismo estrato social y en diferentes estratos: ¿Se diferencian cada uno de los estratos en sus pautas de movilidad? ¿Qué recursos movilizan en el curso de sus trayectorias residenciales?

El AMBA como destino: trayectorias residenciales típicas y sus componentes

En este aparte proponemos una revisión estadística de la relación entre la posición que ocupan los hogares en la estructura social y las trayectorias residenciales que desarrollan. Asimismo, analizamos dichas trayectorias a partir de la indagación de los componentes de la movilidad residencial: la duración, los cambios en el tipo de vivienda, en la situación de tenencia y en la localización en la ciudad.

Las trayectorias que aquí se describen son resultado de una encuesta por sondeo realizada, entre 2003 y 2005,

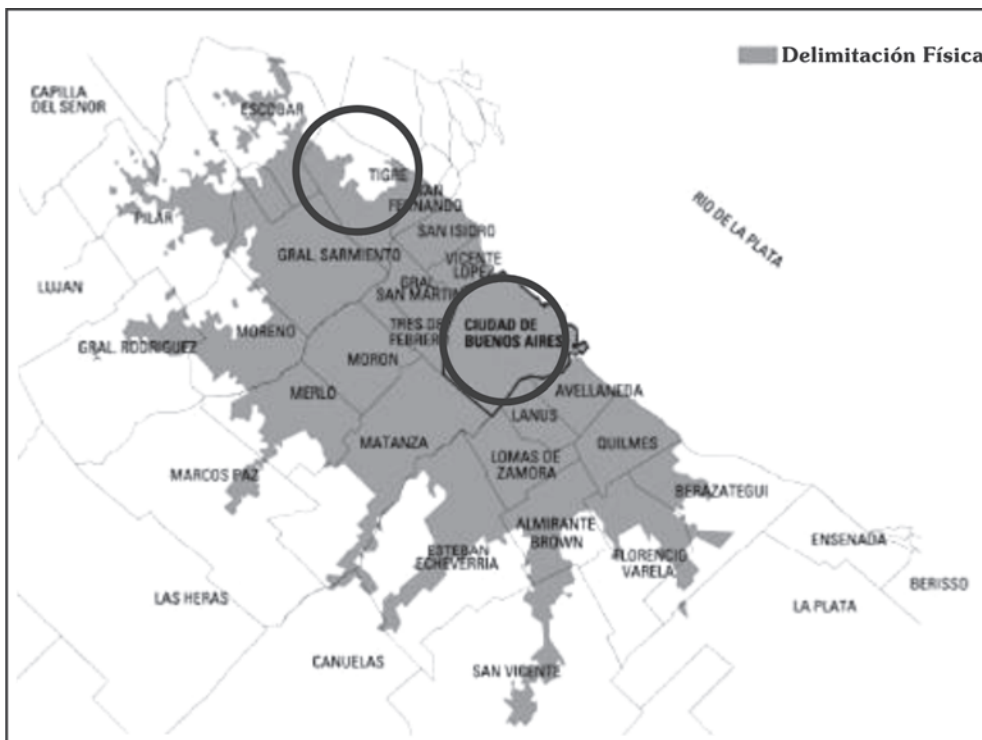
entre 286 hogares residentes en 3 localizaciones del Área Metropolitana de Buenos Aires: dos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, La Boca y Lugano, y en un municipio de su conurbación, Tigre (Figura 2). Si bien la muestra no es representativa de la población del Área Metropolitana ni de los espacios habitados, cada lugar en el que se llevó a cabo la encuesta representa un tipo de hábitat característico de la zona metropolitana. Cada localización se ubica diferencialmente en relación a la ciudad central. La Boca es un barrio del casco histórico que alberga sectores populares y medios;

⁵ La perspectiva comparada se recupera en torno al territorio, a través de las localizaciones particulares en la ciudad y de la posición que ocupa de la familia en la producción y en el consumo (clase social).

para los primeros predomina la vivienda en forma de inquilinato.⁶ Lugano es un barrio periférico de la ciudad central en el que conviven sectores medios con urbanizaciones informales – villas de emer-

gencia⁷ – representadas, en nuestro caso, por el barrio Inta. El municipio de Tigre es uno de los municipios de la conurbación de la ciudad central en el que se han desarrollado importantes asenta-

Figura 2: Mancha Urbana Área Metropolitana



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.
Disponible en: <www.buenosaires2010.org.ar>.

⁶ Se trata de grandes casonas o galpones que albergan piezas para alquiler. En general están ubicadas en las áreas centrales de la ciudad. En ellas, la unidad de residencia es la habitación. Además del patio común, los residentes comparten servicios de baños, aseos, letrinas, cocina y lavadero. La Boca es el barrio de la ciudad en donde el mercado de alquiler de piezas en los inquilinatos se mantiene más consolidado.

⁷ Se denominan villas de emergencia a los asentamientos informales formados por viviendas precarias (tipo rancho o casilla) y con trazado urbano irregular (pasillos y calles que no necesariamente respetan la forma de damero). Se encuentran enclavadas en la ciudad formal, habitualmente, en áreas centrales.

mientos⁸ o tomas de tierra que conviven con el desarrollo de urbanizaciones cerradas orientadas a sectores medios y medios altos.

En la muestra de hogares que formó parte de la investigación, se puede observar que la *movilidad intra urbana*, es decir

aquella que supone movimientos dentro de la ciudad, es la que explica la mayor parte (60,1%) de los movimientos residenciales (Cuadro 1).⁹ Si bien no se han hallado datos comparables para el Área Metropolitana de Buenos Aires, los resultados de investigaciones pioneras en el campo muestran tendencias consistentes.¹⁰

Cuadro 1: Tipo de Trayectoria. Jefes de hogar residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de trayectoria	%
Trayectoria de movilidad intrabarrial ¹¹ – Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe	17,1 (49)
Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA)	60,1 (172)
– El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	25,5 (73)
– El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	34,6 (99)
Trayectorias de movilidad vinculada a migración – Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia en el AMBA	22,7 (65)
Total	100,0 (286)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

⁸ Los asentamientos son “ocupaciones ilegales de tierras, tanto públicas como privadas, ya sea con una organización social previa o producto de una forma más espontánea [...] que adopta las formas urbanas circundantes en cuanto al amanzanamiento y dimensiones de los lotes enmarcadas en la normativa vigente” (Cravino, 1998:262). En términos generales, se han desarrollado en las periferias del Área Metropolitana.

⁹ Los movimientos que se desarrollan exclusivamente en el barrio (*movimientos intrabarriales*) también podrían considerarse en la categoría intra urbanos; sin embargo, atento al hecho de que no se ha profundizado en sus características, se tratan separadamente.

¹⁰ Simmons (1968), en un estudio llevado adelante en USA, señala que este tipo de movimientos da cuenta de las dos terceras partes de la totalidad de los movimientos residenciales.

¹¹ Cabe aclarar que este tipo de trayectoria se conceptualiza como una práctica de movilidad en la medida en que se definen como tales todos aquellos cambios que afectan el tipo de residencia, la situación de tenencia y/o la localización en la ciudad. Es posible que un hogar experimente cambios en la situación de tenencia aun cuando no cambie su localización ni el tipo de vivienda; es el caso de las familias que son objeto de planes de regularización o bien que han pasado de ser inquilinos a propietarios de la vivienda (Delauay y Dureau, 2004).

Asimismo, cabe destacar que la mayoría de los movimientos intra urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires los aportan los hogares cuyo jefe nació en el interior del país o en países limítrofes (34,6%).

Cuando se analizan las trayectorias según la posición que ocupan las familias en la producción y en el consumo (Cuadro 2), se observa que la estratificación social introduce variaciones en la intensidad de la movilidad residencial:¹² las familias de sectores medios y medios bajos son menos móviles que sus pares de menores ingresos. El 28,3% de los hogares de sectores medios y medios bajos han desarrollado sus trayectorias en la misma localización en la ciudad en la que nació el jefe, mientras que este porcentaje se reduce al 11,4% entre las familias de sectores populares.

Asimismo, cuando se analizan en particular las trayectorias de movilidad intra urbana, se observa que las familias de sectores medios, cuando se mueven, se desplazan entre localizaciones del AMBA (35,9% vs. 18,3% de familias de sectores populares): han nacido en el AMBA y han llegado a su localización actual desde otros barrios de la ciudad.

Las familias de sectores populares, en cambio, describen trayectorias diferentes: dichas trayectorias se vinculan generalmente con procesos de migración (70,3%¹³ vs. el 35,8% hogares de sectores medios), y una vez en el AMBA tienen mayor probabilidad que sus pares de sectores medios de cambiar de residencia y de localización en la área metropolitana (42,3% vs. 22,8%).

Si bien no es posible identificar una pauta de movilidad marcadamente diferente entre los hogares que residen en la Ciudad de Buenos Aires y aquellos que residen en el Gran Buenos Aires, la localización parece ser también un factor a tener en cuenta a la hora de decidir cambios residenciales (Cuadro 3). En particular, entre aquellos cuyas trayectorias se vinculan con procesos de migración: 60,5% de los jefes que eligen la Ciudad como destino final, llegan allí desde provincias del interior o desde países limítrofes vs. el 50,6% de los jefes que eligen el Gran Buenos Aires. El Gran Buenos Aires parece tener una capacidad levemente mayor de retener a aquellos que eligen no cambiar de barrio (18,7% vs. 16,4%) y de atraer a los jefes que nacieron y se mueven exclusivamente en el AMBA (30,0% vs. 21,1%).

¹² Dureau (2002:100), tomando como referencia el caso de la Ciudad de Bogotá, señala que “los más pobres, son los más móviles”. En América Latina, el acceso a la propiedad parece llevar a una estabilización de la población. Las investigaciones realizadas en ciudades de los Estados Unidos, en cambio, resaltan esta asociación pero en un sentido contrario al que se señala aquí. Los estudios de Bell (1968); Pahl y Pahl (1971) y Savage et al. (1992) ponen de manifiesto que los hogares de clase trabajadora son menos móviles que sus pares de clase media.

¹³ Surge de sumar 28,0% de hogares de sectores populares cuyos jefes nacieron en el interior del país o en países limítrofes y que eligen el barrio como primera localización en el AMBA y 42,3% de hogares de sectores populares cuyos jefes también nacieron en el interior del país o en países limítrofes pero que ya han experimentado procesos de movilidad intra urbana.

Cuadro 2: Tipo de Trayectoria según posición que ocupan las familias en la producción y en el consumo. Jefes de hogar residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de trayectoria	Sectores populares	Sectores medios y medios bajos
<i>Trayectoria de movilidad intrabarrial</i> – Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	11,4 (20)	28,3 (26)
<i>Trayectorias de movilidad intra urbana</i> (Hogares que ya residían en el AMBA) – El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. – El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	18,3 (32) 42,3 (74)	35,9 (33) 22,8 (21)
<i>Trayectorias de movilidad vinculada a migración</i> – Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia en el AMBA	28,0 (49)	13,0 (12)
<i>Total</i>	100 (175)	100 (92)

Nota: 19 casos faltantes no fueron clasificados por carecer de información sobre su posición en la producción y en el consumo.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

Cuadro 3: Tipo de Trayectoria según localización en el AMBA. Jefes de hogar residentes en el AMBA. 2004/2005 (%)

Tipo de trayectoria	CBA	GBA
<i>Trayectoria de movilidad intrabarrial</i> – Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	16,4 (32)	18,7 (17)
<i>Trayectorias de movilidad intra urbana</i> (Hogares que ya residían en el AMBA) – El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. – El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	21,1 (45) 36,4 (71)	30,0 (28) 30,8 (28)
<i>Trayectorias de movilidad vinculada a migración</i> – Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia en el AMBA	24,1 (47)	19,8 (18)
<i>Total</i>	100 (195)	100 (91)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

La importancia de la localización en la definición de la trayectoria resulta más evidente cuando se la analiza teniendo en cuenta la inserción de los hogares en la estructura de clases. Entre los jefes que eligen no cambiar de barrio, se observan diferencias entre los de sectores populares y sus pares de sectores medios y medios bajos. Mientras que los jefes de sectores populares que viven en el mismo barrio desde que nacieron tienen menor probabilidad de residir en la Ciudad (8,0% CBA vs. 17,5% GBA), la localización no parece introducir diferencias evidentes entre los jefes de sectores medios que nunca han modificado su lugar de residencia (29,0% CBA vs. 26,1% GBA).

Los movimientos residenciales ocurridos siempre en el territorio del AMBA (que no suponen experiencias de migración) caracterizan a los sectores medios y medios bajos tanto en la Ciudad (31,9%) como en el Gran Buenos Aires (47,8%). Este tipo de movimientos se registra con una probabilidad menor entre los de sectores populares en ambas localizaciones (16,1% en la CBA y 22,2% en el GBA).

Las trayectorias marcadas por experiencias migratorias, tal como señaláramos anteriormente, son más frecuentes entre los jefes de los sectores populares que entre sus pares de sectores medios. Sin embargo, cuando el factor migratorio está presente, la Ciudad se constituye en la localización de destino preferida tanto entre los sectores populares como

entre los sectores medios (Cuadro 4). Es posible pensar que uno de los factores que permiten comprender esta preferencia es el funcionamiento del mercado de trabajo de la Ciudad. Cabe destacar que el mercado de trabajo en la Ciudad ha sido históricamente más dinámico y ha ofrecido mejores condiciones de trabajo que el del Gran Buenos Aires. Asimismo, en el caso de los sectores populares, la Ciudad ofrece una multiplicidad de beneficios extras vinculados a la provisión de servicios de infraestructura y sociales.

Los jefes que provienen de provincias del interior o de países limítrofes y que eligen el AMBA como destino describen trayectorias residenciales diferentes según el año de llegada. Los jefes cuya localización actual es su primer destino en el AMBA han arribado predominantemente antes de los años 70' o lo han hecho con posterioridad a 1991. Estos hogares, una vez asentados, no han experimentado cambios en su lugar de residencia.

¿A qué obedece esta dinámica temporal de los procesos movilidad residencial? Es posible pensar que la temporalidad se vincula al proceso de urbanización y al papel que juegan las ciudades en la atracción de migrantes (sean estos internos o externos).¹⁴ En la Argentina, entre 1950 y 1970, los centros urbanos no sólo absorbieron la totalidad del crecimiento poblacional sino, también, parte de la población rural existente; en gran medida, merced a la generación sostenida del empleo industrial. Sin embargo,

¹⁴ En cambio, los hogares que llegan al barrio desde otras localizaciones en el AMBA, se han asentado allí fundamentalmente entre las décadas del 70' y del 80'.

en esos años, el crecimiento de la población urbana superó ampliamente al de la industria manufacturera;¹⁵ fenómeno que provocó la existencia de una importante masa de población que llegó a las ciudades y que quedó al margen del proceso productivo. El proceso descrito impulsó, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la ocupación de terrenos fundamentalmente fiscales¹⁶ ante la

imposibilidad de esta población de acceder a la tierra urbana a través del mercado. Durante la década de 1990, cobra aún mayor visibilidad el desplazamiento de los migrantes de países limítrofes desde las zonas fronterizas hacia los centros urbanos más importantes, instalándose en el corazón de las grandes ciudades (Grimson, 1997).

Cuadro 4: Tipo de Trayectoria según posición que ocupan las familias en la producción y en el consumo y localización. Jefes de hogar residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de trayectoria	Sectores populares		Sectores medios y medios bajos	
	CBA	GBA	CBA	GBA
<i>Trayectoria de movilidad intrabarrial</i>				
– Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	8,0 (9)	17,5 (11)	29,9 (20)	26,1 (6)
<i>Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA)</i>				
– El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA.	16,1 (18)	22,2 (14)	31,9 (22)	47,8 (11)
– El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	45,5 (51)	36,5 (63)	24,6 (17)	17,4 (4)
<i>Trayectorias de movilidad vinculada a migración</i>				
– Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia en el AMBA	30,4 (34)	23,8 (15)	14,5 (10)	8,7 (2)
<i>Total</i>	100 (112)	100 (63)	100 (69)	100 (23)

Nota: 19 casos faltantes no fueron clasificados por carecer de información sobre su posición en la producción y en el consumo.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

¹⁵ Entre 1947 y 1960 la población urbana pasa del 62,2% al 72% (Recchini de Lattes, 1973:5). En el mismo período la industria manufacturera crece un 4,1% (Clichevsky et al., 1990:35).

¹⁶ Posteriormente, durante la década de 1980, también la ocupación de inmuebles.

Cuando se introduce la posición de los hogares en la producción y en el consumo en el análisis de la relación entre el tipo de trayectoria descripta y el momento de llegada al AMBA, se observa la afluencia de hogares de sectores populares que llegan por primera vez al AMBA en los albores de la democracia. En la década del '90, en cambio, el AMBA no parece haber sido un destino receptor de migrantes recientes de bajos ingresos.¹⁷ Los movimientos que caracterizan a los hogares de sectores populares pa-

recen ser las relocalizaciones y los cambios de residencia en el propio AMBA.¹⁸

Entre los sectores medios y medios bajos, los años de la dictadura militar (1976-1983) parecen haber inhibido fuertemente los movimientos tanto hacia el AMBA como en el AMBA. A partir de mediados de los años '80 esta tendencia se revierte progresivamente y comienza a observarse una reactivación de los procesos de movilidad residencial que tienen al AMBA como destino.

Tipos de hábitat popular y tipos de trayectorias residenciales

La villa, el asentamiento y el conventillo son algunos de los tipos de hábitat en los que los sectores de menores ingresos que residen en el AMBA desarrollan sus vidas cotidianas. La elección del hábitat no parece ser una cuestión aleatoria sino más bien una cuestión muy vinculada con la trayectoria residencial que desarrollan los hogares y sus jefes. Indagar en esta relación nos permite entender más cabalmente por qué estas diferentes formas de habitar tienen, como señala Merklen (1999), capacidad de configurar distintos sujetos sociales. Efectivamente, el itinerario recorrido hasta el hábitat actual parece ser un factor que, conjuntamente con las características

propias del territorio, puede contribuir a comprender la constitución de diferentes subjetividades (Cuadro 5).

La villa parece ser un tipo de hábitat al que se accede luego de experiencias pretéritas de movilidad residencial: el 68,0% de los jefes que residen en el barrio Inta han llegado allí desde otras localizaciones en el AMBA, luego de haber transitado experiencias de movilidad en las cuales el componente migratorio es su protagonista (ver Cuadro 5). Este dato se torna aún más contundente cuando observamos que ninguno de los jefes de hogar que residen en este tipo de hábitat ha nacido allí.

¹⁷ Este dato pone en evidencia la pérdida de peso relativo de las trayectorias de movilidad vinculada a migración, merced a otros tipos de recorridos que en años anteriores parecen haber sido menos dinámicos.

¹⁸ Cabe aclarar que los procesos de densificación de villas de la Ciudad de Buenos ocurridos durante los últimos años de la década de 1990 y principios de 2000, según los testimonios de los entrevistados, obedecen frecuentemente a movimientos residenciales intraurbanos en el AMBA.

La Boca y sus inquilinatos parecen ser el hábitat elegido por aquellos que llegan al AMBA por primera vez (46,8%). Consistentemente, la bibliografía pone en evidencia que en las trayectorias de los sectores populares migrantes es posible rastrear “un itinerario inicial de alquiler en el centro histórico” (Dureau, 2002:100).¹⁹ Las características del mercado de alquiler de piezas en inquilinatos y conventillo, en particular, la flexibilidad de los requisitos para acceder a ellas – salvo la necesidad de contar con la plata

para estar al día con el pago –, constituyen factores que permiten comprender este tipo de acceso al hábitat popular. Asimismo, la concentración de sectores populares migrantes en un área muy próxima al centro financiero de la ciudad, como es el barrio de La Boca, se ve favorecida también por el hecho de ser una zona de baja densidad de viviendas y de población.

La villa y el asentamiento son también tributarios de este tipo de trayectorias,

Cuadro 5: Tipo de Trayectoria según tipo de hábitat popular. Jefes de hogar de sectores populares residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de trayectoria	Tipo de hábitat popular		
	Inquilinato La Boca	Asentamiento Tigre	Villa de emergencia Inta
<i>Trayectoria de movilidad intrabarrial</i> – Hogares que residen en el mismo barrio en el que nació el jefe.	10,6 (5)	17,5 (11)	--
<i>Trayectorias de movilidad intra urbana (Hogares que ya residían en el AMBA)</i> – El jefe nació en el AMBA y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA. – El jefe nació en el interior o en el exterior del país y llega al barrio desde otras localizaciones en el AMBA	10,6 (5) 31,9 (15)	22,2 (14) 36,5 (23)	10,0 (5) 68,0 (34)
<i>Trayectorias de movilidad vinculada a migración</i> – Hogares que residen en el AMBA por primera vez. El jefe nació en el interior del país o en el exterior y el barrio es su primera residencia en el AMBA	46,8 (22)	23,8 (15)	22,0 (11)
<i>Total</i>	100 (47)	100 (63)	100 (50)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

¹⁹ Ya en la década de 1970 investigaciones pioneras sobre la dinámica socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires ponían en evidencia que “el anillo que rodea el centro ofrece al recién llegado más oportunidades de trabajo, equipamiento y facilidades para adaptarse a las nuevas formas de vida urbana” (Schteingart y Torres, 1973:743).

pero en ellos su impacto se reduce significativamente (22,0% y 23,8% respectivamente, en Cuadro 5).²⁰

Los asentamientos, por su parte, parecen albergar con mayor probabilidad

a aquellos nativos del AMBA que han experimentado cambios de residencia circunscriptos a este territorio (22,2% vs. 10,6% en inquilinato y 10,0% en villa, en Cuadro 5).

Los componentes de la movilidad intra urbana

Hasta aquí hemos avanzado en el análisis de las trayectorias residenciales en general. Sin embargo, para ahondar en la indagación de los componentes de la movilidad nos centraremos en aquellas que definen los *movimientos intra urbanos*. Es decir, nos detendremos en los procesos protagonizados por los jefes de hogar que *llegan a la actual localización en la ciudad desde otras localizaciones en el AMBA*. Cada una de estas trayectorias supone el cambio de al menos uno de los siguientes componentes: (a) el tipo de vivienda, (b) la situación de tenencia de la vivienda y/o (c) la localización. La propuesta es indagar estos componentes, deteniéndonos en las similitudes y en las diferencias que emergen en relación a la posición que ocupan los hogares en la producción y en el consumo.

¿Cómo son los movimientos residenciales? ¿Son mayoritarios los movimientos promocionales? ¿Están asociados a cambios en el tipo de vivienda o en la situación de tenencia? ¿Cómo interactúan los cambios en la localización con los cambios en la situación de tenencia? El análisis de los componentes de la movilidad echa luz sobre estos interrogantes, al tiempo que permite plantear algunas hipótesis que contribuyan a entender aquellos hallazgos *inesperados* obtenidos en el marco del estudio.

A simple vista, los movimientos residenciales en el AMBA no parecen estar asociados a cambios en el tipo de vivienda; de hecho, los cambios de residencia se dividen en partes iguales entre aquellos hogares que optan por un alo-

²⁰ Según señalan Di Virgilio et al. (2008), datos sobre la situación de los inquilinos en el barrio de La Boca muestran que, en 1998, la gran mayoría contrata el alquiler con el propietario (77%), solamente un 13,3% lo hacen mediante inmobiliarias y el mercado de subalquileres parece escaso, sólo comprende el 0,4 % de los casos. En 2000, asciende al 19,7% el grupo de quienes han alquilado a través de inmobiliarias. Resulta llamativo el porcentaje de personas que manifiesta no haber efectuado un contrato de alquiler: en 1998, un 37,1% de los inquilinos entrevistados, contra el 60,4% que afirma tener contrato. Esto habla de una extendida situación de informalidad, dentro del submercado de alquileres en el barrio, que introduce un componente adicional aumentando la vulnerabilidad habitacional de las familias que se encuentran en esta situación. En el año 2000, esta situación de informalidad se mantiene: en promedio el 38% de los inquilinos no han firmado contratos de alquiler. Si se relacionan los datos acerca de la identidad de los locatarios con la existencia o no de un contrato firmado, resulta que el 92% de quienes no tienen contrato, le alquilan directamente al dueño.

AMIENTO con similares características al anterior (45,9%) y el cambio del tipo de vivienda (50%). Sin embargo, esta probabilidad parece variar cuando se la

analiza teniendo en cuenta la posición de los hogares en la producción y en el consumo (Cuadro 6).

Cuadro 6: Cambio en el tipo de vivienda según posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana y residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

<i>Cambio en el tipo de vivienda</i>	<i>Sectores populares</i>	<i>Sectores medios bajos</i>	<i>Sectores medios medios</i>
Sin cambio	38,8 (40)	41,0 (9)	79,3 (23)
Con cambio	61,2 (63)	59,0 (13)	20,7 (6)
<i>Total</i>	100 (103)	100 (22)	100 (29)

Nota: El n de hogares que han desarrollado procesos de movilidad intra urbana es 172. Los 18 casos faltantes no han podido ser clasificados en alguna de las variables analizadas en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

Las variaciones en el tipo de vivienda asociadas a movimientos intraurbanos parecen ser una característica de los hogares de menores ingresos. Es posible pensar que sus pares de sectores medios tienen mayor capacidad para movilizar recursos que les aseguren mantener la calidad del tipo de vivienda, más allá de los cambios en la localización de la vivienda. En este escenario, un cambio en la localización – cambio de barrio en la Ciudad o desde un municipio del Conurbano a un barrio de la Ciudad (o viceversa), por ejemplo – sin que medien cambios en el tipo de vivienda puede ser pensado como un diferencial asociado a las características de dicha localización.

Es posible advertir que los hogares de sectores medios bajos presentan en este aspecto una pauta de movilidad similar a la de los sectores populares (Cuadro 7). Sin embargo, cuando se analizan las consecuencias del cambio, este parece beneficiarlos más que a sus pares de menores ingresos. A pesar de ello, para los sectores medios bajos, los cambios en el tipo de vivienda generalmente se asocian a un deterioro de su calidad de vida. Esta situación pone en evidencia que si bien dichos hogares en general tienen una mayor capacidad – que sus pares de sectores populares – para satisfacer sus necesidades y expectativas habitacionales, cuando el movimiento residencial

se asocia a cambios en el tipo de vivienda, aumenta la probabilidad de que se produzca un impacto negativo en las condi-

ciones del habitar. Es decir, aumentan sus posibilidades de que el tipo de vivienda sea más precario (Cuadro 7).

Cuadro 7: Tipo de cambio en el tipo de vivienda según posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana que han cambiado en su desarrollo el tipo de vivienda y que residen en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de cambio	Sectores populares	Sectores medios bajos	Sectores medios medios
Cambio mejora la calidad del tipo de vivienda	60,3 (38)	76,9 (10)	33,3 (2)
Cambio neutro	9,5 (6)	7,7 (1)	16,7 (1)
Cambio empeora la calidad del tipo de vivienda	30,2 (19)	15,6 (2)	50,0 (3)
Total	100 (63)	100 (13)	100 (6)

Nota: El n de hogares que han desarrollado procesos de movilidad intra urbana es 172.

Los 18 casos faltantes no han podido ser clasificados en alguna de las variables analizadas en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

La proporción de hogares propietarios en el AMBA aumentó sensiblemente en los últimos veinte años: a principios de los años 1990, el 64,6% de los hogares del AMBA estaban en esa situación; diez años más tarde esa categoría comprende al 72,9% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1991 y 2001). El alquiler, desde el punto de vista de su valor social, se considera como una situación transitoria, cuestión que se expresa no sólo en la proporción de hogares que se encuentra en esta categoría (12,6%) sino también en su evolución decreciente a lo largo de la década (13,2% en 1991).

Ante estos guarismos, es posible pensar que el acceso a la propiedad constituye un elemento esencial en las trayectorias residenciales y en las estrategias habitacionales de los hogares del AMBA.²¹

De este modo, la situación de tenencia se torna relevante no sólo por lo que expresa en sí misma (la relación con la propiedad) sino en la medida en que informa, también, sobre las características del mercado inmobiliario y los valores socio culturales que permean su estructuración. Son dichas características y dichos valores los que permiten comprender

²¹ Lo mismo parece ocurrir en otras áreas metropolitanas de América Latina, entre ellas San Pablo (Silva, 2002).

los diferentes hallazgos sobre el comportamiento de los componentes de la movilidad residencial en diferentes contextos urbanos. En una investigación sobre movilidad residencial en Bogotá, Delaunay y Dureau señalan que el cambio del lugar de residencia no está necesariamente asociado a una nueva situación de tenencia de la vivienda:

dos de cada tres cambian de domicilio pero conservan la misma categoría de tenencia: en 63% de los cambios de residencia no varía el tipo de tenencia, y cerca de la mitad de los acontecimientos observados (47%) son cambios de alojamiento en el seno del sector alquiler. Por lo tanto es mayoritaria la movilidad residencial física, comparada con la movilidad estatutaria (Delaunay y Dureau, 2004:91).²²

¿Qué sucede en el AMBA? ¿Cómo es la relación entre movilidad física y movilidad estatutaria?

En el caso del AMBA, la afirmación de Delaunay y Dureau (2004:91) se ve cuestionada. 2 de cada 3 hogares del AMBA que cambian su residencia lo hacen produciendo cambios estatutarios (Cuadro 8). En este marco, es posible pensar que las diferencias en las pautas de movilidad en los diferentes contextos metropolitanos se deben a la importancia relativa que tiene, en cada ciudad, cada uno de los sectores del mercado inmobiliario (en 1993 en Bogotá el 42% de los hogares son inquilinos) y a los valores socio culturales asociados a ellos. De este modo, la tenencia en tanto componente de los procesos de movilidad no puede ser entendida al margen de la dinámica del mercado inmobiliario,

Cuadro 8: Cambios en la situación de tenencia de la vivienda. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana y residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

Cambios en la situación de tenencia de la vivienda	%
Ocupante a ocupante	7,6
Ocupante a inquilino	3,5
Ocupante a propietario	9,3
Inquilino a ocupante	9,3
Inquilino a inquilino	8,7
Inquilino a propietario	26,2
Propietario a ocupante	5,8
Propietario a inquilino	3,5
Propietario a propietario	24,4
Ns/ nc	1,7
Total	100 (172)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

²² Los autores se refieren al estatus vinculado a la situación de tenencia.

de las características de la oferta y la demanda de vivienda, ni de las políticas urbanas orientadas al sector. Es precisamente merced a las políticas de regularización dominial que el porcentaje de propietarios se eleva significativamente mientras que el de inquilinos se mantiene estable.²³

En el AMBA, el 26,2% de los cambios de residencia se asocian a pasajes de la categoría inquilino a propietario (Cuadro 8). De este modo, en el caso analizado, la hipótesis de los *recorridos residenciales promocionales*²⁴ entre inquilinos y propietarios parece ser acertada: las transiciones en ese sentido son aproximadamente 8 veces más frecuentes que las que se orientan en el sentido inverso. La condición de ocupante, por su parte, parece ser una condición difícil de abandonar, pues los cambios promocionales tienen una probabilidad de ocurrencia similar a aquellos que implican el regreso a esa situación (12,8% vs. 15,1%).

El 40,7% de los cambios del lugar de residencia no se asocian a cambios en la situación de tenencia o cambios estatutarios (Cuadro 8). Entre ellos se destacan los movimientos de los hogares que previo al desplazamiento ya habían accedido a la propiedad de la vivienda

(24,4%): tal como lo señalan Delaunay y Dureau (2004:92) para el caso bogotano – la categoría propietario emerge como la categoría más estable. Los cambios circunscriptos al sector de alquiler explican una muy baja proporción de los cambios de residencia (8,7%).

¿Cómo es la dinámica del cambio entre los diferentes sectores sociales? Los cambios de residencia acompañados de cambios en la situación de tenencia son, en términos generales, más frecuentes entre hogares de sectores populares (64,1%) que entre sus pares mejor posicionados en la producción y en el consumo. Sin embargo, cuando los sectores medios desarrollan este tipo de movimientos es más frecuente que aquellos que cuentan con más recursos sean los beneficiarios del cambio estatutario (53,3% sectores medios vs. 41,7% sectores medios bajos) (Cuadro 9).

Asimismo, cuando se analizan los tipos de cambios que predominan entre los hogares de los diferentes sectores sociales, se observa que entre los hogares de sectores populares el cambio en la situación de tenencia es un evento que comprende múltiples y variadas situaciones. Contrariamente, el cambio entre las familias de sectores medios y medios bajos se concentra en la categoría inquilino a

²³ El valor social de la propiedad no sólo se expresa en las expectativas de los habitantes de la ciudad sino también en el tipo de políticas que desde el Estado se orientan al sector. En el caso del AMBA, en las últimas décadas, las políticas de regularización (*ex post*) han dominado el campo de la intervención en materia habitacional y urbana (Clichevsky, 2001; Catenazzi y Di Virgilio, 2006; Rodríguez et al., 2007).

²⁴ Aquellos que suponen algún tipo de movilidad asociada a conseguir mejoras en las condiciones del habitar, ya sea porque se modifica la situación de tenencia, porque mejora el tipo de vivienda, porque cambia la ubicación relativa de la vivienda respecto del acceso a los servicios y/o al mercado de trabajo, etc.

propietario: en 7 de cada 10 hogares el cambio de residencia se asocia al pasaje de la condición de inquilino a la de propietario (Cuadro 10).

Entre los sectores populares, el acceso a la propiedad también constituye

un componente motorizador en sus trayectorias de movilidad residencial, pero los puntos de partida (situación de tenencia anterior) son sumamente heterogéneos, marcando la dispersión del conjunto de cambios.

Cuadro 9: Cambio en la situación de tenencia según posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana y residentes en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de cambio	Sectores populares	Sectores medios bajos	Sectores medios medios
Sin cambio de tenencia	33,9 (35)	58,3 (14)	46,7 (14)
Con cambio de tenencia	64,1 (68)	41,7 (10)	53,3 (16)
Total	100 (103)	100 (24)	100 (30)

Nota: El n de hogares que han desarrollado procesos de movilidad intra urbana es 172.

Los 18 casos faltantes no han podido ser clasificados en alguna de las variables analizadas en el cuadro.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

Cuadro 10: Tipo de cambio en la situación de tenencia según posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana que han cambiado en su desarrollo la situación de tenencia y que residen en el AMBA, 2004/2005 (%)

Tipo de cambio	Sectores populares	Sectores medios y medios bajos
Ocupante a inquilino	5,9 (4)	3,8 (1)
Ocupante a propietario	20,6 (14)	3,8 (1)
Inquilino a ocupante	22,1 (15)	3,8 (1)
Inquilino a propietario	36,8 (25)	69,2 (18)
Propietario a ocupante	11,8 (8)	7,7 (2)
Propietario a inquilino	2,9 (2)	11,5 (3)
Total	100 (68)	100 (26)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

Movilidad residencial y localización en la ciudad

¿En qué medida la localización permite comprender los cambios de residencia? ¿Las mudanzas están motivadas por la localización? ¿Determinadas localizaciones retienen mejor que otras a sus residentes? La espacialidad de los cambios de residencia es una cuestión analizada en las investigaciones pioneras acerca del tema (Simmons, 1968) y retomada en otras recientes (Duhau, 2003; Delaunay y Dureau, 2004). Según Simmons (1968), la espacialidad es tributaria de las preferencias por la cercanía, de las estrategias espaciales de segregación y/o aproximación social y de la influencia del crecimiento demográfico y de la ciudad. Reexaminaremos estas características prestando especial atención a la posición de los hogares en la producción y en el consumo.

La elección de una vivienda que se encuentre próxima a la anterior parece ser una característica extendida; ello se observa especialmente en Lugano (46,2%), La Boca (51%) y Tigre (50%). En dichas localizaciones, aproximadamente el 50% de los encuestados llega a su actual residencia de áreas aledañas de la ciudad. En La Boca y en Lugano, llegan desde otros barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en el caso de Tigre llegan desde otras localizaciones del segundo cordón del Gran Buenos Aires.

El caso del barrio Inta, si bien se aleja de esa *regularidad casi universal*, nos permite introducir algunas especificaciones en relación a ella ¿Será que el tipo de

urbanización incide en las preferencias, de los pobladores? En algunos casos, es posible pensar que sí. El barrio Inta parece revelarse como una opción para aquellas familias de menores ingresos que están interesadas por acceder a las externalidades positivas de la ciudad central (acceso a mercado de trabajo, a servicios urbanos y sociales, etc.), situación que queda en evidencia cuando se advierte que 2 de cada 3 familias que llegan al barrio lo hacen desde distintas localizaciones en el GBA. Las que residen en el primer cordón de la conurbación parecen tener algo más de probabilidades que aquellas que viven en localizaciones más periféricas (Cuadro 11).

Cuando se introduce en el análisis la posición que ocupan las familias en la producción y en el consumo, se advierte que la dimensión espacial de la movilidad se especifica aún más (Cuadro 12).

Si bien la hipótesis de la cercanía parece ser una regularidad extendida, constituye un rasgo más fuerte entre los hogares de sectores medios que entre sus pares de menores ingresos. En todos los casos, más del 50% de los hogares de sectores medios y medios bajos llegan a sus actuales localizaciones desde zonas cercanas a la ciudad (53,8% en Lugano, 57,7% en La Boca y 53,3 en Tigre).

Entre los hogares de sectores populares, en cambio, esta pauta parece estar más incidida por el tipo de urbanización y la tipología de vivienda dominante: los asentamientos del AMBA parecen tener

mayor capacidad para retener población de áreas próximas (45,9%). Los asentamientos del municipio de Tigre han sido objeto de políticas de regularización dominiar; en ese marco, es posible pensar que se constituyan en una opción para la población de bajos ingresos que tiene alguna posibilidad de acceder a la propiedad, aun cuando eso deba hacerse en condiciones de localización menos favorables – en relación a su proximidad a la centralidad.

Los inquilinatos y los conventillos de La Boca, si bien reclutan población que llega a la ciudad central desde localizaciones en el Conurbano, retienen a un 40% de hogares procedentes del área sur de la ciudad. En el barrio Inta, por su parte, la proporción de población que viene de localizaciones no próximas supera ampliamente a aquella cuya residencia anterior estaba ubicada en otros barrios del sur de la ciudad (66,7% vs.

20,5%). En ambos casos, algunas de las características de la aglomeración permiten entender mejor la importancia de la localización. Si bien la mancha urbana metropolitana está muy extendida, las principales infraestructuras y servicios se localizan en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el mercado de trabajo en la Ciudad parece concentrar mayores oportunidades de empleo que el del Gran Buenos Aires. Las características de la red de transporte metropolitano, por su parte, parece ser poco eficaz cuando se analiza la relación entre distancias a recorrer y costos de los desplazamientos cotidianos (no sólo en términos de recursos sino también de tiempos). En este marco, el acceso a los beneficios de la centralidad a costos relativamente bajos parece ser un factor crítico a la hora de comprender las dinámicas que caracterizan a *la villa* y *al inquilinato* como formas de hábitat popular.

Cuadro 11: Localización anterior según localización actual. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana y que residen en el AMBA, 2004/2005 (%)

Localización anterior	Localización actual			
	Lugano	Inta	La Boca	Tigre
Sur CBA	46,2 (12)	20,5 (8)	51,0 (26)	5,4 (3)
Norte CBA	19,2 (5)	5,1 (2)	13,7 (7)	10,7 (6)
1º Corona GBA	7,7 (2)	35,9 (14)	23,5 (12)	26,8 (15)
2º Corona GBA	19,2 (5)	30,8 (12)	11,8 (6)	50,0 (28)
Ns/Nc	7,7 (2)	7,7 (3)	-,	7,1 (4)
Total	100 (26)	100 (39)	100 (51)	100 (56)

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

Cuadro 12: Localización anterior según localización actual y posición del hogar en la producción y en el consumo. Jefes de hogar con trayectorias de movilidad intra urbana y que residen en el AMBA, 2004/2005 (%)

Localización anterior	Sectoros populares			Sectoros medios y medios bajos		
	Inta	La Boca	Tigre	Lugano	La Boca	Tigre
Sur CBA	20,5 (8)	40,0 (8)	8,1 (3)	53,8 (8)	57,7 (15)	-, -
Norte CBA	5,1 (2)	10,0 (2)	13,5 (5)	23,1 (10)	15,4 (4)	6,7 (1)
1º Corona GBA	35,9 (14)	35,0 (7)	21,6 (8)	7,7 (1)	15,4 (4)	40,0 (6)
2º Corona GBA	30,8 (12)	15,0 (3)	45,9 (12)	15,4 (2)	11,5 (3)	53,3 (8)
Ns/Nc	3 (7,7)	-, -	10,8 (4)	-, -	-, -	-, -
Total	100 (39)	100 (20)	100 (37)	100 (13)	100 (26)	100 (15)

Nota: Se excluyeron los 10 casos de sectores populares residentes en Lugano por tratarse de una subpoblación muy pequeña y dispersa, cuyo tratamiento en términos porcentuales introduce importantes distorsiones.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Movilidad Residencial en Lugano, La Boca y Tigre.

Conclusiones

Al igual que ocurre en otras áreas metropolitanas, en Buenos Aires la *movilidad intra urbana* es la que da cuenta de la mayor parte (60,1%) de los movimientos residenciales; entre ellos, la mayoría la aportan los hogares cuyo jefe ha tenido alguna experiencia migratoria previa.

Cuando se considera el caso del AMBA, resulta evidente que las trayectorias residenciales no son recorridos aleatorios y, mucho menos, recorridos desclasados. La movilidad residencial es una práctica que se desarrolla en el marco de un *habitus* de clase o estrato social

que opera como *principio de estructuración de los recorridos*. Es precisamente ese patrón de estructuración el que explica, en principio, la existencia de pautas de movilidad diferenciales entre jefes de hogar de sectores medios y de sectores populares.

Las familias de sectores populares son más móviles que sus pares mejor posicionados en la producción y en el consumo. Entre los hogares cuyos jefes describen trayectorias de movilidad intra urbana, se observa que los de sectores medios, cuando se mueven, se desplazan

entre localizaciones del AMBA. Las familias de sectores populares, en cambio, describen trayectorias asociadas a procesos de migración, y una vez en el AMBA tienen mayor probabilidad que sus pares de sectores medios de cambiar de residencia y de localización en la ciudad metropolitana.

Los cambios residenciales efectivamente parecen decidirse también en función de la *localización*. La localización resulta un factor crítico no sólo porque informa sobre las expectativas que permean las escogencias residenciales sino, y más importante aún, por los tipo de hábitat, las prácticas y estrategias habitacionales que se desarrollan en relación a dichas localizaciones. Determinadas localizaciones en la ciudad habilitan (o no) determinados consumos materiales y simbólicos, facilidades para desplazarse, para acceder al mercado de trabajo, etc. Cabe destacar que en el AMBA las familias de sectores medios no tienen el monopolio en la escogencia de localizaciones centrales; por el contrario, algunas formas del hábitat popular se desarrollan casi exclusivamente en la centralidad. Esta decisión de vivir en el centro parece vincularse al desarrollo de trayectorias con componentes migratorios.

La relevancia de la localización radica, además y fundamentalmente, en su capacidad para estimular o limitar el desarrollo de prácticas y estrategias habitacionales, permitiendo (o no) el acceso al valor de uso complejo de la ciudad. Esta cuestión resulta ser una cuestión central entre las familias de sectores populares. En la medida en que determi-

nadas localizaciones en la ciudad habilitan (o no) determinados consumos materiales y simbólicos, facilidades para desplazarse, para acceder al mercado de trabajo, etc., es preciso repensar los análisis que califican a las urbanizaciones populares genéricamente como *territorios de relegación*. Efectivamente, las urbanizaciones populares padecen importantes déficits en materia de calidad constructiva y dimensiones de las viviendas, condiciones de hacinamiento, seguridad dominial, equipamiento social, etc. Sin embargo, cada barrio define coordenadas específicas en relación a los beneficios de la centralidad. No es lo mismo un asentamiento en el tercer cordón del Conurbano Bonaerense que la Villa 31 en el barrio de Retiro y/o el Barrio Inta enclavado en Villa Lugano; todos ellos presentan déficits similares pero importantes diferencias respecto a las posibilidades de acceso a las ventajas comparativas que ofrece la centralidad (quizá este sea uno de los factores que, además de la disponibilidad de intersticios de tierra vacante, permite comprender el crecimiento que ha tenido, por ejemplo, la Villa 31 en la última década).

De este modo, si bien las trayectorias residenciales que describen los jefes de hogar y sus familias, en términos generales, están marcadas por su inserción en la estructura de clases, entre los de sectores populares, la localización periférica o central en la ciudad sobreimprime marcas en sus inscripciones y, por ende, en sus recorridos residenciales. Es precisamente el *efecto de localización* el que permite comprender las diferentes maneras en las que se resuelven los vín-

culos funcionales que unen a la población de estos barrios con el resto de la sociedad – vía las diferentes formas de inserción en el mercado de trabajo y/o en el consumo de bienes y servicios. Asimismo, el *efecto de localización* parece incidir en el patrón de movilidad, situación que se expresa, por ejemplo, en la mayor estabilidad que parecen mostrar jefes y hogares residentes en los asentamientos de Tigre.

En este punto, interesa resaltar que desde ningún punto de vista planteamos aquí la existencia de una relación mecánica entre localización y formas “exitosas” de resolución de los vínculos funcionales (es decir, habitar a unas escasas 15 o 20 cuadras del centro financiero y político de la ciudad metropolitana no garantiza que estos vínculos se resuelvan positivamente). Esto es así precisamente porque en esa relación median la integración (o no) de las familias en redes sociales, su posibilidad para movilizar capital social y la propia capacidad de agencia que tienen estos pequeños colectivos y sus miembros.

Asimismo, las *posibilidades de acceso a la propiedad*, aun cuando el hábitat sea precario, también parece modelar los

recorridos residenciales. En el AMBA, el 26,2% de los cambios de residencia se asocian a pasajes de la categoría inquilino a propietario. Tal como señaláramos anteriormente, los cambios de residencia vinculados a cambios en la tenencia son, en términos generales, más frecuentes entre hogares de sectores populares que entre sus pares mejor posicionados en la producción y en el consumo. A pesar de ello, cuando los sectores medios protagonizan este tipo de movimientos es más frecuente que se asocie a un cambio en el estatus residencial.

Entre las familias de sectores populares que habitan en el AMBA y desarrollan *recorridos residenciales promocionales*, esta tendencia se apoya, en parte, en la existencia de programas de regularización dominial como los desarrollados, por ejemplo, en el barrio Inta y/o en los asentamientos de Tigre. Si bien las políticas orientadas al hábitat popular no parecen ser en absoluto suficientes,²⁵ la presencia²⁶ extendida de dichos programas permite comprender, en parte, por qué muchos de los habitantes de las urbanizaciones populares se declaran como *propietarios* aun cuando la transferencia del dominio no se ha completado totalmente. Asimismo, su existencia

²⁵ Un análisis sobre el déficit habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires puede leerse en Rodríguez y Di Virgilio (2008).

²⁶ Cabe resaltar la eficacia simbólica que la presencia de estos programas ejerce entre los habitantes de las urbanizaciones populares. En términos generales, estas intervenciones se desarrollan por largos plazos de tiempo – en el barrio Inta, por ejemplo, el proceso de regularización dominial se inició a mediados de la década de 1990 y aún no ha concluido – y no necesariamente finalizan con la sesión efectiva de los terrenos a sus ocupantes. En numerosas oportunidades estas operatorias suelen quedar inconclusas o a medio camino. Sin embargo y aún en dichas condiciones, la presencia de iniciativas de regularización dominial parecen impactar en las (auto) percepciones sobre el estatus habitacional de los habitantes de las urbanizaciones populares.

contribuye a jerarquizar desde la política pública el estatus de propietario. De este modo, estas iniciativas estimulan el acceso a la propiedad aun en contextos de precariedad. Estos factores permiten comprender, en parte, por qué la categoría propietario es una categoría tan extendida en el AMBA a diferencia de otras ciudades latinoamericanas.

Entre las familias de sectores populares, los tipos de hábitat parecen marcar momentos o etapas en las trayectorias residenciales de los jefes de hogar y de las familias de sectores populares. Los inquilinatos son un destino posible para aquellos jefes de hogar que conjuntamente con sus familias llegan por primera vez a la ciudad. Desde allí inician un recorrido en pos de mejorar su inserción territorial (a pesar de que, como señaláramos anteriormente, la movilidad residencial no se asocia necesariamente a procesos de movilidad social). En ese recorrido, la villa de emergencia se integra (o no) al repertorio de opciones habitacionales posible según la capacidad que tengan hogares y jefes de movilizar redes sociales. Los asentamientos, por su parte, no necesariamente constituyen una alternativa en ese recorrido; difícilmente las familias que alguna vez habitaron localizaciones próximas a la centralidad decidan cambiar su residencia a un asentamiento de la periferia

metropolitana – este no parece ser un recorrido típico. Ello se refleja en que los asentamientos reciben, con mayor frecuencia que villas e inquilinatos, población de barrios y/o zonas aledañas y, también, en que muchos de los que viven allí han nacido allí – a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el Barrio Inta.

Asimismo, en el AMBA la estabilidad residencial parece estar estimulada por el acceso a la propiedad y, también, por la existencia de ciertas políticas públicas que tienden al otorgamiento del dominio. De este modo, la *orientación que sigue la política habitacional*, en particular, y urbana, en general, ayuda a comprender las decisiones de los hogares. Cuando se considera la orientación de las políticas se puede comprender más cabalmente la marcada afluencia de familias de sectores populares al AMBA en los años posteriores a la Dictadura Militar. Durante el gobierno militar y con el brigadier Cacciatore como intendente municipal de la Ciudad de Buenos Aires, se pone en marcha – a partir de 1977 – el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Ciudad. Estas acciones desalentaron los movimientos hacia el AMBA; no fue sino hacia mediados de la década de 1980 – cuando la política se hizo más laxa – que comenzaron sucesivas y constantes ocupaciones en algunas²⁷ de las zonas previamente erradicadas.²⁸

²⁷ Interesa destacar que muchas de las urbanizaciones erradicadas durante la gestión de Cacciatore nunca volvieron a poblarse, entre ellas, por ejemplo, la villa de Bajo Belgrano o la de Colegiales.

²⁸ En el barrio Inta, hacia 1983, sólo permanecían en el predio unas 23 familias. En noviembre de 1985 comenzaron sucesivas y constantes nuevas ocupaciones. Los mismos vecinos intentaron organizar la entrada de las familias nuevas, trazando calles y delimitando pequeños lotes con alambres. El crecimiento del barrio, en este momento, era diario y obedecía básicamente al regreso de las familias desplazadas y/o a la radicación de nuevos núcleos familiares que buscaban un lugar en dónde vivir.

Paralelamente a la erradicación, en los municipios de la conurbación se inicia el desarrollo de los asentamientos – Tigre no fue una excepción –; la formación de esta nueva forma de hábitat popular explica, en parte, los movimientos de las familias de sectores populares en el AMBA.

Obviamente, las pautas de movilidad son pautas relacionales que se definen en diálogo con las *oportunidades* y las *limitaciones* que se configuran la inserción de las familias en la estructura de clases en interacción con los valores de uso complejos que habilita la localización y la orientación de las políticas urbanas. Ahora bien, en la definición de las trayectorias estos factores resultan importantes no sólo en su actualidad sino, también, en su *inercia histórica*. Esa

inercia es la que se expresa en las *marcas* que los procesos dejan en el territorio y que, también, habilitan oportunidades y/o apremios. Así, Lugano y La Boca, por ejemplo, parecen ser áreas receptivas al desarrollo del hábitat popular no sólo por los rasgos de dinámica actual de los mercados inmobiliarios barriales sino, también, por las características históricas del proceso de urbanización – entre los que sobresalen la baja densidad de población y de viviendas y la definición de usos del suelo mixtos. En ese marco, la dinámica actual del mercado de suelo y vivienda y del mercado de trabajo, entre otros factores, dialoga con las características históricas de la constitución socioterritorial. La dimensión histórica de la configuración socioterritorial parece ser también un factor clave a la hora de comprender *recorridos* residenciales.

Referencias

- ABRAMSSON, Marianne; BORGEGARD, Lars-Erik; FRANSSON, Urban. Housing careers: immigrants in local swedish housing markets. *Housing Studies*, v. 17, n. 3, p. 445-464, Mayo 2002.
- BELL, Colin. *Middle class families: social and geographical mobility*. Londres: Routledge, 1968.
- BERTAUX, Daniel; THOMPSON, Paul. *Pathway to social class: a qualitative approach to social mobility*. Oxford: Clarendon Press. 1997.
- BOURDIEU, Pierre. Le Capital social: notes provisoires. *Actes de la Recherche en*
- Sciences Sociales*, Paris, n. 31, p. 2-3. 1980.
- _____. Efectos de lugar. In: _____ (Director). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 159-166.
- CATENAZZI, Andrea; DI VIRGILIO, María Mercedes. Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana. In: ANDRE-NACCI, Luciano (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- CHARBONNEAU, Johanne. Trajectoires so-

ciales et stratégies individuelles en contexte d'incertitude. In: GRAFMEYER, Yves; DANSEREAU, Francine (Comp.). *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1998. p. 395- 413.

CLICHEVSKY, Nora. Mercado de tierra y sector inmobiliario en el área metropolitana de Buenos Aires: transformaciones e impactos territoriales. In: SEMINARIO DE LA RED DE INVESTIGADORES EN GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 6., 2001, Rosario. *Anais...* Rosario, 2001.

CLICHEVSKY, Nora et al. *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

CRAVINO, María Cristina. Los asentamientos del Gran Buenos Aires: reivindicaciones y contradicciones. In: NEUFELD, María Rosa et al. (Comp.). *Antropología social y política: hegemonía y poder en un mundo en movimiento*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1998.

DELAUNAY, Daniel; DUREAU, Françoise. Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá. *Estudios Demográficos y Urbanos, México*, v. 1, n. 1, p. 77-113, 2004.

DIELEMAN, Frans. Modelling residential mobility: a review of recent trends in research. *Journal of Housing and the Built Environment*, New York, v. 16, n. 3-4, nov. 2004.

DI VIRGILIO, María Mercedes. *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y me-*

dios en Buenos Aires. 2007. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

DI VIRGILIO, María Mercedes et al. Iguales pero diferentes: transformaciones y permanencias en el barrio de La Boca en el cambio de década (1998-2000). In: HERZER, Hilda (Org.). *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2008. p. 121-157.

DUHAU, Emilio. División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. *Papeles de Población, México*, n. 36, p. 161-210, abr./jun. 2003.

DUREAU, Françoise. Bogotá: unas estrategias residenciales muy diversas marcadas por un dominio desigual del espacio. In: DUREAU, Françoise et al. (Coord.). *Metrópolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega, 2002. p. 28-37.

EASTAWAY, Montserrat Pareja; SOLSONA, Montse Simó. Residential choices and mechanisms of adaptation: households strategies in large housing estates in Europe. In: ENHR CONFERENCE HOUSING IN AN EXPANDING EUROPE: THEORY, POLICY, PARTICIPATION AND IMPLEMENTATION, 2006, Slovenia. *Anais...* Slovenia, 2006. p. 1-22.

GÄRLING, Tommy; FRIMAN, Margareta. A psychological conceptualization of residential choices. In: ARAGONES, Juan; FRANCESCATO, Guido; GÄRLING, Tommy (Ed.). *Residential environment: choice, satisfaction and behaviour*. Westport, Conn.: Bergin & Garvey, 2002.

- GRIMSON, Alejandro. El Debate de identidades en la bibliografía sobre el Mercosur. In: SEGUNDO ENCUENTRO MERCOSUR: ESPACIOS DE INTERACCIÓN, ESPACIOS DE INTEGRACIÓN, 2., 1997, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 1997.
- GUTIÉRREZ, Alicia. *Reflexiones teórico metodológicas en torno al análisis de la pobreza*. In: RODRÍGUEZ, M.; ROZÉ, J. (Comp.). *Ciudades Latinoamericanas: una visión social del urbanismo*. Guerrero: Fomento Universitas, 2000. p. 91-106.
- HERZER, Hilda et al. Aquí está todo mezclado...: percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 59, n. 4, p. 187-217, oct./dec. 1997.
- HERZER, Hilda et al. Transformaciones en el sur de Buenos Aires: condiciones de los potenciales perdedores. *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, n. 19, p. 80-94, Mayo 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (Argentina). *Censo nacional de población y vivienda 1991*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1991.
- _____. *Censo nacional de población y vivienda 2001*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2001.
- KNOX, Paul. *Urban social geography an introduction*. Londres: Longman, 1982. 355 p.
- LEVY, Jean-Pierre. *Habitant et habitants: position et mobilité dans l'espace résidentiel*. In: GRAFMEYER, Yves; DANSEREAU, Francine (Comp.). *Trajectoires familiales: et espaces de vie en milieu urbain*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon. 1998.
- MERKLEN, Denis. La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración: políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. *Revista de Sociología*, Buenos Aires, n. 16, 1999. Disponible en: <www.rau.edu.uy/fcs/soc/revista_16/merklen16.htm>.
- NÚÑEZ, Ana. *Morfología social: Mar de Plata 1874-1990*. Tandil: Grafikart, 2000.
- PAHL, Jan; PAHL, Raymond. *Managers and their wives*. Harmondsworth: Penguin books, 1971.
- RECCHINI DE LATTES, Zulma. El proceso de urbanización en la Argentina: distribución, crecimiento y algunas características de la población urbana. *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 12, n. 48, p. 867-886, 1973.
- RODRÍGUEZ, María Clara; DI VIRGILIO, María Mercedes. *Políticas de tierra y vivienda y déficit habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, 2008. Mimeografiado.
- RODRÍGUEZ, María Clara et al. *Producción social del hábitat y políticas en el área metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2007. Documentos de trabajo n° 49.
- SAVAGE, Mike James et al. *Property, bu-*

reaucracy and culture. Londres: Routledge, 1992.

SCHMINK, Marianne. Household economic strategies: review and research agenda. *Latin American Research Review*, Albuquerque, v. 19, n. 3, p. 87-101, 1984.

SCHTEINGART, Martha; TORRES, Horacio. Procesos sociales y estructuración metropolitana en América Latina: estudio de casos. *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 12, n. 48, 1973.

SILVA, Helena Menna Barreto. San Pablo: el acceso a la propiedad a cualquier precio. In: DUREAU, Françoise et al. (Coord.). *Metropolis en movimiento: una comparación internacional*. Bogotá: Alfaomega, 2002.

SIMMONS, James. Changing residence in the city: review of intraurban mobility. *The Geographical Review*, Baton Rouge, v. 58, n. 4, p. 622-651, 1968.

Resumo

O artigo explora diferenças no padrão de mobilidade residencial das classes trabalhadora e média de Buenos Aires. A autora conclui que famílias da classe trabalhadora são, em termos residenciais, mais móveis do que famílias de classe média. O estudo destaca os lugares de recepção (barrios) das famílias; a localização do antigo lugar de residência e as características da habitação passada e atual. A mobilidade residencial permanece como uma característica predominante em famílias com alguma experiência anterior de migração. São identificados como fatores especialmente relevantes para a compreensão da mobilidade residencial: (1) a propriedade fundiária; (2) a localização da habitação e as características da urbanização; (3) as intervenções estatais.

Palavras-chave: padrões de mobilidade intra-urbana, Buenos Aires, mobilidade residencial, padrões residenciais.

Abstract

The article explores the differences on residential mobility patterns of working and middle classes of Buenos Aires. The author concludes that working class families are, in residential terms, more mobile than middle class families. The study highlights the places of reception (neighborhoods) of the families, the localization of the former place of residence and the characteristics of the current habitation. The residential mobility remains as a characteristics in families with some former experience of migration. Special relevant factors to the comprehension of residential mobility are: (1) land property; (2) the localization of the habitation and urban characteristics; (3) interventions by the State.

Keywords: intra-city mobility patterns, Buenos Aires Metropolitan Area, residential mobility, residential patterns.

Recebido em agosto de 2008. Aprovado para publicação em setembro de 2008

María Mercedes Di Virgilio es Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani (UBA), Profesora adjunta regular de la Universidad de Buenos Aires.

De molde a contramolde: (re)construindo questões sobre a urbanização de favelas

*João Marcos de Almeida Lopes
Magaly Marques Pulhez*

Introdução

Compreendendo – e admitindo – o ambiente urbano gerado pela ocupação clandestina da cidade também como um processo particular de construção material e simbólica do espaço através do tempo, parece plausível afirmar que os mecanismos de apropriação desse espaço e a consolidação física do tecido urbano informal (ainda que tido como *irregular*) se estabelecem conforme os padrões e as cores da tessitura sociocultural que o constrói – como qualquer outro ambiente da cidade. É razoavelmente freqüente que essas ocupações sejam nomeadas

como uma forma de resistência dos excluídos da cidade-formal, como uma caixa de ressonância para as reivindicações do direito de morar na cidade. Para além da visibilidade de sua afirmação política ou de sua determinação econômica, a favela continua sendo o delineamento de uma identidade urbana que, se por um lado é produzida pelos mesmos registros peculiares que codificam as formas da cidade, por outro, é engendrada por uma trama de relações que nem sempre é imediatamente perceptível ou reconhecível¹.

¹ Sobre as nomeações que se constroem para classificar os espaços da cidade, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, arquiteto carioca que dedicou grande parte de sua vida ao estudo das

Esse ambiente urbano, em sua construção, parece submeter-se, obediente e exclusivamente, à lógica das determinações estabelecidas pelos condicionantes físico-geográficos legados pelo território: os corpos d'água e suas insurgências, talvegues, cumeadas e vertentes, composição geológica e estrutura do subsolo, topografia do lugar, entre outros. No entanto, a geomorfologia aqui se impõe apenas como o *molde* por sobre o qual se desenham as tramas da ocupação em processo: esse *molde* vai sendo redefinido pela ação humana, tanto por parte dos moradores – que gravam desenhos por sobre desenhos para o arruamento e a implantação de moradias conforme relações de vizinhança ou em virtude de interesse particular (melhor posicionamento de comércio, por exemplo) – quanto por parte do poder público – com suas medidas saneadoras ou definidas pela ocasião (a demarcação de lotes e respectiva titulação, por exemplo). Como *contramolde* que se recusa simplesmente vestir o território e a ele se amoldar, a trama de relações (sociais, culturais, econômicas e políticas) estabelecida naquele modo de existência urbana reconfigura

o território e lhe confere características que não são, simplesmente, pura *geometria urbana*².

Assim, o ambiente da favela desenha uma trama em constante transformação que, se por um momento pode passar por uma intervenção pública, estrutural ou pontual mas necessariamente incompleta – através da implantação de alguma infra-estrutura urbana, da regularização fundiária e definição de uma geometria mais “calculável” de ocupação ou até mesmo com a implantação de algumas unidades habitacionais –, ao longo do tempo passa por diversas intervenções por parte dos moradores que, descrentes de uma atenção mais permanente do poder público e resistindo às vicissitudes impostas pelo *molde* (problemas com a drenagem, confinamentos estruturais, cursos d'água deteriorados e segregadores etc.), cotidianamente costumam uma infinidade de pequenas obras por sua própria conta e risco para que aquele lugar atenda, com maior propriedade, a seus modos particulares de apropriação e gestão do território. De certa maneira, esse processo acaba produzindo

formas de se planejar a cidade e dos modos urbanos de reprodução da pobreza, ressalta: “Nomear, classificar e dar sentido a espaços é uma força que, antes de mais nada, justifica hierarquizações, sacramenta segregações e cria dominações, ao estabelecer fronteiras simbolicamente produzidas. É assim que surgem e se impõem favelas, por exemplo” (Santos, 1982, p. 85).

² Henri Lefebvre, em *A Produção do Espaço*, procura investigar o que chama de “confusões” acerca do uso do conceito de espaço: se apenas geométrico, dimensional e parcelar, nada mais é que uma “abstração”, um “continente sem conteúdo” – ou mais, “um continente indiferente ao conteúdo”. Considerando que a produção do espaço corresponde a uma prática social, daí decorre uma “contradição notável” entre “a prática espacial” e as “teorias do espaço”. Por isso tratar o espaço “não mais como fatos da ‘natureza’ mais ou menos modificada, e não mais como simples fatos da ‘cultura’ – mas como *produtos*” que correspondem a uma prática social definida (Lefebvre, 1986, p. 2, grifo no original). Uma proposta de projeto deveria preservar, como referência, a idéia de que é a prática social que desenha o espaço – e não o contrário.

o entranhamento das relações sociais na urdidura desenhada pelas condicionantes físicas e estruturais – sejam elas definidas ou não por uma precária estrutura viária, por um conjunto de barreiras que confinam o assentamento, pela topografia quase sempre desfavorável ou pelas condições de insalubridade ambiental que, normalmente, caracterizam as favelas.

Esse tipo de apropriação se manifesta em códigos e práticas sociais que desenham um espaço que pode ser compreendido como um espaço gerado na contramão do espaço formal da cidade – de certa forma, um *contra-es-*

paço, nos dizeres de Henri Lefebvre³. A geometria aparentemente “subversiva” das relações sociais na favela determina um desenho urbano específico que, por vezes, até mesmo evoca sentidos de resistência à lógica de exclusão e segregação. No entanto, ao mesmo tempo – e paradoxalmente – esse fato urbano produzido às avessas permanece irritantemente *integrado e necessário à malha urbana formal*: assim como a cidade se constrói cotidianamente como o tecido que se trama no tear, também a favela é fruto do trabalho de tecelões que se enredam na urdidura de uma trama que teima compreendê-los “excluídos”.

O padrão “favela”

Portadora de diversidades espaciais e culturais peculiares à sua constituição, a trama que desenha a favela se estabelece cronologicamente conforme se instalam os primeiros núcleos de moradias irregulares: novas ocupações adensam precariamente a área sem infra-estrutura (1) e posteriormente sofrem acréscimos que se estendem sobre cada parcela de terreno vazio entre as habitações (2), gerando um complexo aglomerado de moradias precárias e insalubres que se consolidam com o tempo (3) e definem uma malha viária diversificada (vuelas de

acesso às moradias, vuelas de passagem de pedestres, vias de tráfego local, vias de ligação com os bairros vizinhos etc.) (Ver Figuras 1, 2 e 3).

Na falta de espaço interno nas habitações, a rua é utilizada como prolongamento das casas, local onde os usos público e privado se sobrepõem, onde a apropriação de áreas de interesse coletivo constrói nós de convivência local. A intervenção dos moradores nesses estreitamentos e alargamentos das ruas, com investimentos próprios em melhorias es-

³ A explicação de Lefebvre quanto ao significado de “contra-espaço”: “Contra a sociedade fundada na troca, há o primado do uso. Contra a quantidade: a qualidade. Os contra-projetos, o contra-espaço, sabemos por uma prática em que consistem. Quando uma população se opõe a um programa de auto-estrada ou de extensão urbana, quando ela solicita ‘equipamentos’, praças vazias para jogos e encontros, percebemos como um contra-espaço se introduz na realidade espacial: contra o Olho e o Olhar, contra a quantidade e o homogêneo, contra o poder e a arrogância, contra a extensão sem limites do ‘privado’ e da rentabilidade da empresa – contra os espaços especializados, contra as funções estreitamente localizadas.” (Lefebvre, 1986, p. 28)

truturais (iluminação, pavimentação, mobiliário etc.), acaba qualificando esses nós como importantes espaços de sociabilidade e, principalmente, como lugar para a realização de estratégias coletivas de apoio entre vizinhos (compartilhamento do cuidado com as crianças, varais coletivos para as roupas lavadas, vigilância do acesso às moradias, entre outras).

Figura 1

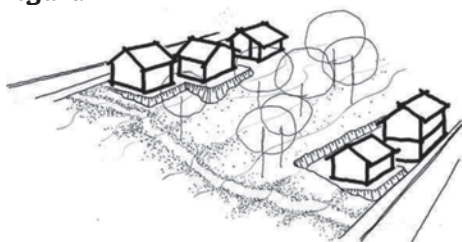


Figura 2

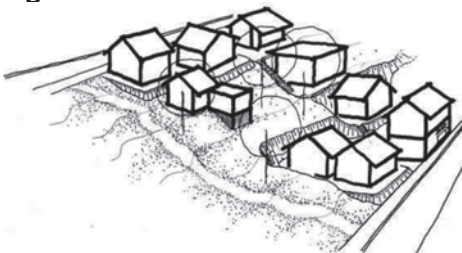
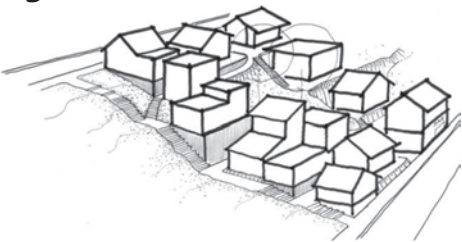


Figura 3



A estrutura viária é normalmente marcada por articulações internas e externas ao assentamento. Internamente, há vielas que se estreitam e se alargam conforme a implantação das moradias,

servindo de acesso, levando precária infra-estrutura às casas e interligando os nós de convívio local entre si. Há também as vias que determinam a divisão da favela em setores (conforme o histórico de ocupação de cada área e o grau de consolidação das moradias), estabelecendo ligações ou passagens entre o bairro e as vias do entorno.

Muitas vezes, também as barreiras constituídas pelas vias aparecem praticamente intransponíveis. Em outras situações, tais barreiras são estabelecidas por ribeirões, córregos ou apenas canaletas naturais de drenagem ou, ainda, pelas faixas de domínio de linhas de transmissão ou de servidão, que acabam confinando o assentamento, impedindo a expansão das ocupações e impondo, conseqüentemente, a verticalização e o adensamento de todo o conjunto.

Dessa forma, parece-nos indiscutível a existência de elementos que configuram uma recorrência construtiva, formal e até mesmo dos modos de apropriação e uso, que fundamenta o argumento de *padronização tipológica* do que se pretende manter distinto, determinável e mensurável como e enquanto *favela*.

Por outro lado, se a padronização tipológica auxilia burocraticamente no planejamento contábil e operacional dos programas públicos de urbanização, não corresponde à dinâmica vigorosamente acelerada das mutações operadas cotidianamente pelos moradores na construção de suas relações pessoais, coletivas, econômicas, culturais e políticas. Para além de uma geometria que se submete suma-

riamente às determinações do meio ou às categorias que insistimos em descrever para melhor acomodá-la às nossas prescrições programáticas, a favela fraciona sua imagem numa trama caleidoscópica que a faz multiplicar indefinidamente a pluralidade de seus aspectos particulares.

Se, utilizando-nos de Lefebvre, o espaço da cidade é um *produto* que corresponde a uma prática social definida (Lefebvre, 1986, p. 2), será essa prática social que definirá, ao mesmo tempo e paradoxalmente, tanto a diversidade, a particularidade e a peculiaridade de cada assentamento favelizado, como a extensão funcional que o caracteriza como categoria, como a parte identificável e destacável de um todo do qual faz parte. A cidade, aqui disposta como “produto de uma prática social” articulada em torno de interesses pessoais, coletivos, econômi-

cos, culturais e sociais, também precisa de sua “área de serviço”, de seu “quarto de empregada”, de becos, sótãos e porões mais obscuros. A cidade precisa de um repositório de mão-de-obra que se mantém a postos como exército de reserva para atender a uma demanda por trabalho que nunca aparece; precisa de mecanismos baratos de manutenção de estoque de terras que ainda não foram submetidas à especulação imobiliária, até mesmo porque as técnicas de ocupação de topografias mais críticas ainda não se desenvolveram a esse ponto; precisa de um segmento espacial próximo que permita a extensão menos vigiada de atividades ilícitas etc. A favela participa do sistema de contradições que regulam a existência social com lugar definido e função criteriosamente prescrita. A cidade – esta cidade – precisa da favela como e enquanto “favela”.

Racionalidade burocrática & miragens de cidade

Desde que os agentes públicos admitiram e assumiram que se fazia necessária a promoção de ações urbanísticas, fundiárias e sociais voltadas para a readequação (ou requalificação) física, jurídica e social

de assentamentos precários nos grandes centros urbanos⁴, técnicos empenham-se no estabelecimento de programas, rotinas, normas e recomendações que orientem tais ações e projetos a partir

⁴ No Brasil, o reconhecimento “*de facto e de jure*” pelo poder público da presença das favelas no tecido urbano só acontece na década de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder (Abreu, 1994). Desde então, as ações governamentais no campo das intervenções em núcleos favelizados vem passando por redimensionamentos importantes: até os anos 1960-70, o ideário hegemônico em torno do tratamento que se deveria dar às favelas foi aquele, como se sabe, voltado à erradicação, contra o atraso, a desmoralização e a criminalidade gerados pela pobreza urbana; adiante, nos anos 1970-80, por um processo que segue lento, processual, mas não exatamente linear, passa-se ao ideário da urbanização, a partir, por um lado, da perspectiva da “participação popular”, fomentada pelos movimentos sociais organicamente envolvidos com a conquista de direitos, e, por outro, das próprias recomendações de agências como o Banco Mundial e símiles, cujo argumento em defesa da “urbanização de baixos padrões” vem ganhando mais e mais adeptos a cada dia, reforçando a lógica reformista fortemente adensada nos anos 1990-2000. Para uma análise mais substantiva de tais questões, verificar, dentre outros, Valladares (2005), Denaldi (2003) e Pulhez (2007).

de um pressuposto que já se tornou, pelo menos no Brasil, quase lugar comum: prescrever projetos, obras e trabalhos “sociais” que alcancem a favela em sua precariedade e improbidade urbanística e social e a resgatem para o ajustado e saneado bom-urbanismo da cidade formal. “Transformar a favela em bairro”, promover a “urbanização da favela”, “integrar a favela à cidade”, corresponderia, por essa chave, a tornar possível reproduzir, naquele tecido urbano estabelecido a contrapelo, as regras e configurações que ajustam o desenho e o funcionamento da cidade formal. Seria essa matriz que orientaria, nos dias de hoje, boa parte das tecnologias mais elaboradas de intervenção em favelas, pressupondo, já de princípio, a integração física do assentamento ao espaço tecido pela cidade formal⁵.

O que parece implícito nesse padrão de ação pública é, contudo, uma certa necessidade de fazer que um fato urbano como a favela ao menos *se pareça*, urbanisticamente, com aquilo que aceitamos como cidade e urbanismo saudável. Isto é, se a favela é considerada, por si, um “outro” da cidade, seu *diferente*, um fato urbano que (aparentemente) não se orienta pelos mesmos pressupostos que organizam a cidade

formal, nada mais natural que buscarmos a reprodução de uma lógica de conformação e existência espacial que nos é conhecida, administrável e, até certo ponto, controlável e obediente – uma concepção amplamente sancionada pela sociedade, com suas categorias aceitáveis de urbanidade. Por essa via, queremos que a favela se transforme em algo mais parecido com o que pretendemos e chamamos “cidade”.

Algum rigor nos permitiria intuir que o que de fato se manifesta nessa postura é uma inversão não explícita de valores, pressupondo que, ao agenciar e promover a adequação física e urbanística da favela – absolutamente pertinente, diga-se aqui –, os padrões de existência urbana que nós julgamos mais adequados e aceitáveis devem ser aqueles prescritos nas bulas das ações de urbanização e intervenção em favelas.

No entanto, para que elas deixem de ser o “outro” da cidade, seu *diferente*, é necessário esvaziá-las para dotá-las dos mesmos sentidos e valores que instruem e instituem o espaço da cidade formal. É necessário que a favela se aproxime de “mãos limpas e cara lavada” como condição prévia para a plena “higienização” do lugar⁶. Assim, seu *redesenho*

⁵ É claro que estamos considerando, aqui, processos mais elaborados de urbanização, pautados pela premissa da intervenção estruturada, ainda que eventualmente pontual, que divergem diametralmente de práticas simplificadas e imediatistas ao extremo, como a erradicação expedita e indiscriminada, ainda hoje muitas vezes levada a cabo por razões que passam fundamentalmente por interesses do mercado imobiliário.

⁶ É bastante conhecida a vinculação histórica entre “legalidade”, “formalidade” e “higiene”, contraposta especularmente à vinculação entre “ilegalidade”, “informalidade” e “violência” – esta, como “doença” que ressurgue na metáfora de herança haussmaniana da cidade como organismo vivo, passível de submissão às “intervensões cirúrgicas” dos planejadores que visam a sua “cura” e “saneamento”.

é conduzido como argumento contra a violência espacial que, desde há tempos, ali se estabelece⁷. Historicamente vinculadas à malandragem e às contravenções – no passado – e à violência urbana e ao narcotráfico – no presente –, as favelas são sistematicamente contrapostas à aparente “legalidade” da cidade formal, tanto de maneira explícita, quando referida à sua condição fundiária e construtiva, como na forma de um preconceito difuso, quando vinculada à transgressão da ordem pública, política e social: isto é, o que pretendemos para este “outro urbano” é algo que projetamos como ideal de cidade, sem que necessário seja que esse ideal efetivamente se concretize.

Seria por essa matriz que as tecnologias de intervenção ditas “cirúrgicas”, consideradas saneadoras do “espaço-paciente”, são alçadas à condição de programas de governo ou argumentos de políticas habitacionais. Tais pressupostos podem ser identificados, por exemplo e de forma bastante eloqüente, em

programas como o Favela-Bairro, implementado pela prefeitura do Rio de Janeiro há mais de dez anos e mantido como um dos carros-chefe da política habitacional carioca até os dias de hoje, com pesados investimentos de agências internacionais: traz como argumento de exposição ao público leigo a garantia de que o programa irá “transformar a favela em bairro”:

Integração significa levar à cidade informal as mesmas matérias e elementos urbanos que circulam pela cidade formal: infra-estrutura e serviços públicos de educação, saúde, limpeza e segurança. O desafio consiste, portanto, em romper as barreiras que isolam certas áreas e construir leitos de circulação. (Rio de Janeiro, 1999, p. 11)⁸

Nesse mesmo sentido, orientam-se as ações articuladas a partir do Programa Habitar Brasil, largamente difundido e financiado em grande parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento⁹,

⁷ Caberia registrar, nesse sentido, a postura de quem ainda acredita que a simples alteração das condições espaciais dos núcleos é capaz de, se não eliminar, ao menos “minimizar” os aspectos da violência ali presente – essa a premissa, por exemplo, do *Plano de Ação Habitacional e Urbana*, do Programa Bairro Legal, da prefeitura municipal de São Paulo (gestão 2001-2004), em que foram desenvolvidos projetos para os três distritos com os mais altos índices de violência da capital paulista: Cidade Tiradentes, na Zona Leste; Brasilândia, na Zona Norte; e Jardim Ângela, na Zona Sul: no cerne do discurso dos financiadores (a *Cities Alliance* e o Banco Mundial), a questão da violência aparecia como argumento central da abordagem projetual. Verificar São Paulo (2003).

⁸ É bastante perceptível, pela leitura que propomos, a projeção ideal de uma “cidade formal” que, nas entrelinhas do que não é dito, parece portadora de “infra-estrutura e serviços públicos” plenamente adequados e amplamente dispostos em quantidade e qualidade para o devido atendimento às demandas da população da cidade. “Romper as barreiras que isolam certas áreas” pode nos surpreender com a descoberta de que a “cidade formal” também precisa ser “urbanizada”, também precisa “virar bairro”.

⁹ Criado ainda durante o governo Itamar Franco (1992-1994), num contexto de desarticulação extrema das políticas habitacionais (período pós-colapso do Banco Nacional de Habitação),

isto é, por um banco que se apresenta como agência de fomento ao desenvolvimento: com a retórica afiada, a proposta procura incorporar os pressupostos de defesa dos direitos e da cidadania como suporte de intervenções de caráter físico:

O direito a uma habitação condigna – cujo conceito, além da idéia de abrigo, deve compreender integração com a cidade através da disponibilidade de infra-estrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos – é um pré-requisito importante para o exercício da cidadania. A habitação, assim concebida, propicia condições necessárias para a proteção física de seus moradores, o convívio familiar, a integração do indivíduo na comunidade e a reprodução da força

de trabalho. (Manual do Programa HBB, s.d., p. 2)

Um outro exemplo dessa mesma linha merece registro: o Programa Bairro Legal, da prefeitura municipal de São Paulo (gestão 2001-2004), estruturado num momento de retomada das intervenções em favelas na cidade, após o vácuo de iniciativas que sucedeu o fôlego de afogado do programa Cingapura da gestão Maluf-Pitta¹⁰, alicerçava seus objetivos em atividades basicamente voltadas à urbanização, regularização fundiária e recuperação ambiental das favelas, ou seja, intervenções urbanas de caráter *essencialmente físico*. Assim, os fundamentos do Programa visavam

promover a integração das favelas e loteamentos irregulares à cidade e melhoria das condições de habita-

o *Habitar Brasil* incorporava em seu desenho institucional o que, naquele momento, era algo ainda relativamente recente nas iniciativas federais de provisão habitacional: a participação direta das *prefeituras*, a “valorização” das *organizações comunitárias* e, principalmente, o consenso de que a manutenção dos *assentamentos precários* poderia (e deveria) ser a “solução” para o gigantesco problema da moradia popular no Brasil (Santos, 1999). Parcialmente revisto após o contrato com o BID, em 1999, o programa passou a destinar recursos não só para a urbanização do que se denominou “assentamentos subnormais” mas também para o “fortalecimento institucional dos municípios” (Subprogramas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Desenvolvimento Institucional) (Pontual, 2000).

¹⁰ Paulo Maluf e Celso Pitta ocuparam, seguidamente, a cadeira de prefeito da cidade de São Paulo entre os anos de 1993-1999. O programa “Cingapura” – peça exclusiva da política habitacional empreendida – foi implantado nesse período, com a proposta de remover barracos e edificar unidades verticais (cujo número de apartamentos construídos, diga-se, jamais correspondeu ao número de famílias removidas). Conhecido por seus agenciamentos com interesses privados (em especial empreiteiras e agentes do mercado imobiliário) e por seu caráter promocional, o programa produziu, até 1999, cerca de 10.300 unidades habitacionais, localizadas, no mais das vezes, em áreas de grandes corredores de tráfego de veículos: “A visibilidade é determinante nas operações. Substituir as favelas por prédios de apartamentos tem evidentes reflexos no preço da terra ou, dependendo da localização, um alto potencial publicitário. Os critérios que guiaram a localização dos investimentos em projetos habitacionais não foram os da necessidade social ou emergências devido aos riscos de vida, mas sim a visibilidade e o saneamento da paisagem” (Maricato, 1997, p. 118). Para um relato detalhado do programa Cingapura, verificar também Bueno (2000).

bilidade e salubridade, possibilitando o acesso à moradia adequada, infraestrutura, serviços, equipamentos urbanos e comunitários em um ambiente salubre e saneado. (São Paulo, 2004, p. 44-45)

Para não estender para além da medida a galeria de tipos, destacamos, por fim, o Programa de Integração e Inclusão Social (Piis), atual Santo André Mais Igual, conduzido pela prefeitura municipal de Santo André (Região Metropolitana de São Paulo), que se alonga no tempo, atravessando três gestões municipais: mais do que unicamente uma frente de urbanização de favelas, estrutura-se como um programa que pretende superar a abordagem “setorial”, objetivando alavancar processos de “inclusão social” através da implantação simultânea de diferentes subprogramas desenvolvidos com os moradores das áreas selecionadas para intervenção. Tais subprogramas procuram dar conta de pelo menos três dimensões da existência humana na cidade: a *urbana*, num esforço constante para o equacionamento dos conflitos territoriais e ambientais dentro das favelas e no seu entorno; a *econômica*, em que o objetivo maior seria a emancipação das famílias, mediante geração de renda e emprego; e a *social*, com o apoio da conquista de direitos básicos de cidadania, como saúde, educação e lazer (Santo André, 2003).

A despeito da sofisticação argumentativa, em termos urbanísticos o programa não deixa de cumprir a cartilha do amálgama “favela-bairro”, cristalizando, no espaço idiossincrático das favelas, a

reprodução das mesmas regras normalmente utilizadas na produção da cidade formal e agenciando recursos específicos para tal: adoção de lotes-padrão, aplicação de tipologias habitacionais, hierarquização de vias, regras de uso e ocupação do solo, construção de espaços coletivos, praças e equipamentos como interstícios de vinculação entre a favela e a cidade:

A construção e a localização desses equipamentos também fazem parte da estratégia de promover a integração da favela com seu entorno. A maioria das favelas urbanizadas continua com “cara de favela”, muitas vezes conferida pela adoção de padrões urbanísticos diferenciados da cidade (como densidade, largura de viário, tamanho de lotes) e pela qualidade da construção habitacional e do parcelamento executado. O projeto urbanístico desenvolvido para essas favelas [atendidas pelo Piis] buscou localizar praças e equipamentos em setores da favela que conurbam com o bairro, criando uma área de transição e integração da favela com o bairro. (Denaldi, 2003, p. 162).

Em todos os tipos exemplares que aqui sucintamente apresentamos, aparece o argumento – implícito ou explícito – da agregação da favela à cidade, como fagocitose de um corpo que, agora saneado e curado, permite-se integrar à trama que organiza e define o território urbano em sua formalidade geométrica, funcional, jurídica, econômica e social. Essa agregação, em maior ou menor grau, é proposta sem que se discrimine

o lado de lá, sem que se qualifique a formalidade pretendida, como se tal formalidade, por seu turno, fosse estruturalmente homogênea, qualitativamente adequada e igualmente distribuída e acessível. Os recursos convocados para

compor os programas de urbanização de favelas aparecem, assim, prescritos pelos sentidos dados pelo aparato tecnológico, que nem sempre deixa explícitos seus recantos mais misteriosamente comprometidos com a ordem social que tece a cidade.

Racionalidade urbanística & irrazão ideológica

Seria injusto afirmarmos que os programas de urbanização de favelas, em geral, e os que citamos, em particular, não acionam recursos operacionais e mecanismos de gestão realmente eficazes, colhendo resultados, ainda que parciais e muitas vezes pouco visíveis, significativos e positivos. Sem as experiências acumuladas, sequer uma consideração descritiva sobre o assunto seria possível, quanto mais uma reflexão mais apurada e crítica. De todo modo, o questionamento que propomos diz respeito mais aos sentidos menos aparentes do aparato tecnológico que vem sendo sistematicamente aplicado nos processos de urbanização das favelas. Dessa forma, vejamos:

(1) quanto aos recursos aplicados, é costumeiro dizer que os U\$ 5.500 a U\$ 12.000 por família – nas melhores hipóteses –, normalmente investidos nos programas de urbanização, são vultuosos, que não há orçamento que suporte programas desse gênero e que o benefício final “não vale a pena”, pois se reflete apenas em meia dúzia de intervenções tópicas que não darão conta de problemas estruturais, o que, em parte, é verda-

de. Ora, quanto se gastou e se gasta de recursos públicos “por família” ao longo do tempo com a urbanização (infra-estrutura, regularização fundiária, pavimentação, paisagismo etc.) da Av. Paulista, em São Paulo, ou do Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro? O montante de recursos aplicado nas urbanizações de favelas parece-nos irreparavelmente irrisório, em realidade muito pouco significativo se comparado ao montante consumido na urbanização da cidade formal – aquela com a qual queremos equiparar as favelas;

(2) é falso dizer que o processo de urbanização assegurará a permanência do indivíduo no local onde vive, ou seja, sua posição definitiva no sagrado solo da cidade por ele agora partilhada. Como bem se sabe, suas demandas mais básicas poderão forçá-lo a transformar um valor de uso em valor de troca. Se a melhoria de sua posse agrega benefícios indiscutíveis à sua existência material, por outro lado também transforma essa posse em mercadoria prontamente disponível para o consumo em um mercado imobiliário que *parece ser* informal¹¹. Isso não significa, no entanto,

¹¹ Nesse sentido, conviria registrar, de forma ilustrativa, o altíssimo índice de evasão da população moradora das favelas atendidas pelo supracitado Programa Integrado de Inclusão Social de Santo André (SP): cerca de 30% dos moradores cadastrados inicialmente não moram mais nos núcleos urbanizados ou nos conjuntos habitacionais construídos (Blanco Jr., 2006).

que o valor agregado corresponda à realidade do mercado formal: com a urbanização, a posse transformada adquiriu valor de troca. Os passos seguintes de transformação da mercadoria deverão multiplicar, com muito mais vigor, o valor concedido ao detentor da posse original. Mas este sequer poderá imaginar o resultado dessa multiplicação, porque jamais passará por suas mãos;

(3) não nos parece adequado conferir ao morador da favela a condição irrestrita de “vítima” de um processo de exclusão com o qual não pactua e do qual não tem conhecimento: como diz Marilena Chauí, nesse processo ele “sabe que ignora e ignora que sabe”, desempenhando, numa trágica encenação ideológica, o duplo papel do “oprimido” e “opressor”, optando protagonizar o papel que melhor atende a cada inversão de contexto (Chauí, 1986)¹². Em vista das oportunidades (de valorização monetária de sua posse, de melhoria de posição relativa no espaço da favela, de prestígio perante os gestores públicos etc.), o sujeito não hesitará em ocupar qualquer um dos papéis e, às vezes, ao mesmo tempo;

(4) também nos parece impreciso afirmar que a grande questão para o gestor público seria exclusivamente o bem-estar e benefício dos moradores da favela – por melhores que sejam suas intenções. Ora, no cálculo eleitoral, as favelas podem ter peso maior do que em geral se imagina. Dessa forma, a engenharia das intervenções tem que necessariamente obedecer ao cronograma dos eventos da gestão ou dos processos político-partidários instaurados, até porque ela corre o risco de ser sumariamente suprimida se as intervenções não forem levadas a um ponto que obrigue sua continuidade na próxima gestão. Via de regra, não são as demandas pelas “melhorias urbanas” que definem o ritmo dos cronogramas, mas, na melhor das hipóteses e expressando intenções bastante legítimas dos gestores públicos, é o pavor de que programas e projetos sejam sumariamente descartados no caso de derrota eleitoral ou até mesmo pelo confronto entre as prioridades de governo;

(5) por fim, soa-nos como uma dissimulação a afirmação de que se faz

¹² Carlos Nelson Ferreira dos Santos lembra que os favelados não fazem distinções entre “produção, consumo, valores de uso e de mercado em cima daquilo que podem criar. [...] A casa é vista como abrigo, como referência, como investimento e como bem a explorar no todo ou em partes. [...] Quando verificamos que os pobres são também partícipes da cultura [capitalista] em que estão mergulhados e nela penduram seus significados e retiram outros tantos, costumamos ficar muito chocados” (Santos, 1982, p. 95). Eder Sader, sociólogo brasileiro que trabalhou com profundidade a questão das classes sociais e suas assimetrias, observando a aquisição de bens duráveis por famílias operárias, comenta que o padrão de consumo dessas famílias “parece indicar uma busca de acesso aos padrões de ‘classe média’, difundidos pela publicidade”. Seria, pois, através da absorção desses padrões dominantes (que, para Sader, não podem ser simplesmente considerados pura “manipulação das aspirações”) que esses trabalhadores expressariam “algo de suas vontades e seus sonhos e é exatamente isso que é necessário saber ouvir” (Sader, 1988, p. 109-110).

necessário “integrar a favela à cidade” sem que se reconheça explicitamente que, para isso, é necessário que ela se apresente “de mãos limpas e cara lavada”. Este é o aspecto velado das intervenções, em sua fleuma higienizadora: se, para integrar a favela à cidade, faz-se necessário saneá-la, isso significa dizer,

por inferência, que o que importa de fato é que a favela nos apareça “bem vestida”, “fotogênica” e “folcloricamente ajustada”¹³. Não aparece aqui, como condição necessária e incontornável, que os *moradores* da favela se integrem à cidade formal: eles todos já a ela estão integrados.

O problema

Propondo então uma inversão na lógica que, como vimos, quase sempre orienta e sustenta a concepção técnica e burocrática dos programas e ações de urbanização de favelas, a questão que trazemos insere-se mais amplamente no *cotidiano material e simbólico* diariamente construído nesses espaços: até que ponto o deslocamento proposto de um *espaço físico degradado* em direção ao *espaço próprio da cidade formal* (isto é, “transformar a favela em bairro”) não significa reproduzir as mesmas tessituras que o geraram? Até que ponto não estaríamos trazendo, para dentro da favela, a reprodução das tramas promotoras de exclusão? Isto é, se é a cidade formal que dá origem à favela, por que transformar a favela em cidade formal?

O que propomos discutir, a partir da reflexão crítica dos limites e contin-

gências que a ação técnica e burocrática muitas vezes disfarça entre as dobras dos processos de urbanização de favelas, é a *possibilidade de inversão desse deslocamento*: seria possível, a partir dos interesses urbanos que se sobrepõem no território da favela, a inoculação de proposições concebidas para além das intervenções “higienizadoras” e reprodutoras da ordem excludente da cidade formal? Parece-nos, na verdade, que os pressupostos que orientam as intervenções atuais e que perenizam a mesma abordagem – sem considerar as profundas alterações processadas no espaço da favela – acabam apenas levando “água ao moinho”, reproduzindo ali processos de exclusão ou, ainda, simplesmente nada alterando do que se propõe transformar.

¹³ Veja-se a visibilidade midiática que é dada à reiterada ocupação dos morros cariocas ou das favelas paulistas pela polícia e suas ações espetacularizadas de combate ao narcotráfico ou, por outra mão, a glamourização folclórica promovida por programas de televisão que procuram afirmar a favela como um espaço privilegiado para a fermentação cultural *underground* (recentemente, ia ao ar um programa cujo objetivo era veicular algumas dessas iniciativas “infraculturais”, chamado “Central da Periferia”). Ou seja, ou bem a favela circula na opinião pública como o *locus* do crime e do narcotráfico ou bem como “a comunidade carente” cheia de criatividade e com poucas “oportunidades” para revelar seus talentosos *rappers*, capoeiristas, dançarinos ou artesãos.

Argumento

A possibilidade de dar um passo além da estrita tecnologia de intervenção saneadora talvez transite no campo transdisciplinar da *cultura* – ainda que enquanto *cultura urbana de uso do espaço*: um sistema de códigos e práticas que necessariamente contingenciam a dinâmica das relações que ordenam a lógica espacial urbana, seja da cidade formal seja da favela. Seria, então, a partir do obscurecido *espaço residual* instituído, como um registro coletivo da história cotidiana dos moradores daquele lugar, que talvez se faça possível estabelecer um *sistema de códigos*, construído coletivamente e a partir da história coletiva, que se movimenta no contrafluxo da ordem vigente. Isso significaria imaginar a construção de um, aí sim, *contra-espaço*.

É claro que – e não seríamos ingênuos a tal ponto – não imaginamos uma espécie de “geração espontânea” e límpida de uma estrutura de gestão adequada para o que aqui defendemos. Há limitações de toda espécie, em termos de recursos financeiros ou humanos e em termos de viabilidade política e institucional. O que acreditamos é que se faz urgente repensarmos a abordagem dos programas de intervenção em espaços favelizados, particularmente aque-

les promovidos pelos agentes públicos locais, reorientando seus pressupostos no sentido de explicitar as contradições presentes e esperando assim melhor lidar com elas, através de processos de intervenção que se proponham a inverter a lógica que perpetua a favela como espaço de violência e exclusão.

A concepção de *cultura* que aqui convocamos é sugerida pela proposta lefebvrea de que é a prática social – o uso do espaço – que desenha a matriz para a prática espacial. Logo, há uma “cultura particular de uso do espaço” que se estabelece de modo hegemônico. No entanto, é justamente essa prática social que se faz tomada por uma concepção naturalizada de pobreza, estabelecendo “uma auto-compreensão heterônoma que se retro-alimenta inclusive no exercício da prática espacial” (Lefebvre, 1986, p. 28)¹⁴. Pretender a desnaturalização dessa prática implica, então, num amplo questionamento da determinação econômica da pobreza urbana, dos processos de produção e reprodução da vida, das formas cotidianas de atenção às necessidades materiais. Assim, a concepção de *cultura* aqui operada sugere uma certa pretensão antropológica e econômica, na medida em que o aparato tecnológico de

¹⁴ Novamente, em trecho de Lefebvre: “A ciência do espaço seria portanto a ciência do uso, enquanto que as ciências especializadas, ditas ciências sociais, fazem parte da troca e querem ser ciências da troca (da comunicação e do comunicável: economia política, sociologia, semiologia, informática etc.). A este título, a ciência do espaço se aproximaria da materialidade, da qualidade sensível, da naturalidade mas enfatizando a natureza segunda: a cidade, o urbano, a energética social. O que é obscurecido pelo naturalismo banal com seus conceitos equivocados: ambiente, por exemplo. Esta tendência reverte a tendência dominante e dominadora igualmente pelo fato de que a apropriação recebe um privilégio teórico e prático.

intervenção que sugerimos deverá ser prescrito pela “história cotidiana dos moradores” – como recurso privilegiado para uma espécie de “propedêutica proje-

tual” – e pela produção e reprodução da vida. Uma existência econômica que, mesmo heterônoma, seria particular e autogerida no território da cidade.

Proposta

Em sentido prescritivo, o que propomos pode, numa primeira abordagem, revelar pressupostos muito mais engajados no que Lefebvre chama de “prática social” do que em um procedimento técnico-urbanístico, o que, certamente, não se coaduna com as exigências mais corriqueiras de um programa público de urbanização de favelas, considerando o caráter frequentemente pragmático que se espera desse tipo de proposição. Além disso, se pudéssemos arriscar algumas recomendações metodológicas para o estabelecimento de um novo “sistema de códigos” no interior da favela, não seria para a favela que orientaríamos as primeiras sugestões. Pelo contrário, tais prescrições seriam dirigidas à estrutura técnico-burocrática que gerencia o aparato tecnológico empregado na urbanização de favelas, aos técnicos do Estado e ao Estado que os emprega:

Primeiro: faz-se necessária a remoção dos limites entre as competências técnicas concorrentes nas intervenções em favelas, buscando orientar a construção de uma abordagem transdisciplinar, plural e diversa, aqui reconhecida como construção de *cultura*. Isto significa diluir as especialidades, as responsabilidades partilhadas e a segmentação burocrática dos aspectos e das etapas de projeto e obra;

Segundo: trata-se de reconhecer e realçar os limites entre a cidade formal e a favela, explicitar o diverso e o próprio. Delineando tais contornos, talvez seja possível estimular a transitividade entre universos que se constroem a partir de dinâmicas completamente distintas porém interdependentes e, por isso mesmo, confusas;

Terceiro: apresenta-se a necessidade de alterar a relação entre as agências promotoras desse tipo de intervenção e as estruturas de gestão local, do lugar e com a própria população, isto é, de superar a “paternalização”, bastante frequente em situações como as que aqui discutimos;

Quarto: no vácuo criado pela redução da presença de agentes externos, também emerge a necessidade de reformulação, formação e consolidação das estruturas de gestão autônomas do espaço da favela, não só como condição de legitimidade para as intervenções propostas mas também como racionalidade pedagogicamente conquistada para os procedimentos ali instaurados.

Esses pressupostos preliminares atendem a uma preocupação “política”, digamos assim, com a prática estabelecida pelos programas públicos de inter-

venção em favelas. Enfatizamos, contudo, que se aplicam também ao sentido *prático* da atuação estatal, uma vez que se trata de um processo de mudança de concepção que depende de uma mudança de postura dos técnicos e do próprio Estado, que geralmente criam na favela, até por força da sazonalidade que caracteriza a ação do Estado, um repositório de ações fragmentárias, ainda que necessárias, muitas vezes permeadas por atitudes preconceituosas e discriminatórias.

Num esboço de pressupostos para uma formulação programática, a partir de alguma experiência acumulada em projetos de urbanização de favelas, arriscamos considerações que mais pertencem ao diálogo entre uma concepção urbanística mais tradicional (ambiental e jurídico-fundiária) e os termos do aparato tecnológico aplicado em projetos e obras. Isso significa que esse esboço não é imune a impasses técnicos e burocráticos e que em absoluto se arvoram como receituário impecável de procedimentos virtuosos. Pretendem, apenas, contribuir para o redesenho do aparato tecnológico aplicado nesses processos, defendendo que deve ter como pressuposto uma nova prática espacial para as favelas, plenamente fundada na prática social efetivamente instalada naquele território:

1. É necessário estabelecermos uma outra funcionalidade para os mecanismos e processos de participação dos moradores, para além de uma consulta informativa ou de seu uso para a legitimação de um processo velado de intervenção – autoritária ou não – que tem por objetivo último apenas o redesenho e o saneamento da favela¹⁵. Mais do que a funcionalização dos moradores (quando cumprem apenas o papel de mais um elemento de projeto, muitas vezes tido como um parâmetro que poderia ser dispensável), o que propomos é a *construção compartilhada e necessariamente crítica* (a) dos instrumentos de intervenção (projetos, orçamentos e cronogramas), (b) dos procedimentos operacionais para implantação e desenvolvimento das obras (planejamento das etapas, administração de contratos, serviços e materiais, e controle e fiscalização das obras) e (c) do conteúdo das formas urbanas que serão assentadas a *contramolde* no território no qual a favela se instala. Essa outra funcionalidade exigiria um engajamento necessariamente mais amplo e conduzido às avessas, isto é, a partir de uma concepção aberta e compartilhada da *forma urbana* (enquanto *fato urbano* e enquanto processo social, aquela *forma* que resultará do redesenho da favela) até seus aspectos mais imediatos, o projeto de urbanização propriamente dito. Esse procedimento implicaria pôr em discussão

¹⁵ É bastante corriqueira a prescrição de atividades socioorganizativas e participativas em projetos para a urbanização de favelas, aparecendo mesmo como recomendação ou condição regulamentar em programas como o Habitar-Brasil BID – como já visto – ou em programas municipais como o Programa de Planos Globais Específicos de Belo Horizonte (MG). No entanto, tais atividades, boa parte das vezes, constituem-se numa espécie de “abre-alas”, de linha de frente que precede as ações físico-ambientais e jurídico-fundiárias que demandam a *aceitação* dos moradores, já que implicam em remoções (para fora da favela), realocações (dentro da própria favela) ou remanejamentos (no mesmo lote em que a moradia está instalada).

a *forma* e o *funcionamento* final da favela, com todos os eventos que são o substrato de sua existência social, orientando a construção coletiva de uma proposta urbanística que se admitiria imponderável e imprevisível¹⁶. Se tomarmos os recursos delineados pela pedagogia freireana¹⁷, sua aplicação no processo de construção compartilhada do espaço sugere o estabelecimento de *temas geradores* que correspondam à história cotidiana dos moradores, aqui compreendida como *história do uso do espaço*: como transitam pelos becos, como alcançam os acessos da favela, como constroem suas casas, como cuidam de suas crianças, como interagem com os vizinhos etc. É necessário fazer aflorar as contradições, os conflitos, o imaginário obscurecido e os ideários comprometidos. Essas circunstâncias expõem os elementos constitutivos da prá-

tica social instalada, permitindo construir a sua transformação, sem a qual não se transforma a prática espacial, a partir do seu questionamento e crítica. Nesses termos, é necessário situar o morador da favela na posição de indivíduo determinado, de sujeito integrado e necessário à cidade, capaz de operar sua determinação como cidadão produtivo e ativo, e não mantê-lo como um “*favelado*”, como a razão de uma pesada demanda por programas públicos de assistência, um cidadão de “segunda classe” dependente da esporádica benevolência do Estado para seguir sobrevivendo.

2. Como decorrência dessa outra funcionalidade estabelecida para a participação dos moradores nos processos de elaboração de projetos e gestão das obras, surge a demanda por uma es-

¹⁶ Há um descompasso aparentemente irreduzível entre o cronograma de projetos e obras e o tempo de engajamento da população em sua discussão. “Imponderável e imprevisível” podem ser termos incômodos, se pensamos nas rotinas dos processos de licitação, de empenhamento de recursos e de realização orçamentária pública. Sem desconsiderar tais rotinas, parece-nos plausível fracionar o objeto de contrato em atividades diferenciadas: (a) contratação de assessoramento técnico preliminar para estruturação do grupo de moradores e o planejamento conjunto das ações, tendo claro que os recursos humanos disponibilizados pelo Estado não são suficientes para dar conta de tais atividades; (b) contratação de processos de discussão e elaboração dos projetos e suas respectivas quantificações e planilhas orçamentárias; (c) planejamento, elaboração de cronogramas e realização das obras. A idéia é preservar alguma elasticidade para cada uma dessas etapas, permitindo alguma imponderabilidade ou imprevisibilidade. Além disso, o grupo de técnicos envolvido com uma etapa não seria necessariamente o mesmo contratado para as outras etapas.

¹⁷ Paulo Freire, em sua concepção de uma Pedagogia do Oprimido, propõe uma abordagem de alfabetização de adultos na zona rural que situa o analfabeto não na posição humilhante de um sujeito adulto que ainda não sabe ler e escrever, mas como o agente ativo de sua própria alfabetização. Ele dizia que não cabia ao opressor libertar os oprimidos. Recuperando palavras que povoam o cotidiano daquele sujeito, que atravessam a realidade viva de sua existência material, Paulo Freire propõe rerepresentá-las como *palavras-geradoras*, que, por sua vez, são trabalhadas a partir de seus compromissos com a realidade que o submete. Postas em questão, essas palavras orientam a crítica à realidade e, ao mesmo tempo que estruturam o processo de alfabetização, promovem a “tomada de consciência” (uma formulação de época) dos trabalhadores rurais, estabelecendo a educação de adultos como um ato político, como um ato de escolha (ver Freire, 1987; Souza et al., 2001).

trutura de gestão que deve ser coletiva pelas circunstâncias espaciais que organizam a favela. É ilusão imaginarmos que “os pobres” têm uma vocação “natural” para a ação coletiva, democraticamente debatida e solidariamente decidida: como qualquer sujeito, o pobre também tem ojeriza a reuniões de condomínio e prefere gerir sua economia doméstica com a mesma autonomia e reserva reclamada por qualquer indivíduo de classe média ou alta. Pelo menos no Brasil, a ação coletiva só se efetiva quando contingenciada pela necessidade¹⁸. O que imaginamos é uma estrutura rizomática que permita o estabelecimento de redes; uma estrutura em que cada rizoma preserve sua individualidade funcional e estabeleça relações imediatas com indivíduos eleitos por afinidade: grupo de quadras ou setores urbanos, núcleos de vizinhança ou parentesco, unidades de produção ou vínculo profissional, entre outras. Esses rizomas funcionariam como instâncias locais de discussão, às quais se atribuiria a problematização das especificidades do espaço que ocupa. No entanto, não se trata de inventar uma estratégia ou uma estrutura de gestão alienígena: trata-se, apenas, de compreender e promover o que *já existe instalado como e enquanto estratégia de comunicação e preservação socioespacial*. A idéia é descobrir e preservar o fragmento individual, reinterpretar aquela noção de indivíduo que assegura o reconheci-

mento do outro, permitindo o arranjo caleidoscópico de individualidades e a articulação das particularidades na composição orgânica do espaço da favela. As localizações dos nódulos rizomáticos, como práticas espaciais, parecem ser mais efetivas quando vinculadas a atividades produtivas, a estratégias de preservação da segurança ou de apoio entre vizinhos. É por isso que nos parece imprescindível tomá-los como a unidade de referência para qualquer estrutura de gestão ou composição de unidade de gestão urbana.

3. No espaço da cidade, prevalece a distinção entre os espaços de produção e os destinados à reprodução da força de trabalho. Exceto em situações nas quais os moradores acomodam meios de produção entre suas instalações residenciais (por exemplo, cabeleireiros, mecânicas de automóveis, pequenas instalações comerciais informais e oficinas de fundo-de-quintal), o lugar da moradia é assumido apenas como o lugar onde o morador recupera e reproduz suas energias: ali ele descansa, cozinha e se alimenta, instala a família, cuida de filhos e recebe amigos. Numa perspectiva de autodeterminação econômica, seria lógico imaginarmos uma ordem produtiva diferenciada, fundada em princípios de cooperação, na qual o incentivo público, com recursos e infra-estrutura, desempenharia papel fundamental. São inúmeras as iniciativas

¹⁸ Os mutirões habitacionais são um exemplo de prática coletiva virtuosa porque mantêm, ao longo da obra, o mutirante constantemente submetido ao coletivo pela necessidade de conquista definitiva de sua moradia. No caso brasileiro – que guarda enormes diferenças em relação ao caso uruguaio –, assim que cessa a contingência, cessa a obrigação para com a ação coletiva.

voltadas à geração de renda e ocupações produtivas, mas que se perdem na insuficiência de meios e em opções paliativas que, de modo algum, criam fontes de renda seguras e minimamente suficientes. Entrepósitos de recepção, triagem e reciclagem de resíduos, incipientes oficinas de artesanato, pequenos empreendimentos voltados para a produção de bens com baixo valor agregado, entre outras, são exemplos de iniciativas que não alteram substancialmente a ordem econômica estabelecida, na qual o narcotráfico – sem peias ou meias palavras – é o mais eficiente gerador de emprego e renda: não é difícil imaginar que o faturamento semanal com o comércio de drogas é infinitamente superior ao obtido com a comercialização de latas de alumínio reciclado e objetos fabricados com restos de garrafas *pet* e palitos de sorvete. Considerando o atual processo de desregulação do trabalho e a volatilidade na oferta de postos no mercado formal de trabalho, é incontornável a necessidade de repensarmos a organização produtiva em todos os segmentos do corpo social, particularmente naqueles espaços em que o resultado da produção significa a sobrevivência material do indivíduo. É nesse nó que o aparato do Estado teria de atuar com algum vigor, assegurando a provisão de meios para que um grupo social destituído de recursos possa promover seu desenvolvimento econômico. Novamente, não se trata de compensação, de medidas paliativas ou de terapia ocupacional que distraiam o exército de reserva com ocupações que não são absolutamente imprescindíveis. Para que esta população deixe de se constituir em um depósito

de mão-de-obra inservível que precisa ser domesticada e controlada, é necessário que se torne necessária, imprescindível. Daí, a implementação de *centros de produção* nas favelas que se estruturam a partir da aplicação de um alto percentual de capital variável (mão-de-obra) e que visem à produção de bens com alto valor agregado. Dessa diretriz decorrem uma conseqüência físico-territorial e outras duas conseqüências socioeconômicas: (1) considerando a exigüidade de espaço no contexto da favela, a demanda por um pedaço de chão para a construção de instalações produtivas de porte razoável pode parecer um luxo inalcançável. No entanto, como já visto em outras experiências, é possível promover o adensamento construtivo por meio da verticalização das edificações e o equacionamento do uso compartilhado do espaço por tais instalações e moradias, desde que seja assegurada a sustentabilidade desse compartilhamento (atividades produtivas de baixo impacto ambiental, por exemplo); (2) a necessidade de implementar formas produtivas pode sugerir que o empresariamento tradicional acabará impondo processos de exclusão social, ao invés de integração e igualdade. Ora, já se dispõe de um acúmulo considerável de experiências de economia solidária, particularmente aquelas que envolvem associações de produtores (cooperativas, centros de ajuda mútua, consórcio entre empresas de pequenos produtores etc.). Os mecanismos que ordenam o desenvolvimento dessas agremiações produtivas, instituídos a partir de uma nova concepção colaborativa (com a valorização de vocações territoriais, como no caso das iniciativas pro-

movidas recentemente na região italiana da Emília Romana), permitem um arranjo inovador de regras cooperativas que, se por um lado compromete todo o grupo com o crescimento eqüitativo, por outro, não permite a apropriação individual dos meios de produção; (3) a necessidade de um padrão de crédito apropriado: as experiências de micro-crédito já são bastante conhecidas e razoavelmente consolidadas, até mesmo favelas. O que propomos é a sua associação a empreendimentos produtivos locais, urbanos, assim como acontece para a produção rural em assentamentos de reforma agrária, a exemplo do crédito para a agricultura familiar quando aplicado conforme planejamento da produção que agrega a produção individual numa escala que assume alguma significação econômica. Isto é, propomos pensar a favela como *locus* de uma produção econômica significativa e sustentável, e não apenas como ocupação alternativa. Arriscando a formulação de uma síntese um tanto inusitada – mas que parece resumir a concepção desses centros de produção nas favelas –, seria como se os concebêssemos como “favelanstérios”, associando moradia e lugar da produção no espaço de articulação de uma cultura material urbana e, ainda, resgatando as concepções de Robert

Owen para suas “aldeias cooperativas”, os “falanstérios” do século XIX.

De forma complementar, caberia o registro de que nosso esforço de contribuição para um possível redesenho do aparato tecnológico empenhado na urbanização de favelas não se justifica – e jamais poderia – sem a urgente e fundamental reestruturação da engrenagem que determina o montante de recursos destinado às intervenções: esta é a condição básica para que qualquer inversão dos pressupostos hoje gravados nas entrelinhas dos programas de urbanização de favelas se torne possível.

Evidentemente, os desdobramentos do que aqui procuramos problematizar como *questões-síntese*, condensadas em eixos de análise, podem ser multiplicados em uma miríade de diretrizes projetuais e programáticas, que não cabe aqui esmiuçar: nosso objetivo foi apenas apresentar alguns aspectos de uma concepção que procura por um solo que possibilite a germinação de alguma *invenção*. Se os acúmulos de experiências permittemos a crítica e a reflexão da prática realizada, também nos permitem correr alguns riscos e superar o que, nesses acúmulos, nos constroem como limites.

Referências

ABREU, Maurício de. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas no Rio de Janeiro. *Revista Espaço & Debates*, v. 14, n. 37, p. 34-46, 1994.

BLANCO JUNIOR, Cid. *A Transformação nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André*. 2006. Dissertação (Mestrado em

Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Manual do Programa Habitar Brasil BID: orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais. Brasília, DF: 2004.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1986.

MARICATO, Ermínia. São Paulo, entre o arcaico e a pós-modernidade. *Revista Caramelo*, São Paulo, n. 9, p. 114-123, 1997.

PONTUAL, R. D. *O Programa Habitar Brasil/BID: novo enfoque para a questão da subnormalidade habitacional*. Brasília, DF: Encontro Latinoamericano de ex-

periências em melhoramento de bairros, 2000.

PULHEZ, Magaly Marques. *Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização*. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura. *Habitação: informativo sobre a política habitacional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Prefeitura, 1999.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTO ANDRÉ (SP). Prefeitura. *Santo André mais igual: programa integrado de inclusão social*. Santo André: Prefeitura, 2003.

SANTOS, Carlos Néelson F. dos. *Habitação: o que é mesmo que pode fazer quem sabe?* In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982.

_____. *Políticas federais de habitação no Brasil 1964/1998*. Brasília: Ipea, 1999.

SÃO PAULO (Estado). USINA Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado Organização Não-governamental. *Cidade Tiradentes: Plano de Ação Habitacional e Urbano/Programa Bairro Legal*. São Paulo: Sehab/PMSP/Cities Alliance, 2003.

_____. Prefeitura. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. *Balanco qualitativo de gestão 2001-2004*. São Paulo: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2004.

SOUZA, Ana Inês et al. (Org.). *Paulo Freire: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1982.

_____. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005.

Resumo

Os pressupostos que normalmente orientam as intervenções em favelas propõem sua integração física ao espaço da cidade formal, num *redesenho* que a “transformaria em bairro”, seguro e legalizado. Tecnologias de intervenção “cirúrgicas”, saneadoras do “espaço-paciente”, são alçadas à condição de programas de governo ou de argumentos de políticas habitacionais. Este artigo propõe justamente questionar as técnicas orientadoras de tais intervenções: até que ponto o deslocamento de um *espaço físico degradado* em direção ao *espaço próprio da cidade formal* não significa reproduzir as mesmas tessituras “excludentes” que o geraram? Seria possível, a partir dos interesses urbanos que se sobrepõem no território da favela, a inoculação de proposições que remetam para além das intervenções “higienizadoras” e reprodutoras da ordem excludente da cidade-formal?

Palavras-chave: favelas; urbanização de favelas; políticas habitacionais.

Abstract

The principles that usually guide the interventions in slums suggest its physical integration to the formal city space, in a *redesign* that would “transform it in a neighborhood”, safe and legal. The intervention technologies said “surgical”, considered sanitary of the “space-patient”, are raised to the condition of government programs or arguments of housing policies. This article proposes precisely to interrogate the guiding techniques of those interventions: up to which point the considered displacement of a *degraded physical space* in direction to the *proper space of the formal city* does not mean to reproduce the same “exclusionary” meshes that had generated it? Would it be possible, from the urban interests that overlap in the slum territory, the inoculation of proposals that would be sent beyond the interventions that are “hygienic cleaning” and reproductive of the formal city exclusionary order?

Keywords: slums; slums upgrading; housing policies.

Recebido em setembro de 2008. Aprovado para publicação em março de 2009

João Marcos de Almeida Lopes é Arquiteto, formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Professor da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (Eesc-USP), Mestre em Tecnologia do Ambiente Construído, Doutor em Filosofia, Fundador e associado da Usina - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado.

Magaly Marques Pulhez é Arquiteta, formada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC -Campinas, Mestre em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, Associada da ONG Teia - casa de criação, sediada em São Carlos (SP).

Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas

Marco Aurélio Costa

As teorias e as práticas de planejamento territorial ao longo do século XX descrevem um percurso no qual à hegemonia absoluta da racionalidade instrumental vem se contrapondo a construção de perspectivas críticas, abordagens e novas práticas de planejamento que procuram valorizar a razão comunicativa e a superação do domínio positivista.¹

Esse percurso já secular traduz uma trajetória não linear e inconclusa, marcada por conflitos entre visões de mundo e perspectivas teóricas distintas, cuja aná-

lise crítica encontra-se aberta à exploração dos que procuram refletir e produzir conhecimento sobre o planejamento territorial e dos que se encontram inseridos em suas práticas político-sociais.

A análise crítica do planejamento (abordagens e práticas) ancora-se, de um lado, numa investigação em torno de sua(s) racionalidade(s) e dos projetos a ela(s) associados e, de outro, na análise da produção do espaço e das tensões e contradições aí inscritas.

¹ Ver discussão mais ampla do autor sobre a questão das práticas de planejamento territorial em Costa, M. (2008).

A produção do espaço no capitalismo, ao apoiar-se em estruturas e subsistemas político-institucionais e econômicos, engendra processos e práticas socioespaciais que abarcam a dimensão do cotidiano e da vida privada, tornando difícil a percepção das contradições do espaço e escamoteando as relações sociais de produção. As contradições entre espaço abstrato, espaço vivido e espaço percebido, identificadas por Lefebvre (2005), têm o mesmo efeito da violência simbólica observada por Bourdieu (2003): obscurecer as contradições do espaço-tempo-ser, para o que o Estado contribui enormemente, com o apoio da ciência moderna, inclusive no âmbito das práticas de planejamento territorial.

O Estado – ator coletivo formado por instituições e poderes – possui, por um lado, uma faceta de estrutura político-institucional e administrativa que, conquanto represente/simule os valores pregados pela democracia liberal, traduz-se em procedimentos e mecanismos que tornam a ação governamental seletiva – no sentido de Offe (1976, apud Carnoy, 1990) – e favorável à reprodução ampliada do capitalismo, de suas relações sociais e de suas práticas socioespaciais, que, em sua fase atual, implica na mercantilização do espaço e na expropriação da natureza.

Por outro lado, contudo, o Estado não é um todo homogêneo e, nesse sentido, não é exatamente um ator individual, ainda que encarne o poder político estatal, o “real subject” de Lefebvre (2005). Por não ser esse todo homogêneo, embora queira constituir-se no es-

paço político absoluto, o Estado é, antes, uma abstração e apresenta, internamente, contradições, conflitos e disputas de poder entre classes e frações de classes que, somadas às necessidades de legitimação do poder estatal, podem dotar aquelas estruturas de algum grau de permeabilidade.

Em outras palavras, são muitas as formas como o Estado manifesta e exerce o poder, configurando seu *locus* e seu meio, conformando o *espaço político absoluto*, mas essa atuação não se dá sem conflitos, e o sistema estatal não pode ser entendido como um sistema fechado, impermeável e plenamente coeso, ainda que sua lógica, endossada pela ciência moderna, remeta, em última instância, à racionalidade instrumental orientada para a manutenção do *status quo*.

A partir desses aportes teóricos, como pensar o planejamento territorial? Fruto do casamento do Estado com a ciência moderna, o planejamento traduz e reflete uma lógica instrumental que tanto contribui para a legitimação das ações governamentais quanto para o reforço de algumas das ilusões que alimentam as contradições entre o espaço abstrato, o espaço percebido e o espaço vivido.

Cabe, então, argüir o papel do planejamento no processo de produção do espaço urbano, na constituição desse espaço abstrato, homogêneo e, em última instância, mercantil. O planejamento, simplesmente, contribui para a destruição da cidade e para a constituição do

urbano através de operações de produção e mercantilização do espaço, valorizando-o como valor de troca, traduzindo a cidade em unidades de medida quantificáveis? Ou o planejamento pode embeber-se numa crítica do urbano e contribuir para a elaboração de contraplanos e contraprojetos de construção do que Lefebvre chama de “segunda natureza”, na reconstituição da cidade como obra e como valor de uso e não como produto e valor de troca?

Tateando em busca de respostas para essas questões e aprofundando a reflexão acerca das práticas político-sociais de planejamento territorial, este artigo

apresenta, numa primeira seção, o percurso do planejamento ao longo do século XX, com destaque para a tipologia proposta por Allmendinger (2002), relativa às abordagens pós-positivistas de planejamento. Na segunda seção, apresenta-se uma discussão em torno da participação e do planejamento participativo. Ao final, apresenta-se uma reflexão sobre as abordagens pós-positivistas, entendidas menos como um modelo acabado de planejamento territorial do que como uma construção dinâmica, que deve ser pensada permanentemente a partir de eixos analíticos e temáticos que podem contribuir para o estudo crítico dessas abordagens e de suas práticas.

O planejamento nas encruzilhadas da racionalidade moderna

O que podemos chamar de história do planejamento pode ser entendido como um percurso ao longo do qual diferentes abordagens procuraram conciliar conhecimento e ação/intervenção. Trata-se menos do desenvolvimento histórico de uma teoria ou de teorias de planejamento do que de uma história de abordagens e propostas que, a partir de uma perspectiva inicialmente influenciada pelo positivismo, passa a contar com a presença de abordagens “pós-modernas, pós-estruturalistas e pós-positivistas” (Allmendinger, 2002, p. 3), observado o sentido que esse autor confere ao termo “pós”, que, menos do que algo que vem

depois, indicaria o sentido de um desenvolvimento e de uma superação.²

Segundo Allmendinger, sob a influência do paradigma dominante nas ciências naturais, “o planejamento possui uma história de práticas e concepções relacionadas aos filósofos, epistemólogos e teóricos associados ao modernismo e ao positivismo” (ibid., p. 4, tradução nossa).

Friedmann, um dos cientistas que procurou fazer uma primeira sistematização das teorias do planejamento, compreende o planejamento como um projeto do iluminismo, cabendo a ele (o planejamento)

² Para contar, ainda que brevemente, essa história do planejamento, utilizo aqui as contribuições de Randolph (1995, 2007a, 2007c), Lindblom (1998), Davidoff (1998), Healey (1998), Fainstein e Fainstein (1998), Friedmann (1973, 1987), Forester (1985a, 1985b, 1989, 1996), Allmendinger (2002), Souza (2002).

“criar uma sociedade melhor em todos os planos da integração territorial, impondo à dinâmica das forças sociais uma ordem concebida de racionalidade guiada por preceitos científicos” (Friedmann, 1992, p. 81).

No início do século XX, o planejamento era percebido basicamente a partir de sua perspectiva técnico-científica, como um conjunto de técnicas e procedimentos de organização aplicáveis em diferentes domínios da realidade. Mesmo o planejamento estatal, carente de maior dimensão sociopolítica, atrelava-se a uma compreensão da coisa pública como harmônica e decorrente dos interesses privados, notadamente dos interesses industriais (id., 1987).

A partir do final dos anos 1920 e durante os anos 1930, especialmente em decorrência da situação econômica mundial e da crise de 1929, o planejamento sofre influências significativas das formulações de Keynes (1983) e Mannheim (1942), que enfatizavam, respectivamente, o papel do Estado como indutor de processos de desenvolvimento e o entendimento do planejamento como construção social. Os debates acerca do planejamento, desde então, passam pela discussão acerca da ação/intervenção pública na realidade social.

Às influências iniciais de Mannheim e Keynes, somaram-se o debate em torno das posições (liberais) de Popper (1974) e Hayek (1960) e as contribuições da Teoria Geral dos Sistemas, configurando a base teórico-conceitual da história ini-

cial do planejamento, que se desenvolve, sobretudo, nos países centrais, e ainda se faz presente nos dias de hoje.

No período pós-guerra, partindo de críticas à abordagem racional-compreensiva, diferentes propostas de planejamento irão se suceder e coexistir, configurando, na maioria dos casos, variações ou aperfeiçoamentos da abordagem racional-compreensiva e, em alguns poucos casos, propostas efetivamente alternativas àquela.

Foi assim que, a partir de uma crítica ao planejamento compreensivo, considerando as dificuldades práticas e teóricas com as quais ele (e planejadores, administradores e burocratas no desempenho de suas funções) se deparava, Charles Lindblom, no final dos anos 1950, propôs o planejamento incremental, o *muddling through approach*.³

O planejamento incremental distinguia-se da abordagem compreensiva por propor técnicas e *approaches* diferenciados, mais adequados à complexidade da realidade na qual se pretendia intervir. De certa forma, sem abrir mão de uma base racional-analítica, propunha-se a redução do escopo analítico de suporte ao planejamento, passando-se do compreensivo ao incremental, procurando, com isso, conferir maior realismo às práticas de planejamento.

A contraposição entre enfoques mais abrangentes (planejamento compreensivo) e enfoques mais realistas e objetivos (planejamento incremental)

³ Ver Lindblom (1998).

marcou o debate do planejamento no pós-guerra. Visando conciliar essas abordagens, Amitai Etzioni, na década de 1960, proporia o *mixed scanning approach*, recuperando uma visão menos fragmentada da realidade, conjugando-a com abordagens focadas em intervenções específicas que procuravam defender os interesses de grupos menos favorecidos em face de interesses corporativos ou estatais (Etzioni, 1967).

A conciliação entre *advocacy* e *pluralism* proposta por Davidoff (1998), no contexto de meados dos anos 1960, traz dois elementos que merecem ser destacados. De um lado, o próprio autor expressa uma crítica inicial à perspectiva tecnicista, ao menos à compreensão do planejamento como atividade *unicamente* técnica. De outro, e de forma associada àquela crítica, observa-se, no planejamento norte-americano, a influência das tensões políticas e sociais e dos protestos sociais (raciais) que marcaram os anos 1960.

Apesar de a perspectiva do planejamento advocatício conferir aos planejadores o papel de intermediários entre os interesses envolvidos no processo de planejamento, nota-se uma primeira tentativa de pensar o planejamento como instrumento do que seria uma democracia urbana. Ainda que sob a concessão do Estado e sob a tutela do planejador-advogado, o planejamento passaria a

contemplar a participação dos cidadãos em seus procedimentos.⁴

Na década seguinte, são sistematizadas as primeiras propostas de planejamento participativo, contemplando o estabelecimento de interações, sem intermediários, entre os planejadores e a população envolvida nos processos de planejamento (Friedmann, 1973, 1987). Esboça-se, então, o início de uma trajetória na qual a questão da participação passa a ocupar um lugar importante nas concepções, abordagens e práticas de planejamento.

Nesse momento inaugural, as práticas de planejamento participativo ainda estavam estritamente ligadas ao protagonismo estatal, e a participação era mais uma decisão governamental, ainda que baseada em argumentos democráticos, do que a resultante de uma dinâmica social baseada numa reflexão crítica das contradições da sociedade moderna.⁵

A partir daquele momento, que, *grosso modo*, podemos localizar entre os anos 1960 e 1970, observa-se no planejamento a co-presença de abordagens e práticas racional-instrumentais de base positivista e abordagens que procuram constituir-se em alternativas.

É assim que, sob a influência do neoliberalismo, abordagens que Souza (2002) chama de mercadófilas ganharam popu-

⁴ Ver Davidoff (1998, p. 307).

⁵ Como se verá adiante, esse protagonismo estatal não se encontra superado – se é possível sê-lo –, sendo essa uma das questões que devem ser criticamente cotejadas na análise das práticas de planejamento territorial.

laridade, conjugando técnicas e conceitos do planejamento empresarial e estratégico.⁶ Nesse mesmo contexto, Souza registra a ocorrência, sobretudo no planejamento urbano, do chamado *new urbanism*, que, segundo o autor, representaria

um esforço de compatibilização do desenvolvimento urbano, em seu sentido capitalista, com certos valores “comunitários” e com uma certa “escala humana”; enfim, quase uma espécie de síntese entre a tradição antimodernista tão bem simbolizada por Jane Jacobs (ver Jacobs, 2001) e o pragmatismo mercadófilo, a isso tudo acrescentando-se a estética pós-moderna. (Souza, 2002, p. 144)

Ao mesmo tempo, no seio do que se pode denominar teoria social crítica, a partir das reflexões inauguradas nos anos 1960, que procuraram fazer avançar o pensamento crítico ao valorizarem a questão cultural e a dimensão da vida cotidiana (e do espaço vivido), observa-se, desde a década de 1970, e especialmente a partir dos anos 1980, o desenvolvimento de diversas contribuições voltadas para o que poderíamos chamar de abordagens alternativas de planejamento, podendo-se citar as de Forester (1996), Healey (1998), Fainstein e Fainstein (1998) e Allmendinger (2002).

Considerando a diversidade de propostas de planejamento que passaram a coexistir nos últimos anos, Allmendinger (2002) propõe uma tipologia em que,

a partir dos anos 1980, teorias e práticas de planejamento se dividiriam, de um lado, em abordagens pós-positivistas, compreendendo as que procuram superar a perspectiva positivista aplicada ao planejamento, e, de outro, em abordagens neoliberais, articuladas muitas vezes a propostas que enfatizam intervenções físico-territoriais, focadas em projetos específicos, e ainda em abordagens ligadas às discussões em torno da economia política.

Atendo-nos mais especificamente ao planejamento territorial, haveria, de um lado, concepções, abordagens e práticas que valorizam o princípio de mercado, enfatizando muitas vezes intervenções físico-territoriais, e, de outro, abordagens que procuram superar o planejamento racionalista-positivista, que interessam mais de perto a este artigo.

Em relação ao que denomina de planejamento pós-positivista, Allmendinger (2002) identifica três abordagens que procuram estruturar-se a partir de diferentes perspectivas críticas ao planejamento racionalista-positivista: o planejamento pós-moderno, o neopragmatismo e o planejamento colaborativo ou comunicativo.

O planejamento pós-moderno compreende autores como Beauregard (1989, 1993, 1996), Boyer (1983), Sandercock (1998) e Soja (1993) e se divide entre trabalhos voltados, de um lado, para a crítica das práticas de planejamento inspiradas na tradição racionalista e,

⁶ A respeito dessas abordagens, ver as propostas de Matus (1997), Güell (2000), Lopes (1998).

de outro, para propostas prescritivas de planejamento pós-moderno, como a de Sandercock, que enfatizam o que o autor chama de *eclectic approach*, envolvendo “mobilizações, protestos, greves, atos de desobediência civil, organização comunitária, pesquisa e advocacia profissional e publicidade, assim como a elaboração de propostas de projetos de lei e de novos programas de intervenção social” (Sandercock, 1998, p. 200, tradução nossa).

O neopragmatismo, por seu turno, compreende propostas como as de Hoch (1994) e fundamenta-se na crítica às concepções abstratas de planejamento, propondo, dessa forma, uma abordagem que procura valorizar a experiência concreta, a busca de soluções práticas para problemas concretos, a partir de uma perspectiva que considera que a competição pluralística de idéias, em conformidade com metodologias experimentais, possibilita melhores soluções para os problemas e conflitos, compartilhando da perspectiva comunicativa quando postula que os conflitos podem ser superados por meio de uma ação comunicativa.

Como salienta Allmendinger, o próprio Hoch assume, contudo, uma postura crítica em relação ao pragmatismo, que não levaria em conta a questão do *poder*. Nesse sentido, Hoch estaria mais próximo do pragmatismo crítico de Forrester, que sublinha “a necessidade de uma vasta gama de estilos de planejamento e de posturas de negociação, enfatizando a comunicação e a colabo-

ração como alicerces do planejamento” (Allmendinger, 2002, p. 15, tradução nossa).

Allmendinger observa ainda que pesam sobre as abordagens neopragmáticas as críticas decorrentes dos laços existentes entre o pragmatismo e a democracia liberal, o que de certa forma associa-se com as limitações que perspectivas desse tipo podem ter em relação a questões atinentes ao poder, à política e a uma crítica mais radical da organização social e política no capitalismo.

Finalmente, em sua interpretação da trajetória recente do planejamento contemporâneo (sobretudo anglo-saxão), Allmendinger afirma que a escola de planejamento mais significativa desde os anos 1980 é o planejamento comunicativo, também conhecido como argumentativo, colaborativo ou deliberativo, que se inspira na obra de Jürgen Habermas e em sua crítica à lógica instrumental. Tal abordagem procura superar o planejamento de base racionalista-empirista, através de *approaches* que valorizam aspectos relacionados à interação dos atores sociais e ao desenvolvimento de processos baseados no agir comunicativo.⁷

O planejamento comunicativo difere do planejamento participativo proposto nos anos 1970/80 por valorizar uma perspectiva que leva em conta a construção coletiva de significados (e projetos) a partir de *comunidades discursivas*, conferindo atenção às armadilhas do

⁷ Ver, a respeito, as contribuições teóricas de Habermas (1987, 1997a, 1997b, 2003a, 2003b).

discurso técnico, às relações de poder existentes nessas práticas e à possibilidade de construção de um processo de planejamento em bases críticas e reflexivas.

Forester (1996) e Healey (1998) foram dois dos autores que, nos anos 1990, desenvolveram propostas baseadas nas formulações de Habermas. Healey (1998, p. 247-249), em especial, sistematizou a abordagem do planejamento comunicativo, apresentando em um de seus artigos as proposições que conformariam um novo padrão de planejamento, o *intercommunicative planning*, desenvolvido a partir de contribuições de Habermas, Foucault, Bourdieu e de estudos etnográficos de práticas de planejamento.

Segundo essa abordagem, o planejamento constitui um processo interativo e interpretativo, no qual técnicas analíticas formais consistem, antes de tudo, num discurso. O planejamento é entendido como um processo no qual são obtidos avanços na compreensão mútua, ainda que se reconheça que o entendimento absoluto *vis-à-vis* às posições conflitantes dos atores sociais consiste em algo inatingível.⁸

Healey (1998) considera que o processo de planejamento remete à construção de arenas (ou fóruns), nos quais

programas e projetos de ação serão construídos e os conflitos serão identificados, discutidos e mediados, conferindo reflexividade ao processo de tomada de decisões e ao próprio planejamento, para o que colabora a utilização dos critérios habermasianos de compreensibilidade, integridade, legitimidade e verdade. O planejamento encerra, assim, uma construção comunicativa de um discurso e de propostas, configurando um processo mútuo de aprendizagem, ancorado em tentativas de compreensão recíproca.

Valorizando as dimensões comunicativas e pedagógicas do processo de planejamento, a abordagem comunicativa tenta levar para outro patamar o debate em torno das diversas modalidades de planejamento, retirando o debate do foco analítico-racional no qual se encontrava e procurando evitar as armadilhas das abordagens inaugurais do planejamento participativo, sobretudo na perspectiva das críticas contidas na análise de Offe (1984).⁹

A partir dessas formulações teóricas, o planejamento comunicativo compreenderia, segundo Allmendinger (2002, p. 16), três categorias associadas à forma como as interpretações do pensamento de Habermas são traduzidas em propostas de planejamento: (1) as propostas de planejamento baseadas em interpretações micropolíticas que combinam as

⁸ Ver Costa, M. (1995).

⁹ Em vista do desenvolvimento das práticas governamentais baseadas na abordagem participativa, construídas, em muitos casos, como resposta às pressões sociais e políticas e à emergência de novas interpretações relativas à realidade social, Offe (1984) chama a atenção para as estratégias de legitimação da ação pública que se escondem nas práticas ditas participativas.

formulações habermasianas de discurso ideal com as preocupações pós-estruturalistas com a linguagem; (2) os estudos etnográficos que procuram estabelecer comparações entre o discurso ideal e as práticas efetivas; e (3) as abordagens mais prescritivas que objetivam aplicar a racionalidade comunicativa como base para o planejamento colaborativo ou deliberativo.

Apesar da riqueza teórica do planejamento comunicativo, Allmendinger (2002, p. 17, tradução nossa) observa que

tentar situar localmente (*pin-down*) os problemas e interpretar o planejamento comunicativo como uma base prática para o exercício do planejamento não é uma tarefa simples, o que é dificultado pela falta de clareza na compreensão da relação entre racionalidade comunicativa e racionalidade instrumental.

A posição de Allmendinger encontra eco nas formulações de Habermas (2003a, 2003b), na medida em que esse

autor não propõe uma mera substituição da razão instrumental pela razão comunicativa, mas a embebe na fenomenologia, na teoria da ação e na teoria da argumentação, mantendo o que seria um núcleo de positivismo.

As propostas do planejamento colaborativo e comunicativo constituem um contraponto ao planejamento baseado na razão instrumental e, no sentido proposto pela tipologia de Allmendinger, procuram superar o racionalismo positivista, por meio da combinação de atributos da racionalidade instrumental com a razão comunicativa, sobretudo da participação e do desenvolvimento das comunidades discursivas.

Até que ponto o planejamento comunicativo e sua perspectiva participativa conseguiram conformar uma proposta de planejamento que signifique uma superação do planejamento racional-compreensivo de base positivista-empirista? Que balanço pode ser feito dessas abordagens de planejamento, especialmente no que diz respeito à participação social e comunitária?

Planejamento democrático e participação: a construção de uma abordagem a partir de um conceito híbrido

Um aparente consenso em torno da centralidade da participação social e da importância da constituição da esfera pública democrática e participativa vem se desenhando nas últimas décadas. Tão

aparentes quanto díspares são os usos e as intenções por trás desse conceito híbrido, a participação. Como salientam Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004, p. 258),

uma vasta gama de pesquisadores, formuladores de políticas públicas e líderes políticos acredita que a participação direta na elaboração de políticas públicas pode ajudar tanto a democratizar e racionalizar o Estado, como a dar voz política aos grupos politicamente marginalizados.

Mas, afinal, o que é participar? Quais motivações e racionalidades se inscrevem nessas práticas sociais? Tais práticas pretendem, de fato, favorecer a construção coletiva de um projeto de sociedade? Pretendem, ao menos, favorecer alguma proposta de reforma social? Ou são mero formalismo, já que ancoradas em um discurso que conquista adesão na esfera pública? De qual participação falamos? Podemos mesmo falar de participação e de *horizontalidade* em um contexto de tantas e tão profundas desigualdades? Como tais questões qualificam as possibilidades do planejamento participativo/comunicativo?¹⁰

Avritzer (2004, 2007) fala em participação social, entendendo aí a perspectiva habermasiana de sociedade civil em suas relações com o Estado. Uma das questões importantes nesse debate diz respeito à separação entre Estado e

sociedade civil, entre subsistemas econômico e estatal e mundo da vida, entre racionalidade instrumental e comunicativa. Gurza Lavalle (2003) critica a adoção desses pares antitéticos que conduzem a um entendimento redutor da realidade social, levando a uma espécie de reificação da sociedade civil, que seria portadora de atributos positivos em contraposição à corrupção dos valores que reinaria no Estado.¹¹

Gaventa (2006) também faz críticas à separação entre sociedade política e sociedade civil, chamando a atenção para as inúmeras interações existentes entre essas duas esferas nestes tempos em que arranjos institucionais que procuram favorecer a governança estão sendo experimentados em vários países, quando se torna essencial compreender até que ponto a participação tem implicado em mudanças na distribuição de poder.

Além da crítica que focaliza a interação existente entre as esferas privada e pública da sociedade e os problemas teóricos que decorrem da adoção de uma separação rígida entre Estado e sociedade civil, entre subsistemas econômico e estatal e mundo da vida, autores

¹⁰ Souza (2002) toma uma posição abertamente crítica em relação à abordagem comunicativa, observando que, ao não considerar o contexto de desigualdades socioespaciais existentes e ao não se posicionar em favor de políticas que procurem o alcance de maior justiça social como prioridade, essa abordagem presta um desserviço, apesar do mérito que tem de trazer o pensamento de Habermas, ainda que com certas deformações, para a arena do planejamento urbano.

¹¹ É a partir dessas observações críticas que alguns autores postularam a adoção de uma perspectiva teórica alternativa, centrada na *polis* e não na sociedade civil, propondo a identificação e a caracterização dos atores sociais que participam de processos de planejamento e gestão e procedendo, em seguida, à análise histórica e comparativa dos processos concretos de participação, em que se observaria as contingências da participação social.

como Sérgio Costa (2002, p. 51) observam que “[...] o projeto de sociedade civil subestimou claramente a habilidade adaptativa das elites políticas, sobrevalorizando, em contrapartida, o potencial político das associações voluntárias”.

Estabelecendo um diálogo com Dagnino (2002b), Costa, S. (2002) alerta para o uso *instrumental* da valorização da sociedade civil e da participação social no planejamento e na gestão pública pelos que defendem e estão à frente das políticas de ajuste fiscal.

No mesmo sentido, Souza (2002) observa, com propriedade, que os riscos de instrumentalização conservadora das práticas de planejamento comunicativo são reais, tanto quanto aqueles relativos à legitimação do capitalismo (e de sua perspectiva de desenvolvimento urbano), numa crítica que se alinha com a formulada por Offe (1984) em relação à participação.

Independentemente do uso instrumental da participação, Costa concorda com Gurza Lavalle (2003, p. 52), quando este considera “[...] inconsistente o esforço desenvolvido pelos ‘apologistas’ da sociedade civil de desprezar a ação ‘egoísta-instrumental’ e simultaneamente enfatizar, seguindo o republicanismo, o engajamento social e político altruísta e prazenteiro”.

Gaventa (2006, p. 16-17) faz uma síntese das principais críticas que vêm sendo feitas, nos últimos anos, ao que chama de governança participativa, destacando (1) a possibilidade de a partici-

pação ser capturada pelas elites, configurando o que seria uma “nova tirania”; (2) a visão ingênua em relação ao poder de alguns atores sociais, a qual se expressa nas fracassadas tentativas de lidar com o poder político-partidário e de construir efetivos canais de interlocução, facilitando a cooptação desses atores; (3) a necessidade de saber realmente quem participa desses novos espaços democráticos, assim como de investigar o quão mais inclusivos eles são se comparados com as formas representativas.

Tais críticas fornecem um conjunto relevante de orientações teóricas para a avaliação de práticas político-sociais de planejamento e gestão territorial, devendo ser incorporadas em análises que procurem aferir avanços no campo da ação social.

Além de assumi-las, cabe estabelecer pontes e interlocuções entre os conceitos e as teorias, as práticas e experiências (que, em tese, atualizam esses conceitos e teorias). Numa perspectiva que procura averiguar as possibilidades da democracia deliberativa,

[...] o foco da política se desloca para o processo argumentativo de formação da opinião e da vontade que deve orientar as decisões políticas. A institucionalização da política deliberativa requer, precisamente, a ampliação da esfera pública, através da criação de arenas políticas para as exposições de motivos e confronto de argumentos [...]. (Costa, S., 2002, p. 188)

Nesse sentido, reconhecem-se os limites da democracia representativa e vislumbra-se, no âmbito da esfera pública ampliada, formada por agentes estatais e não-estatais, a possibilidade de ampliação da experiência democrática.

Robert Putnam (2002), num estudo que já se tornou clássico entre os estudiosos da questão da participação, oferece – a partir da avaliação da experiência italiana, na qual identifica a correlação entre desenvolvimento e capital social ao contrapor o desempenho das agências de desenvolvimento regional do sul e do norte da Itália – conceitos, formulações teóricas e sugestões de encaminhamento metodológico que influenciaram de modo significativo a produção acadêmica.

Mesmo não tendo respondido à questão do que fazer para “produzir civilidade”, as conclusões de Putnam chamaram a atenção para a importância da constituição de comunidades cívicas. O autor demonstra a possibilidade do estabelecimento de ações cooperativas entre os cidadãos, para além de um comportamento baseado simplesmente na racionalidade instrumental.

[N]a comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam receber em troca o mesmo tratamento. Esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos. [...] Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maiores,

são feitas para ser desobedecidas. (Putnam, 2002, p. 124)

Segundo Putnam, “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (ibid., p. 177). Para ele, os dilemas da ação coletiva são mais bem resolvidos em sociedades que possuam sistemas de intercâmbio social. Tais sistemas facilitariam a gestão pública e favoreceriam a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas.

Ainda que não trabalhe com os conceitos de Habermas, Putnam reconhece a importância da comunicação e das interações interpessoais e considera que sistemas de intercâmbio e comunicação refletem o capital social e favorecem a participação.

Toda sociedade [...] se caracteriza por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, tanto formais quanto informais. Alguns desses sistemas são basicamente “horizontais”, congregando agentes que têm o mesmo status e o mesmo poder. Outros são basicamente “verticais”, juntando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência. [...] Os sistemas de participação cívica [...] representam uma intensa interação horizontal [e] são uma forma essencial de capital social. (Ibid., p. 182-183)

A noção de *capital social* (criticável por reduzir um conjunto de valores e

riquezas socioculturais à dimensão econômica e mensurável do termo *capital*) e a valorização das dimensões comunicativas do mundo da vida estão presentes no debate atual em torno da participação social no desenho e na implementação de políticas públicas. Emergem daí noções que salientam o protagonismo dos atores sociais, a importância de seu *empowerment* e a constituição das redes sociais.

Kliksberg e Tomassini, por exemplo, salientam que “através da interação com os demais agentes, somos nós que construímos nossa sociedade e nossa vida”.

A realidade da vida cotidiana é a do mundo intersubjetivo. Estamos distantes da auto-suficiência que constituiu a tentação do homem moderno. Abre-se, assim, a possibilidade de uma cultura da alteridade e do associativismo [...]. A concepção do homem como um projeto que se constrói permanentemente através de seu vínculo com o mundo, com o qual se relaciona, atribuindo sentidos cunhados mediante a interação comunicativa, faz que cada trajetória existencial dependa de sua comunicação com outras trajetórias que se entrelaçam devido à sua condição de ser-no-mundo, de se constituir a partir dessa interação e de se expressar por meio da ação coletiva. (Kliksberg e Tomassini, 2000, p. 79-80, tradução nossa)

Têm-se, portanto, a valorização dos sujeitos e a construção da ação coletiva a partir dessas perspectivas mais atreladas

à vida cotidiana, das interações comunicativas, no que configuraria “[...] uma rebelião do sujeito contra a progressiva hegemonia da razão sobre a vida” (ibid., p. 80, tradução nossa).

A incorporação dos cidadãos, seja individualmente seja por meio dos movimentos sociais ou das Organizações da Sociedade Civil (OSC), nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas, reflete uma conquista dos próprios movimentos sociais, notadamente a partir dos anos 1960, quando se amplia a temática em torno da qual se mobilizam os *novos movimentos sociais*, indo além dos conflitos de classe centrados na oposição capital-trabalho, como salienta Gohn (2004).

Esses movimentos refletem, também, a crise da modernidade, entendida não como uma negação de suas conquistas cidadãs, mas como a crise de um modelo societal assentado na valorização de uma perspectiva racionalista funcionalista que não logrou estender as conquistas da modernidade a toda sociedade, gerando uma crise que demanda uma nova configuração dos princípios de regulação das relações sociais (Santos, 2002).

O desafio envolvido na questão da participação remete ao que Fung (2004) chama de reconexão entre Estado e sociedade: trata-se de buscar canais de mediação, de resolução de conflitos e de “harmonização de interesses” a partir dos fóruns e dos encontros de mediação que têm lugar na esfera pública ampliada.

Contudo, alguns problemas vêm sendo identificados à medida que as experiências baseadas nessas propostas estão sendo monitoradas e avaliadas, especialmente em países em desenvolvimento, onde as peculiaridades culturais e institucionais e os desafios específicos impostos pela globalização hegemônica fizeram florescer as chamadas inovações democráticas.

Embora não tenhamos a pretensão de esgotar o arrolamento de todos os problemas relativos à participação, especialmente nas práticas político-sociais de planejamento territorial, cabe aqui apontar alguns desses problemas, procurando contribuir para o debate contemporâneo em torno do planejamento participativo/comunicativo.

Um primeiro problema observado pelos autores que participam do debate em torno da democracia participativa diz respeito à caracterização e diferenciação dos atores sociais. Quem são esses atores sociais? São cidadãos isolados ou são representantes de movimentos sociais ou de OSC? Quem (e quais interesses) esses atores representam?

Algumas formulações teóricas iniciais sobre a participação lidaram com os atores sociais de forma muito genérica e ampla, sem a preocupação de identificar e investigar seu perfil. Saber se correspondem a indivíduos ou se representam coletivos é uma questão importante que só aparece no debate recentemente.

Na última década, o processo de institucionalização de alguns movimen-

tos sociais e a constituição de um amplo conjunto de OSC, sobretudo de Organizações Não-Governamentais (ONGs), produziram mudanças no perfil dessas entidades e na própria composição dos fóruns e canais de participação (Dagnino, 2002a, 2002b).

Associada à questão da heterogeneidade da sociedade civil, os recursos e a capacidade participativa desses atores também aparecem como uma questão a ser resolvida nas práticas político-sociais. De um lado, teme-se que diferenças se reproduzam nas práticas. Atores que dispõem de mais e melhores recursos socioeconômicos e culturais tenderiam a possuir melhores recursos comunicacionais e a inibir a participação de atores sociais menos favorecidos. Dessa forma, nos espaços públicos se assistiria à reprodução daquelas desigualdades, gerando experiências em que o poder seria exercido por pessoas e grupos privilegiados ou mais favorecidos.¹²

Ainda segundo Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004, p. 259), “[...] fazem-se poucas distinções analíticas entre atores da sociedade civil e, por fim, dá-se pouca atenção aos fatores que configuram a diferente capacidade dos atores para a ação”.

A sociedade civil apresenta características heterogêneas, abrigando atores individuais e coletivos, institucionalizados ou não, que possuem origens e filiações sociais e políticas distintas, as quais podem não apenas influenciar sua participação (e os interesses que defendem) como

¹² Ver, a respeito, Fung (2004, p. 29).

refletir diferente capacidade de participação, de influência e de ação nos espaços públicos e na esfera pública.

A associação de descentralização com participação emerge como um problema associado. Se a descentralização apresenta o paradoxo de que a boa descentralização repousa na existência de uma eficiente centralização, capaz de produzir uma adequada cooperação intergovernamental, a participação, sobretudo quando se processa em escalas menores e de forma dispersa, exigiria algum tipo de monitoramento e controle, inclusive externo, seja para evitar os riscos de captura e domínio de grupos e atores em melhor posição para participar, seja para evitar que as diferentes condições locais gerem políticas públicas cujos resultados reproduzam as condições sociais, reforçando-as.

Especificamente em relação aos diferentes resultados obtidos por grupos que partem de uma situação desigual, Fung (2004) salienta que a descentralização pode contribuir para aumentar o *gap* entre grupos, uma vez que os privilegiados e mais preparados podem aproveitar melhor as oportunidades oferecidas por essas políticas.

Agregam-se a essa questão as relativas à representatividade política dos atores, especialmente quando se observa a tendência de institucionalização dos espaços públicos em que ocorrem os processos participativos e a questão da cultura política, já levantada por Putnam (2002), quando destaca a importância da configuração das comunidades cívicas para a qualidade daqueles processos.

Em relação à questão da representatividade, autores como Gaventa (2006) e Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) apontam para o risco de descolamento da representação nos processos participativos, quando esses ocorrem fora da sociedade política, por meio de mecanismos ainda não “normalizados”.

O fato de organizações civis assumirem novos papéis e atribuições na gestão pública traria, segundo Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), dilemas para a questão da representatividade, *vis-à-vis* ao papel desempenhado pelos partidos políticos e também pelos sindicatos, inclusive porque tais entidades não são constituídas a partir de mecanismos eleitorais ou segundo a lógica de afiliação. Daí se observa, inclusive pela falta de reflexão sobre a representatividade de tais organizações, é a construção, ainda que parcial, de diversas noções de representação na sociedade civil, mais ou menos compatíveis com uma perspectiva democrática.

Aos problemas da representatividade e aos riscos de constituição de representações parciais ou pouco legítimas, acrescentam-se os riscos derivados da institucionalização das deformidades representativas que podem ser criadas nas práticas participativas.

Para Costa, o que se percebe no caso das organizações sociais é que, na esfera pública, a legitimidade dessas entidades como portadoras de interesses generalizáveis é pressuposta, não sendo publicamente construída, “ela está su-

posta pré-politicamente como um atributo ontológico das organizações voluntárias” (Costa, S., 2002, p. 33), de modo que a esfera pública não-estatal não constitui uma órbita de legitimação, mas uma esfera de transmissão de pleitos supostamente justos. Costa salienta, ademais, que

[...] a circunscrição da democratização da esfera pública ao seu âmbito institucional pode apresentar consequências políticas e analíticas danosas. Politicamente, ela pode representar a indução ao surgimento de atores que, apesar de serem formalmente delegados da sociedade civil, apresentam-se desvinculados dos anseios e expectativas políticas da população. Reproduzirão assim, nas arenas institucionais, sua lógica sistêmica, divulgando demandas constituídas no âmbito estrito da própria organização. (Ibid., p. 98)

O risco, segundo Costa, é que essa esfera se transforme em uma esfera pública paraestatal vulnerável à instrumentalização pelo Estado – estatização da ação coletiva.

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), ao analisarem experiências participativas em São Paulo, chamam a atenção para os vínculos existentes entre os atores da sociedade civil e os representantes da sociedade política. A partir da constatação empírica desses vínculos, os autores salientam a importância de que seja investigada a representação política exercida por organizações civis.

Avaliando a propensão a participar dos diferentes atores da sociedade civil, Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004, p. 260-261) argumentam que

[...] como a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas [...]. [Conclui-se que] [...] as organizações civis com fortes vínculos com atores políticos são as mais propensas a participar, [pois] [...] as capacidades de ação das organizações civis e do Estado são produto de uma história interativa e contingente de mútua constituição.

Os riscos associados às questões da representação e da relação entre atores sociais e sociedade política são ampliados pelo processo de institucionalização dos movimentos sociais, visível no aumento do número de OSC e de ONGs. A institucionalização da participação social pode contribuir para reforçar a institucionalização das representações da sociedade civil, o que pode gerar uma cristalização da participação social, que, de certa forma, reflete a vida cíclica dos movimentos sociais, dotados de caráter “revolucionário” apenas em contextos sócio-históricos específicos.

Costa, S. (2002) assinala o caráter cíclico dos movimentos sociais e a reprodução de modelos hierárquicos e burocratizados de organização nos períodos em que os movimentos não se encontram numa fase de busca por padrões

alternativos de organização. Essa observação de vestígios de uma cultura política autoritária nas OSC, somada à de Evelina Dagnino (2002b), deve servir como um alerta para as investigações que se debruçam sobre as práticas político-sociais de planejamento territorial. Sem querer desmerecer a força demonstrada nos períodos em que os movimentos sociais trazem algo de subversivo em relação à realidade cultural, política e social, convém observar como, ao longo do tempo, tais processos tendem a apresentar reflexos importantes, que se manifestam de forma vigorosa quando acontece a sua institucionalização – algo inevitável, já que as práticas devem estender-se a todos os subsistemas da sociedade.

Como já apontava Putnam (2002), a formação da cultura política é um processo histórico e social lento. Talvez possamos supor que, ao longo do tempo, esse processo se manifesta por meio de ondas que, a longo prazo, indicariam a tendência à constituição de sociedades cada vez mais democráticas.

Outra questão importante na avaliação das práticas participativas de planejamento e gestão pública decorre de uma espécie de aprofundamento das observações de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) sobre as relações entre sociedade civil e sociedade política. Trata-se do peso que o Estado e as elites políticas vêm exercendo na

animação e na condução de experiências participativas.

A forma como o Estado tem animado e dominado as experiências participativas suscita alguns questionamentos. De um lado, ao institucionalizar tais experiências, o Estado acaba assumindo o papel de “coordenador” dos processos, podendo controlar a participação, definindo as suas regras e amplitude e, ainda, a dinâmica do processo e mesmo a agenda dos debates.

De outro lado, ao se observar o perfil dos participantes, constata-se uma massiva presença de atores que representam a sociedade política e as instituições governamentais. Em alguns processos, a presença de cidadãos que possuem algum tipo de vínculo ou relação com as instituições governamentais é majoritária. Isso reforça aquelas observações críticas acerca da rígida separação entre Estado e sociedade civil, uma vez que alguns atores sociais são também representantes da sociedade política ou mantêm com ela relações estreitas que denotam a dificuldade de estabelecer distinções rígidas entre os diversos atores e, ao mesmo tempo, a importância de fazer tal distinção.

O que nos ensinam esses apontamentos críticos em relação à participação social nas políticas públicas e nos processos de planejamento e gestão compartilhada de funções públicas?

Planejamento participativo/comunicativo: a superação como processo

As abordagens que buscam superar o planejamento racional positivista estão em processo de construção. Seu amadurecimento e efetiva superação das dificuldades, limitações e desafios presentes nas abordagens positivistas não dependem do desejo de teóricos ou atores sociais. Trata-se de um processo cuja maturação guarda alguma correlação com o processo de desenvolvimento social e com atributos associados à sua qualidade – vide, nesse sentido, as contribuições de Putnam e a noção de capital social.

Souza (2002) oferece uma breve síntese do que considera ser uma fraqueza da abordagem comunicativa, a saber, o fato de certos conflitos de interesses não serem superados pura e totalmente pela razão e pelo agir comunicativo. Para esse autor, deve-se ter em mente que Habermas já havia observado que a construção de consensos só pode ser obtida com a livre participação de todos os envolvidos; “a não ser que todos os envolvidos possam aceitar livremente as conseqüências e os efeitos colaterais que a observância geral de uma norma controvertida deve acarretar para a satisfação do interesse de cada indivíduo” (Habermas, 1990, p. 93).

A existência de comunidades discursivas distintas, de visões de mundo e interesses conflitantes, e as diferenças de recursos dos atores sociais, inclusive comunicacionais, condicionam as práticas de planejamento territorial e suas abordagens.

Embora se reconheçam tais condicionantes, as abordagens reconhecidas por Allmendinger (2002) como pós-positivistas, especialmente o planejamento comunicativo, têm o mérito – ainda que o Estado permaneça ocupando uma posição central no que diz respeito ao planejamento territorial, muitas vezes como “animador” das práticas de planejamento – de se contraporem às práticas estritamente técnico-políticas e científicas de planejamento, incorporando, de um lado, a dimensão política e, de outro, a perspectiva de reconhecimento da diferença, ingredientes básicos para a construção dos contraplanos e contraprojetos propostos por Lefebvre (2005), uma vez que se aceita a existência de lógicas, motivações e desejos diversos na sociedade.

Além disso, em contraposição às práticas positivistas, as práticas político-sociais de planejamento trazem a perspectiva potencialmente transformadora da participação social nos processos decisórios – aquela participação que Lefebvre (2002) dizia nunca ter existido.

Já vimos na seção anterior que a questão da participação não é simples ou acionável a partir de algum dispositivo automático ou, como pretendem alguns, institucionais. Não é simplesmente questão de norma, embora a existência da norma abra brechas pelas quais se pode avançar e construir práticas efetivamente democráticas.

As práticas político-sociais no atual contexto já não ocorrem exclusivamente no âmbito do sistema jurídico-administrativo, ocupado pelo Estado e pelas grandes corporações econômicas. Desse modo, o que pode haver de novo nessas práticas é o fato de não serem do domínio exclusivo do sistema econômico-administrativo, embora sejam, na maioria dos casos, promovidas pelo Estado, em suas diferentes esferas, e se traduzam, também em sua maioria, em algum aparato jurídico-institucional.

Se adotamos a proposta por Habermas (2003a, 2003b), que apresenta, em um pólo, o sistema econômico-administrativo, ocupado pelo Estado e por seu sistema jurídico-administrativo e pelas corporações econômicas, e, no outro pólo, o mundo da vida, em que estão as pessoas na experiência cotidiana, podemos vislumbrar as práticas político-sociais de planejamento territorial como inscritas numa instância mediadora, em que se encontram agentes públicos e atores políticos e sociais e na qual se constrói a agenda política resultante desse encontro, gerando normas e regras a serem obedecidas e cumpridas por toda a sociedade.

Ainda que permaneçam dúvidas em relação ao eventual deslocamento do planejamento da esfera estatal para a esfera pública, em que Estado e atores sociais não-governamentais interagiriam na elaboração e na implementação de planos e projetos para lugares e regiões, e conquanto se questionem aspectos do processo de (re)construção do Estado (Santos, 2006) e a possibilidade de uma

nova configuração da ação pública, as experiências concretas de planejamento participativo, mesmo que localizadas, sugerem a existência de potenciais brechas para a ação coletiva na construção e implementação de projetos alternativos.

Por estarem inseridas num conjunto expressivo de tensões e contradições sociais, expressas tanto nos desencaixes observados por Lefebvre (entre espaço abstrato, espaço vivido e espaço percebido) quanto nas tensões presentes nos eixos analíticos da técnica e da política, e, ainda, da teoria e da prática, da relação Estado e sociedade e do eixo local-global, as abordagens de planejamento pós-positivistas não podem superar o planejamento racional-positivista, mas, sim, podem contribuir para o processo dessa superação.

Ou seja, as abordagens pós-positivistas devem ser consideradas e construídas numa perspectiva processual e dinâmica, o que demanda o monitoramento permanente de seus avanços e retrocessos, de suas conquistas e derrotas, as quais se manifestam, por exemplo, no aproveitamento, na e pela lógica da produção do espaço, de instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, concebidos para contribuir na redução das desigualdades socioespaciais, mas que têm sido utilizados, alternativamente, para a geração de mais-valias.

Daí a importância de uma reflexão crítica permanente acerca dessas abordagens e de suas práticas (e das contradições que podem se manifestar nesse

eixo), recuperando a perspectiva lefebvriana da construção de contraplanos e contraprojetos que se confrontam com as propostas ideológicas produzidas pelo urbanismo.¹³

Ainda sob a inspiração das contribuições de Lefebvre (2005), deve-se, na análise e na construção dessas práticas, atentar para o fato de que elas se dão no espaço e contribuem para a sua produção. As práticas político-sociais de planejamento territorial são compreendidas, portanto, como elementos potencialmente ativos na produção social do espaço, seja por meio da execução de políticas territoriais, que podem intervir diretamente na produção do espaço, seja por meio da regulação do uso e da ocupação do solo.

Considerando a adoção de estratégias e táticas de construção do planejamento pós-positivista, o conjunto de abordagens que se abrigam sob o guarda-chuva do pós-positivismo não deveria traduzir-se em uma disputa entre abordagens, mas na proposição de um conjunto de possibilidades, de táticas e de recursos que podem ser apropriados

pelos atores sociais na conformação das novas práticas de planejamento, sejam elas mais próximas do planejamento radical e subversivo¹⁴, do pós-moderno, do pragmático ou do comunicativo.

As diferentes abordagens reconhecidas por Allmendinger (2002) configuram, assim, alternativas táticas para o planejamento pós-positivista, que, de forma coordenada ou não, associadas ou não, podem contribuir para o longo processo de construção de um planejamento territorial que não se esgota no simulacro da participação formalizada e nos riscos da sua institucionalização e que não se perde nas armadilhas que se escondem no espaço abstrato, mas que contribua para a construção de uma nova natureza e de cidades que favoreçam uma urbanidade valorizadora da vida humana, com suas obras e a fruição de seus possíveis usos.

E é nesse sentido que a própria construção dinâmica das abordagens pós-positivistas de planejamento territorial pode contribuir para a conformação do que Lefebvre chamaria de uma *estratégia urbana*.

Referências

ALLMENDINGER, Philip. Post-positivist landscape of planning. In: _____; TEWDWR-JONES, Mark. *Planning futures: new directions for planning theory*. New York: Routledge, 2002. p. 3-17.

_____; TEWDWR-JONES, Mark. *Planning futures: new directions for planning theory*. New York: Routledge, 2002.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO,

¹³ Ver, a respeito, as contribuições críticas de Lefebvre sobre o urbanismo, especialmente Lefebvre (1972, 1991, 2005).

¹⁴ Ver, a respeito, Friedmann (1987, especialmente capítulo 10) e Randolph (2007b, 2007c).

Ermínia. *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. Coleção zero à esquerda.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

_____. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BEAUREGARD, Robert A. *Atop the urban hierarchy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1989.

_____. *Voices of decline: the postwar fate of U.S. cities*. Oxford: Blackwell Publishing, 1993.

_____. Why passion for the city has been lost. *Journal of urban affairs*, Newark, v. 18, no. 3, p. 217-231, 1996.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 4. ed. Campinas: Papyrus, 2003.

BOYER, Christine M. *Dreaming the rational city: the myth of American city planning*. Cambridge: MIT Press, 1983.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3 ed. Campinas: Papyrus, 1990.

COSTA, Marco Aurélio. *Planejamento e descentralização: concepção e instrumentos de análise*. 1995. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

_____. *Democracia urbana: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil*. 2008. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. Humanitas.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p. 279-301.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. p. 305-322.

ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: a “third” approach to decision-making. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 27, no. 5, p. 385-392, set./out. 1967.

FAINSTEIN, Susan S.; FAINSTEIN, Norman. City planning and political values: an updated view. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. p. 265-287.

- FORESTER, John. *Critical theory and public life*. Massachusetts: MIT Press, 1985a.
- _____. *Critical theory and planning practice*. In: _____. *Critical theory and public life*. Massachusetts: MIT Press, 1985b.
- _____. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- _____. Learning from practice stories: the priority of practical judgment. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. London: Duke University Press, 1996. p. 186-209.
- FRIEDMANN, John. *Knowledge and action: a guide to planning theory*. Los Angeles: School of Architecture and Urban Planning, University of California, 1973.
- _____. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- _____. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *Revista EURE*, Santiago, v. 18, no. 55, p. 79-89, dic. 1992.
- FUNG, Archon. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- GAVENTA, John. *Triumph, deficit or contestation?: deepening the “deepening democracy” debate*. Brighton: Institute of Development Studies, 2006. IDS Working Paper, 264.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.
- GÜELL, José M. F. *Planificación estratégica de ciudades*. 2. ed. Barcelona: GG, 2000.
- GURZA LAVALLE, Adrián. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 66, jul. 2003.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 1987.
- _____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. 1. Biblioteca Tempo Universitário, 101.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. 2. Biblioteca Tempo Universitário, 102.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. 4. ed. Buenos Aires: Taurus, 2003a. v. 1.

- _____. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. 4. ed. Buenos Aires: Taurus, 2003b. v. 2.
- HAYEK, Friedrich A. *The Constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.
- HEALEY, Patsy. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. p. 234-257.
- HOCH, Charles. *What planners do: power, politics and persuasion*. Chicago: American Planning Association, 1994.
- HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrián; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. p. 257-322.
- JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- KEYNES, John M. *A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Os economistas.
- KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (Comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- LEFEBVRE, Henri. *Le Droit à la ville* suivi de *espace et politique*. Paris: Anthropos, 1972. Points civilisation, 52.
- _____. *O Direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- _____. *A Revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. Humanitas.
- _____. *The Production of space*. 23. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.
- LINDBLOM, Charles E. The Science of "muddling through". In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. p. 288-304.
- LOPES, Rodrigo. *A Cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MANNHEIM, Karl. *Libertad y planificación social*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 1942.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. 3. ed. Brasília: Ipea, 1997. Série Ipea, 143.
- OFFE, Claus. *Laws of motion of reformist state policies*. 1976. Mimeografado.
- _____. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Biblioteca Tempo Univeritário, 79; Série Estudos Alemães.
- POPPER, Karl R. *A Sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974. 2 v.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RANDOLPH, Rainer. O planejamento comunicativo é possível?: indagações e reflexões sobre novas formas de articulação entre espaço, Estado e sociedade no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 19., 1995, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 1995. 26 p. Mimeografado.

_____. From collaborative to “subversive” planning: remarks to overcome conflicts between planners’ expertise and the daily life experiences of evolved population. In: NEW CONCEPTS AND APPROACHES FOR URBAN AND REGIONAL POLICY AND PLANNING?: SP2SP PROJECT ESDP-NETWORK, 2007, Leuven. Leuven: Universidade Católica, 2007a. 14 p. Mimeografado.

_____. Potencial e limitação do planejamento participativo: reflexões sobre a superação da “colaboração” pela “subversão”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém: [s.n], 2007b.

_____. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, v. 11, no. 245, ago. 2007c.

Resumo

O planejamento construído no século XX é parte do que se pode chamar de projeto da modernidade. Ao longo de seu

Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2008.

SANDERCOCK, Leoni (Ed.). *Making the invisible visible: a multicultural planning history*. Berkeley: University of California Press, 1998. California studies in critical human geography, 2.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. v. 1.

_____. *A Gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. Coleção para um novo senso comum, 4.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TOMASSINI, Luciano. El giro cultural de nuestro tiempo. In: KLIKSBURG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (Comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 59-100.

Abstract

The planning built through the 20th Century is part of what is called modernity project. Through its route it has re-

percurso, tem refletido a hegemonia da razão instrumental e do positivismo. A partir dos anos 1960/70, coexistem numerosas abordagens do planejamento, emergindo, desde então, abordagens que procuram superar o positivismo. Este artigo apresenta o percurso do planejamento territorial ao longo do século XX, com o auxílio de tipologia proposta por Allmendinger, para então discutir a questão da participação e do planejamento participativo / comunicativo. Apresenta uma reflexão das abordagens pós-positivistas, propondo a sua compreensão como construções dinâmicas, nas quais abordagens alternativas constituem recursos e táticas que podem contribuir na conformação de uma *estratégia urbana*.

Palavras-chave: modernidade, planejamento territorial, planejamento comunicativo, participação.

flected the hegemony of instrumental reason and positivism. Since the 60/70's coexist numerous approaches of planning, emerging since then approaches that search to overcome positivism. This article presents the route of territorial planning through the 20th Century, with the help of the trilogy posed by Allmendinger, and then discuss the questions of participation and collaborative/communicative planning. It brings a reflection of the post-positivist approaches, posing its comprehension as dynamic structures in which alternative approaches constitute resources and schemes that can contribute to the formation of an urban strategy.

Keywords: modernity, territorial planning, communicative planning, participation.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Marco Aurélio Costa é Economista, formado pela Face/UFMG, Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Assumiu o cargo de Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A prática participativa no planejamento urbano: o poder público dá as cartas?

Elson Manoel Pereira
Samuel Steiner dos Santos

Introdução

O presente artigo aborda a participação social no Plano Diretor de Itajaí (SC). O conteúdo dessa frase, aparentemente sem conflitos, apresenta duas expressões que são hoje as mais disseminadas e discutidas no campo do planejamento urbano brasileiro: participação social e plano diretor. A repercussão desses temas não resultou na perda da grande parcela de imprecisão e controvérsia de seus conteúdos. Ambos os conceitos, que se aproximaram e se fundiram nos últimos anos, têm sido apreendidos e praticados de várias formas e têm servido para uma diversidade de propósitos e intencionalidades.

Nosso trabalho se inscreve no esforço de análise crítica dessa nova estrutura democrática do planejamento urbano: questionando os limites, rupturas e continuidades nas práticas e procurando desvelar as intencionalidades encobertas pelo discurso conciliador da participação social. Buscamos, pois, mais rigor e clareza no uso das expressões: plano diretor e participação social. Para tanto, enfocamos a forma como se deu a participação social na elaboração do Plano Diretor de Itajaí: seus objetivos, metodologia e repercussão social.

Da democratização do planejamento aos planos diretores participativos

Os planos diretores e a participação social conseguiram lograr grande aceitação no imaginário técnico, político e acadêmico. Esses conceitos alcançaram certo consenso, o que colaborou para que lhes fosse atribuído um valor intrínseco: para que uma cidade possa se desenvolver adequadamente e resolver seus problemas, faz-se necessária a elaboração de um plano diretor participativo. Assim como ocorrera anteriormente com a técnica e o conhecimento científico, agora a participação social é compreendida como elemento imprescindível, por inscrever mudanças significativas na forma desigual de estruturação das cidades. No entanto, essa afirmação possui um alto grau de indefinição e imputa ao plano diretor e à participação social um caráter quase messiânico, que efetivamente não possuem.

Por muito tempo, sobretudo até a década de 1980, a aura da eficiência e funcionalidade dos planos diretores esteve associada ao conhecimento técnico e científico, que seria responsável por proporcionar as respostas justas e as soluções adequadas para os problemas da cidade. Para isso, os planos diretores se revestiram de diagnósticos, fórmulas e instrumentos técnicos de planejamento, tentando enquadrar a cidade e seus processos sociais em uma estrutura rígida de ordenamento espacial, através do estabelecimento de parâmetros e normas de uso e ocupação do solo. Esse processo, que podemos chamar de determinismo

espacial, entendia que o padrão ótimo de desenvolvimento urbano e qualidade de vida das populações urbanas poderia ser alcançado pelo arranjo das formas espaciais – de infra-estrutura e edificações – e pela determinação de uma regulamentação urbanística eficiente.

Assim, os planos diretores assumiram forte discurso ideológico e removeram do planejamento todo o conflito, a ambigüidade e a subjetividade que estão na essência do modo coletivo de viver em cidades. Como compreender, no entanto, que mesmo incapazes de alcançar seus objetivos, os planos diretores se mantiveram como o principal instrumento de intervenção de que dispõe o poder público brasileiro para planejar e gerir as cidades nas últimas décadas do século XX? A resposta a esse questionamento nos leva a considerar que, mais do que regular o desenvolvimento da cidade, os planos diretores serviram como instrumento ideológico: “sua ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural” (Rolnik, 1994, p. 13).

Na contramão desse processo, iniciou-se na década de 1960 a articulação de movimentos sociais urbanos que questionaram não somente o conteúdo tecnocrático e ideológico dos planos diretores, mas também as formas desiguais de estruturação das cidades e de acesso ao aparelho de Estado. Esses

movimentos, de caráter contestatório, foram agrupados sob o nome de “movimento da reforma urbana”, que posteriormente seria responsável por estruturar um movimento articulado em âmbito nacional, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). O MNRU procurava inserir novas formas de organização do poder e alcançar a democratização das políticas públicas e, mais especificamente, das políticas de desenvolvimento urbano. Questionava-se não apenas o conteúdo dos planos mas, sobretudo, os processos de tomadas de decisão, que não deveriam mais estar restritos aos técnicos do planejamento, mas serem levados ao debate público.

Em um caminho tortuoso, a participação social alinha-se aos planos diretores, que, não mais compreendidos exclusivamente como instrumentos de regulamentação físico-territorial, absorvem um caráter predominantemente processual, de planejamento essencialmente negociado e conflituoso. Com os valores trazidos pelo movimento da reforma urbana, o plano diretor, além de processo político, aparece também como instrumento pedagógico que deve propiciar espaços de construção e vivência da cidadania; espaços que ajudem na formação de uma população urbana crítica, ativa e politicamente engajada.

A Constituição Federal de 1988 abriu caminhos para a institucionalização da participação social por ter promovido a articulação entre a sociedade civil e o Estado e, também, por ter plantado as primeiras sementes do Estatuto da Cidade, por meio dos artigos 182 e 183.

A Lei 10.257/2001, autodenominada de Estatuto da Cidade, formalizou muitas das reivindicações dos movimentos populares, sobretudo no que tange à função social da cidade e à democratização da gestão urbana. O Estatuto da Cidade foi o elemento responsável por amarrar, legalmente, o plano diretor à participação social: ao primeiro, delegou a responsabilidade de ser o instrumento básico da política urbana; à segunda, atribuiu a função de tornar exequíveis esses planos, mediante a formação de uma base social ampliada que sustentasse o seu conteúdo.

A democratização hoje requerida para a concepção e implementação de planos diretores foi o resultado de um processo de mobilização popular gestado nos grandes centros urbanos brasileiros que, por sua vez, resultou em uma nova correlação de forças sociais e, dentre outras ações, foi responsável por mudanças significativas na estruturação das políticas públicas. No campo do planejamento urbano, essas mudanças foram marcadas pela reforma institucional ocorrida em âmbito federal e pela aprovação do Estatuto da Cidade, que trouxeram, para o centro da agenda pública, a discussão dos planos diretores e da participação social. Essa reforma institucional sugere (ou mesmo obriga) a descentralização das políticas públicas e fortalece a instância local, tornando os municípios um campo privilegiado de atuação dos agentes sociais. A nova institucionalização criada na esfera federal se reproduz no plano local, materializando novas formas e possibilidades dos arranjos de poder.

Nesse caminho, a prática da participação social e a elaboração de planos diretores foram impostas a muitas municipalidades, que se viram legalmente obrigadas a elaborar suas políticas urbanas. Assim, o discurso da participação social nos planos diretores foi assumido por diversos atores em algumas instâncias sem as devidas reflexão e discussão, de modo que tal expressão tem sido utilizada para diversos fins e intencionalidades. Isso tem retirado da participação, por vezes, sua essência conflituosa e dialética. A participação social foi de fato incorporada por discursos políticos de vários matizes, possibilitando a produção de planos diretores como instrumentos de manipulação e seletividade social pelo poder público.

Passado o momento de institucionalização do planejamento urbano e da participação social, a atual prática do planejamento e a gestão urbana no Brasil

enfrentam uma importante questão: como transformar a participação social institucionalizada em um instrumento efetivo de democratização do planejamento em que sejam explicitadas as contradições presentes na cidade, conformando uma arena pública de discussão e de atuação política? Compreendemos que a formação dessa esfera pública passa, necessariamente, pela capacidade da sociedade, em toda a sua diversidade, de ocupar os espaços disponíveis ou de exigir a construção de outros canais de participação, quando julgar necessário.

Inserido nesse contexto, o plano diretor de Itajaí pode ser compreendido como um dos resultados do longo processo de democratização e politização do planejamento urbano, que tem na participação social o elemento fundamental de diferenciação em relação às práticas anteriores.

Qualificando a participação social

Compreendemos que, no momento atual, a crença na capacidade da técnica em alterar a dinâmica de estruturação das cidades foi substituída pela crença na participação social como elemento suficiente para garantir um futuro de equilíbrio socioespacial. Troca-se, portanto, uma crença por outra, muitas vezes sem questionar o conteúdo da participação social e dos planos diretores resultantes.

Por isso, é necessário preencher a lacuna existente entre o discurso e a

prática, por meio de elementos teóricos que possibilitem ampliar a concepção da participação social no campo do planejamento urbano. A busca pela compreensão do conteúdo político e ideológico do planejamento urbano baseia-se na análise da dinâmica das relações sociais e, principalmente, nas formas como se estruturam e se manifestam as relações de poder no interior dessas relações. O princípio contido nessa compreensão do planejamento é que, assim como formula Souza (2007), mais do que gerir coisas, planejar uma cidade significa,

acima de tudo, planejar e gerir relações sociais.

Um perigo que se apresenta, no presente, é que a requerida democratização do planejamento e da gestão da cidade não atinja o seu conteúdo essencial: politizar a sociedade e balancear o jogo de forças na esfera pública. Ao não atingir esse conteúdo, corre-se o risco de tornar a participação social uma “cortina de fumaça” que, longe de modificar as formas desiguais de estruturação das cidades, acabará por reproduzir as tradicionais práticas elitistas.

É preciso, portanto, qualificar o conceito da participação social, sobretudo com base no questionamento das práticas viciadas de representação e da compreensão da participação social como uma conquista e não como concessão do poder público. Para a compreensão de participação social como conquista, os trabalhos de Souza (2000, 2004 e 2007) e Demo (1995, 1996a e 1996b) trazem importantes contribuições:

- *A participação social autônoma*, proposta por Souza, tanto individual quanto coletiva. A autonomia individual deveria compreender a igualdade de oportunidades, garantindo capacidade crítica e lucidez na leitura e na contestação da realidade. A autonomia coletiva estaria relacionada à existência de instituições sociais que garantiriam a justiça, a liberdade e, também, o pensamento crítico necessário à defesa dessas instituições.
- *A cidadania emancipada*, proposta

por Demo, que compreenderia a conquista da cidadania como um processo educativo, fundamental na ampliação da competência humana de fazer-se sujeito e tornar-se consciente dos mecanismos sociais, políticos e econômicos que regem a sociedade e influem na vida individual e coletiva.

O esforço de debate e de construção socialmente ampliada do planejamento deve ter, portanto, o objetivo de equilibrar a arena de disputa a partir da inserção de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos políticos. Trata-se da tentativa de formar uma população crítica e consciente das ilusões e preconceitos que permeiam nossa sociedade; das representações que legitimaram o desenvolvimento desigual das cidades e das formas elitistas de planejamento e gestão urbana assumidas há muito tempo. No presente artigo, avançamos na discussão sobre a participação social, analisando-a na relação entre a sociedade civil e o Estado, em que sua prática efetiva somente se manifestará a partir da consolidação de algumas precondições fundamentais, a saber:

- A construção de uma *esfera pública*, segundo a orientação teórica trazida por Habermas (1984). Essa esfera pública seria o resultado de uma sociedade civil formada por sujeitos capazes de tematizar problemas, demandar direitos, construir novas identidades e solidariedades, reconstruir valores, requerer novas instituições. Uma estrutura que está baseada em dimensões autônomas e pluralistas

dos agentes sociais, individual ou coletivamente organizados.

- A reconstrução do sentido de democracia e de cidadania, possibilitando novas formas de interação entre governo e sociedade, por meio do alargamento dos canais de formação, da participação política das classes menos favorecidas e da estruturação de instituições que garantam procedimentos qualificados de controle social da administração pública. Compreende, também, a existência de uma sociedade civil articulada, diversificada, politicamente igualitária e economicamente justa, ou seja, um modelo oposto à atual estrutura social, baseada no desequilíbrio e em relações autoritárias e clientelistas entre sociedade civil e Estado.
- A existência de um tecido associativo complexo e multifacetado, como forma de reequilibrar forças e poderes na estruturação das relações socioespaciais. O conceito de associativismo pressupõe que o agente coletivo é mais forte e mais representativo que o sujeito individual. As práticas associativas devem emergir de uma reação ao controle estatal e como forma de mobilização da população, a fim de que esta, através do reconhecimento de interesses comuns, possa tornar-se um agente crítico e participativo dos processos políticos.

Se compararmos esses “pré-requisitos” à realidade das cidades brasileiras, veremos que eles se apresentam como

parâmetros a serem perseguidos através de um processo longo e gradual de educação política e cidadã da população. Processo que deve desenvolver-se em duas frentes: uma imediata, por meio da institucionalização de canais e instâncias de articulação social e de formação cidadã; outra de longo prazo, por meio da qualificação do sistema educacional e da priorização, nas grades curriculares, de conteúdos voltados para a educação política e a formação crítica.

Compreendemos, portanto, que a efetiva participação ocorre a partir de experiências que, mesmo não alcançando plenamente a garantia de autonomia e emancipação, tenham como força motriz a busca pela mobilização e inserção política – comprometida e crítica – do maior número de indivíduos e segmentos sociais. As principais diferenças entre as experiências participativas autênticas e as experiências em que a participação é um simulacro estão no fato de aquelas possibilitarem a partilha do poder e as condições institucionais para a criação de espaços de mobilização e articulação social, em uma metodologia aberta e maleável frente às demandas e à diversidade sociocultural. Nos processos em que a participação é um simulacro, a metodologia é definida *a priori* e a participação é condicionada a objetivos preestabelecidos. Relembrando a proposta de Demo (1996a) – a participação autêntica é conquistada, e a participação simulada é concessão.

Essa compreensão de participação social e do processo de conquista da cidadania serviu de referência para a aná-

lise do Plano Diretor de Itajaí, que será apresentada em seguida. Não utilizamos esses referenciais de forma maniqueísta, classificando a experiência de Itajaí como participativa ou não-participativa, de acordo com o grau de “emancipação”

social alcançado. Foi analisada, além da metodologia geral do plano diretor, cada uma de suas atividades, buscando-se compreender as intenções ocultas pelo discurso da participação.

A participação no Plano Diretor de Itajaí

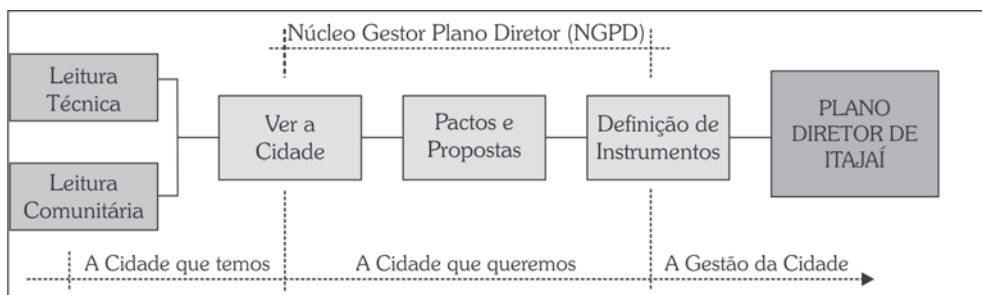
A concepção do Plano Diretor de Itajaí e as linhas gerais que nortearam a metodologia inicialmente proposta tiveram como base as orientações trazidas pelo Ministério das Cidades, sobretudo através de dois documentos: a Resolução 25 do Conselho das Cidades e o guia “Plano Diretor Participativo” (Brasil, 2005). Esses documentos serviram de referência não somente para Itajaí mas também para grande parte das prefeituras, técnicos, consultorias e demais profissionais do planejamento obrigados a enfrentar a falta de parâmetros e orientação para a nova compreensão do planejamento urbano trazida pelo Estatuto da Cidade. Essa nova concepção indicou uma mudança no enfoque dos planos diretores, que, pelo menos em teoria, passaram de uma concepção de caráter estritamente físico-territorial da cidade para uma concepção processual e política de planejamento negociado e, por isso, conflituoso em sua essência.

Tais documentos indicavam que o processo deveria ser coordenado por um núcleo gestor constituído por membros da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de promover ações interdisciplinares de sensibilização, mobilização e capacitação, voltadas a lide-

ranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais. O núcleo gestor seria o elemento responsável por representar os diversos segmentos da estrutura social local nos processos de tomada de decisão do plano diretor.

A Figura 1 apresenta a estrutura básica para a elaboração do Plano Diretor de Itajaí. Dividida em três partes principais, a saber: 1) “A cidade que temos”, que corresponde à primeira etapa, “diagnóstico”, das orientações do Ministério das Cidades, expressa a união da leitura comunitária com a leitura técnica; 2) “A cidade que queremos”, que corresponde à segunda etapa, “propostas”, das orientações do Ministério das Cidades, seria fundamentalmente discutida e pactuada no interior do núcleo gestor, instância formada por diversos atores da sociedade local, divididos paritariamente entre governamentais e não-governamentais. Essa etapa seria concluída com a definição dos pactos e propostas (diretrizes do plano) e a definição dos instrumentos necessários à sua operacionalização e; 3) “A gestão da cidade”, que corresponde ao estágio de implementação do novo plano diretor.

Figura 1: Proposta inicial do Plano Diretor de Itajaí segundo orientações do Ministério das Cidades



Fonte: Itajaí (2005).

No processo, deveriam ser garantidas ainda as seguintes condições essenciais: amplo acesso às informações; ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa; publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas atividades; realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos e setores.

O desenho inicial do Plano Diretor de Itajaí foi realizado, portanto, a partir das orientações gerais disponibilizadas pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das Cidades. O discurso de grande parte dos agentes envolvidos no processo – prefeitos, secretários, técnicos da prefeitura, consultorias contratadas, sociedade civil em geral – refletia as expectativas gerais de democratização do planejamento e de participação social em todas as etapas da elaboração do novo plano diretor do município.

Essa proposta inicial não reconhecia conflitos, pois eles estavam camuflados

pela retórica de um discurso harmônico sobre a participação social. As dificuldades começaram a surgir a partir das discussões sobre as possíveis formas de operacionalizar o desenho proposto. A vontade política das instâncias hierarquicamente mais altas do poder executivo municipal e a estrutura financiadora do processo estavam focadas em obter produtos, o que mantinha a participação social numa estrutura rígida e direcionada. A essas dificuldades institucionais viria se somar um histórico processo de desarticulação social e de falta de cultura participativa da população local, aspectos que trataremos mais à frente.

Metodologia, forma e intensidade de participação no processo de elaboração do Plano Diretor de Itajaí

A partir das diversas etapas e atividades do plano diretor, pudemos resumir e dividir a participação social em dois momentos:

No *NÚCLEO GESTOR DO PLANO DIRETOR (NGPD)*: a existência do NGPD em si, com caráter representativo e deliberativo, foi considerada, por muitos agentes, a grande inovação do plano diretor; no entanto, algumas fragilidades, sobretudo em quatro aspectos, põem em dúvida sua influência: (1) *metodologia de trabalho*, que pecou principalmente pela não previsão de uma capacitação adequada dos membros do NGPD, pela restrição dos temas abordados e pela falta de tempo para o amadurecimento de algumas discussões; (2) *composição e representatividade* – limites tanto da composição inicial, concebida pelo próprio poder público, que privilegiava o executivo municipal e alguns setores econômicos, quanto da representatividade efetivamente praticada, marcada pela falta de comprometimento de uma grande parcela de representantes, ou seja, poucos membros participaram ativamente do processo. (3) *Accountability* dos integrantes, cuja maioria não cumpriu a função primordial de repercutir as discussões do NGPD em suas instituições e, portanto, não desempenhou o papel de multiplicador; (4) *Divulgação e descentralização das reuniões* – as atividades, discussões e decisões ficaram praticamente restritas ao âmbito do NGPD. Não houve um trabalho mais consistente de divulgação e repercussão. As suas reuniões ficaram restritas a dois lugares situados no centro da cidade, próximos à prefeitura municipal.

EXTERNAMENTE AO NGPD: apontada por muitos agentes como a grande fragilidade do plano diretor, a participação social externa ao NGPD mostrou que

importantes instrumentos e canais de participação propostos pelo Ministério das Cidades foram apenas formalmente assumidos, sobretudo em duas instâncias: (1) a leitura comunitária, que deveria ser o instrumento principal de mobilização social e discussão coletiva sobre a cidade; e (2) as audiências temáticas e territoriais, que seriam importantes instrumentos de descentralização dos debates em torno do plano diretor.

Em relação à leitura comunitária, suas duas principais funções eram: (1) servir de base para que o núcleo gestor definisse pactos e propostas; (2) ser instrumento catalisador da mobilização social no município (Brasil, 2005). Em Itajaí, nenhuma dessas funções foi cumprida, pelo menos de maneira satisfatória. A leitura comunitária acabou sendo formal, já que suas atividades tiveram pouca repercussão e o seu conteúdo veio a público somente em fevereiro de 2006, quando boa parte das discussões do NGPD já havia ocorrido. Acreditamos que, mais do que mobilizar e levantar informações, a leitura comunitária foi elaborada para cumprir as exigências do termo de referência do programa *Habitat Brasil/BID* – que financiou parcialmente a elaboração do plano diretor – e da estrutura de participação apresentada pelo Ministério das Cidades. Em Itajaí, a leitura comunitária foi baseada em quatro atividades:

a) *Orçamento Participativo (OP)*. Foi apenas formalmente assumido, já que não houve uma articulação efetiva entre processos. As demandas foram transformadas em gráficos inseridos – sem análise

e reflexão – no documento final da leitura comunitária. O OP, como prioridade de governo, contou com grande apoio institucional e logrou importante repercussão, enquanto o plano diretor, por essa falsa articulação, utilizou-se da participação contida nas atividades do OP para justificar e legitimar suas ações. É preciso destacar que o Orçamento Participativo aconteceu antes das atividades de elaboração do plano diretor.

b) *Conferência da Cidade no âmbito municipal.* Importante momento de discussão sobre a cidade, teve pouca relação com o plano diretor, sobretudo em razão de três aspectos fundamentais: (1) a participação social e a sua repercussão foram restritas; (2) houve uma fragmentação da discussão sobre a cidade em temas específicos. Além disso, a Conferência da Cidade esteve claramente condicionada à necessidade de dar resposta às demandas do Ministério das Cidades; (3) as informações obtidas nas reuniões, que foram tratadas e transformadas em diretrizes de planejamento a partir do esforço de reflexão e análise dos técnicos, não serviram de base para as discussões do plano diretor, sobretudo no âmbito do NGPD.

c) *Realização de um ciclo de palestras.* Mais do que discutir a cidade e mobilizar a população, esse canal visou à instrução da população sobre temas relativos ao planejamento da cidade. A falta de divulgação, a restrição das reuniões ao auditório da prefeitura e a participação reduzida – limitada praticamente aos técnicos da prefeitura, às consultorias e a alguns membros do NGPD –

não permitiram que o ciclo de palestras tivesse maior repercussão, gerando subsídios para a leitura comunitária.

d) *Plano diretor escolar.* Foi elaborado para a realização de atividades nas escolas municipais, com intuito de discutir o plano diretor. Dos canais propostos para a leitura comunitária, foi o que mais se aproximou do seu objetivo. O envolvimento da rede municipal de ensino para discutir o planejamento e o desenvolvimento da cidade, por meio de atividades didáticas e lúdicas, pareceu-nos uma iniciativa importante na busca de alternativas que possibilitassem a inserção da população nas discussões sobre a cidade. No entanto, restrições de tempo e de logística impediram que a amplitude imaginada para o plano diretor escolar fosse alcançada. A grande quantidade de dados e informações inseridos no documento da leitura comunitária não foi utilizada nas demais atividades do NGPD.

e) *As audiências temáticas e territoriais.* Ficaram restritas apenas a seis reuniões, todas ocorridas no auditório da prefeitura com segmentos específicos da sociedade local. Essas reuniões, realizadas em somente dez dias, mais do que terem ampliado as discussões sobre o plano diretor, tiveram a preocupação de divulgá-lo na estrutura da administração pública municipal e em alguns segmentos sociais considerados estratégicos, como o empresariado e a imprensa local.

A análise do processo de elaboração do plano diretor demonstra que a metodologia, a forma e a intensidade de participação na experiência de Itajaí es-

tiveram acondicionadas num espaço mínimo de manobra, que impossibilitou o alcance de um nível mais consistente e confiável de participação social. Essa restrição participativa pode ser compreendida mediante três dimensões: (1) falta de vontade política, ou seja, o compromisso de governo não era com a democratização do processo ou, pelo menos, com a tentativa de democratização do planejamento. Podemos aferir essa dimensão pela falta de apoio institucional ao processo e pelo curto prazo disponibilizado para elaboração do plano; (2) ausência de uma tradição de participação da população local, que aceitou passivamente o que foi oferecido, reproduzindo, assim, valores de cidadania tutelada (Demo, 1996a); (3) falta de referenciais mais claros para a atuação profissional nessa nova estrutura participativa, o que, em muitos casos, implicou a reprodução, pelos técnicos envolvidos no processo, de velhas fórmulas de atuação.

As ações empreendidas pelos administradores públicos em relação à gestão territorial do município

Foram analisados três momentos distintos: antes do plano, durante a realização do plano e na perspectiva da gestão do plano – futuro: (1) levantamento da legislação urbanística de Itajaí implantada até o ano de 2005; (2) avaliação da atuação dos administradores públicos no processo de elaboração do novo plano diretor; (3) apreciação das perspectivas do planejamento e da gestão da cidade em desenvolvimento a partir da aprovação do referido plano.

A ANÁLISE DO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE por meio das legislações urbanísticas demonstrou que, institucionalmente, o poder executivo municipal só reconheceu a importância do planejamento urbano em 1997, data da criação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SPDU). Até então, as ações de planejamento do município, em todas as áreas da administração municipal, estavam diretamente ligadas ao gabinete do prefeito.

A intervenção no espaço urbano estava limitada à implantação de infra-estruturas, à realização de obras públicas e à fiscalização urbanística e edilícia, o que pôde ser comprovado pelas legislações existentes até aquele período. O primeiro e único plano diretor do município, elaborado em 1971 por uma empresa de consultoria do Paraná, não foi efetivamente implantado. Nesse período, havia ações compartilhadas de gestão entre os técnicos do poder executivo e a Comissão de Urbanismo, que foi, durante muitos anos, uma instância bastante influente no município. Esse compartilhamento, no entanto, ocorria somente com setores específicos da sociedade, sobretudo os ligados ao ramo da construção civil.

A gestão do espaço urbano, desde então, desenvolveu-se por meio de leis de zoneamento e código de obras. Mesmo após a criação da SPDU, não existiam ações consistentes do poder executivo para planejar o desenvolvimento da cidade. Somente em 2005, com o início das atividades de elaboração do novo plano diretor, essa competência foi efetivamente assumida.

Concluímos, portanto, que o planejamento urbano, do ponto de vista histórico, nunca foi prioridade do governo municipal em Itajaí e que as articulações em torno do novo plano diretor só ocorreram por obrigação legal. Por um entendimento restritivo do que seria planejamento urbano, a gestão limitou-se à aplicação das leis de zoneamento e do código de obras, o que contribuiu em muitos aspectos para a manutenção da lógica seletiva de atuação do poder público.

A AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS NA ELABORAÇÃO DO NOVO PLANO DIRETOR indicou uma falta de comprometimento do poder executivo municipal em relação à democratização do planejamento e da gestão da cidade. Na experiência do Plano Diretor de Itajaí, a análise das informações obtidas leva à conclusão de que a atuação do poder público procurou reproduzir uma lógica de controle dos processos políticos e, conseqüentemente, das formas de apropriação do território e do desenvolvimento da cidade. No Plano Diretor, a prioridade atribuída ao prazo e aos produtos causou a conseqüente marginalização da participação social.

A APRECIÇÃO DAS PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA CIDADE A PARTIR DO PLANO DIRETOR é ainda prematura, dado o pouco tempo de aprovação da referida lei. Entretanto, as primeiras ações do poder executivo, após a aprovação do plano diretor, indicam que permanece a intenção de restringir a participação social no processo de implantação e gestão do novo plano. Na composição do recém-criado Conselho de Gestão Territorial,

há forte predomínio do poder executivo municipal, de setores produtivos e de campos específicos de atuação profissional ligados à construção civil, o que legitima a atuação das forças hegemônicas no território do município. Manifesta-se, portanto, uma tendência à reprodução da lógica seletiva, centralizadora e socialmente restrita de planejamento e de gestão da cidade.

Alguns atores entrevistados afirmaram que neste momento o poder executivo está propenso a viabilizar as ações de determinados grupos e setores econômicos. Dessa forma, o Conselho tem assumido uma postura de questionar e rediscutir aspectos do uso e ocupação do solo de determinadas áreas do município pactuados durante o processo de elaboração do plano, sobretudo das áreas que interessam ao mercado imobiliário. Compreendemos, portanto, que o plano diretor não legou uma base socialmente articulada que proporcionasse sustentação às decisões do NGPD. O conteúdo do plano diretor está, pois, fragilizado e tende a ser continuamente modificado de acordo com interesses e articulações políticas arbitrárias.

Limites e condicionantes da ação dos técnicos ou profissionais do planejamento urbano no processo de elaboração do Plano Diretor de Itajaí

A atuação dos técnicos do planejamento envolvidos na elaboração do novo Plano Diretor esteve condicionada por dois fatores principais: (1) a subordinação das

iniciativas dos técnicos ao núcleo central do poder executivo; (2) a falta de referenciais e orientações mais consistentes para a prática profissional em processos participativos.

A SUBORDINAÇÃO DAS INICIATIVAS DOS TÉCNICOS AO NÚCLEO CENTRAL DO PODER EXECUTIVO. Existem diferenças importantes entre a lógica que fundamenta a ação dos administradores públicos e a lógica que condiciona a ação dos técnicos do planejamento: a primeira, mais preocupada com os processos políticos, com a manutenção da governabilidade e a legitimação das ações, sobretudo nos estratos sociais que lhe dão suporte; a segunda, mais preocupada, geralmente, com as soluções tecnicamente mais aceitáveis. A atuação dos técnicos, mesmo os mais politizados e progressistas, foi amplamente condicionada pela estrutura política e hierárquica do poder público municipal. Assim, as decisões foram tomadas em instâncias superiores, mais comprometidas com a lógica dos tempos político-eleitorais do que com a do tempo necessário para o amadurecimento de processos sociais.

Em Itajaí, os técnicos, de uma forma geral, assumiram e defenderam o discurso da participação social e, mesmo sem experiência e referenciais muito claros, procuraram alternativas que trouxessem maior efetividade e flexibilidade ao processo participativo do plano diretor. Suas ações, no entanto, foram constantemente cerceadas por determinações advindas do núcleo central do poder executivo, que queria um processo limitado, pragmático e que resultasse

em produtos no prazo estabelecido. Ainda assim, conseguiram lograr alguns avanços: no âmbito do NGPD, que adotou uma metodologia adaptada às condicionantes impostas; no plano diretor escolar, que envolveu a rede municipal de ensino; no ciclo de palestras, que, apesar de pouco divulgado e prestigiado, constituiu-se num momento importante de apropriação de conhecimentos sobre a cidade e seu planejamento.

A FALTA DE REFERENCIAIS E ORIENTAÇÕES MAIS CONSISTENTES PARA A PRÁTICA PROFISSIONAL EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS. O quadro técnico, tanto da prefeitura quanto das consultorias contratadas para orientar o processo, era formado por profissionais com pouca experiência em processos participativos, fato que não era exclusivo de Itajaí: são raros os quadros técnicos que apresentam, no Brasil, trabalhos consistentes no campo das políticas públicas participativas. Esse problema não está presente somente na prática profissional mas também no processo de formação dos técnicos: poucas são as escolas ou faculdades – sobretudo de geografia, arquitetura, urbanismo e engenharia – que apresentam, em seus currículos, disciplinas que preparem o aluno nessa direção. Registramos, portanto, a escassez de profissionais preparados para trabalhar a participação social, tanto no *front* das práticas e experiências participativas, incluindo o desenvolvimento de novas metodologias e alternativas, quanto na academia, cuja responsabilidade é formar os novos profissionais que ingressarão no mercado de trabalho.

Acreditamos, no entanto, que o processo de qualificação profissional e o amadurecimento de referências metodológicas serão graduais e só virão por meio do enfrentamento da análise e reflexão das experiências presentes.

O desenho da participação social no Plano Diretor de Itajaí foi definido a partir das orientações gerais disponibilizadas pelo Ministério das Cidades. O principal valor dessas orientações, que se mostraram extremamente genéricas e maleáveis, eram seus princípios e objetivos. A experiência de Itajaí mostra que é possível assumir as orientações gerais sem

obedecer aos seus princípios. Por isso, consideramos que o “próximo passo” deva ser a criação de espaços de aproximação e articulação das experiências participativas, formando assim um “banco de dados” confiável que facilite o acesso às informações. Esse banco de dados, que começa a ser implementado pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto Pólis, configura uma possibilidade de diálogo e aprendizado mútuos, mediante a confirmação de metodologias e o reconhecimento de obstáculos e avanços na participação social no planejamento e desenvolvimento urbano.

Considerações finais

Nossa investigação, mais do que se contentar em ratificar a importância da participação social, buscou compreender os limites e possibilidades das práticas participativas e o alcance das expressões “participação popular” e “plano diretor”, tão em evidência no campo do planejamento urbano atualmente.

Pudemos conferir fragilidades na atuação dos administradores públicos, dos quadros técnicos e da própria população; entretanto, o principal ponto que diferencia tais fragilidades é a intencionalidade: a população não participa porque não conhece a importância da participação ou porque não acredita nos seus canais e nos processos políticos; a ação dos técnicos está marcada pela falta de referências do novo modelo – o que causa, muitas vezes, a reprodução de

velhas e incompatíveis formas de atuação – e pela subordinação à vontade dos administradores públicos. Alguns administradores reproduzem uma compreensão e uma prática limitada de participação social, com intuito de perpetuar processos sociais baseados no controle e na dominação.

Acreditamos que o plano diretor é um instrumento poderoso de intervenção, mas deve vir necessariamente acompanhado da criação e conquista de direitos e da construção de novos conteúdos para a cidadania, baseados nos valores de autonomia e solidariedade. Assim, como formula Souza (2007), o primeiro passo para essa nova condição deve ser “*demonstrar que a participação popular consistente é perfeitamente possível*”.

Compreendemos que as reflexões contidas neste trabalho devem ser consideradas uma fotografia de um processo em constante redefinição, já que nossa compreensão deve ser dinâmica como são dinâmicos os processos sociais e como

é, fundamentalmente, dinâmica a cidade. No momento, parece-nos que a administração pública *ainda* detém a maior parcela de poder na construção de planos diretores participativos; no entanto, pelo menos, ela é obrigada a entrar no jogo.

Referências

BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. 2. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. *Participação é conquista*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996a.

_____. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996b.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ITAJAÍ (SC). Plano diretor de Itajaí: leitura técnica e comunitária. Itajaí: Prefeitura Municipal de Itajaí, 2005.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. *Revista Território*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 67-99, jan./jun. 2000.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2007.

Resumo

O trabalho se inscreve no esforço de análise crítica da nova estrutura democrática do planejamento urbano, ques-

Abstract

The article finds itself into the efforts of critical analysis of the new democratic structure of urban planning, questions

tionando limites, rupturas e continuidades nas práticas e desvelando as intencionalidades encobertas pelo discurso conciliador da participação social. Para tanto, enfocamos a forma como ocorreu a participação social na elaboração do Plano Diretor de Itajaí (SC): seus objetivos, metodologia e repercussão social. Buscamos mais rigor e clareza no uso das expressões: plano diretor e participação social. O processo de construção do Plano Diretor de Itajaí e a inserção do município no contexto político, econômico e social do País apresentam especificidades que justificam uma análise dessa experiência, no sentido de colaborar para o entendimento, o aprofundamento e o avanço do processo de democratização do planejamento no Brasil.

Palavras-chave: planejamento urbano, participação social, Itajaí-SC.

limits, breakouts and continuities in the practice, uncovering the intentionalities hidden by the conciliating discourse of social collaboration. To do so it focus on the way that social collaboration happened in the elaboration of the Itajaí (SC) Director Plan: its goals, methodology and social repercussion. We searched for more severity and clarity in the use of the expressions: director plan and social participation. The process of elaboration of the Itajaí Director Plan and the insertion of the city in the political, economic and social context of the country show specificities that justify an analysis of this experience in the direction of collaborating to the understanding, deepening and developing of the process of democratization of the planning in Brazil.

Keywords: Urban planning, democratic planning processes, Itajaí-SC.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em outubro de 2008

Elson Manoel Pereira é Professor da Universidade Federal de Santa Catarina, Doutor em Urbanisme et Aménagement - IUG, atualmente em estágio pós-doutoral no Institut de Géographie Alpine. Realiza trabalhos junto a prefeituras municipais e é representante da UFSC no Plano Diretor de Florianópolis.

Samuel Steiner dos Santos é Arquiteto e Urbanista, formado pela Universidade Federal de Santa Catarina, Mestre em Geografia na área de Desenvolvimento Regional e Urbano, Consultor junto a prefeituras municipais do Estado de Santa Catarina. Atua principalmente nas áreas de planejamento urbano e de políticas públicas.

Acumulação urbana competitiva: a produção imobiliária no processo de organização do espaço metropolitano do Recife

Suely Maria Ribeiro Leal

Introdução

Uma das frações capitalistas de maior influência na produção e organização territorial da metrópole do Recife é, sem dúvida, a formada pelos segmentos do mercado imobiliário, que têm assumido, ao longo do tempo, um papel fundamental na apropriação do solo, no processo de mercantilização e na expropriação dos setores mais pobres. Estes últimos, levados historicamente a buscar a habitação nos espaços precários do território da cidade por meio da auto-produção, quase sempre desprovida das suas condições essenciais, são exemplos de uma distribuição heterogênea e desigual da riqueza.

Nas últimas décadas, a feição *mercantil/rentista* que marcava o comportamento do capital imobiliário na apropriação do solo urbano vem sendo associada à feição *empresarial/oligomonopolista e empresarial/concorrencial* na conformação de grupos imobiliários. Trata-se de antigos grupos travestidos de novos, organizados por meio de fusões de setores do capital industrial com o imobiliário ou de novos grupos originados da articulação com o capital financeiro nacional e internacional. As ações desses segmentos estão dispostas territorialmente nas metrópoles, e a dinâmica imobiliária resulta do modo como, em cada metrópole, se articulam

para formar o sistema de provisão de moradia.

No contexto da apropriação oligomonopolista do uso e da produção do espaço urbano no Recife, as características observadas são, de um lado, o contraste entre valorização, reconfiguração e surgimento de novas áreas de interesse do mercado da construção civil, e, de outro, a degradação e a desvalorização de espaços (outrora vinculados à própria origem e formação de um tradicional perfil mercantil/rentista ostentado pela cidade – os bairros do Recife e Santo Antônio, por exemplo), que são atualmente testemunhos incontestes de alterações significativas de seu perfil econômico.

Alterações que, mormente, não são de forma, uma vez que ainda prevalece a feição *mercantil/rentista* de sua função econômica, mas que com certeza são de conteúdo. Tal é o caráter vetorizado que uma dinâmica recente estabelecida pela reestruturação produtiva, que determina a valorização de novas áreas (com fenômenos paralelos de exclusão social e periferação urbana) e degradação de outras (ensejando esforços de gestão voltados para sua revitalização e revalorização).

Essas configurações sugerem mudanças sutis nas relações institucionais que outrora determinavam o peso dos agentes imobiliários na formatação de um quadro político marcado pela defesa de interesses corporativos.

No primeiro vetor de valorização de novas áreas, a dinâmica resultante justi-

fica-se, ao menos em tese, pela própria necessidade de o capital imobiliário gerar alternativas que assegurem a continuidade do processo de acumulação. Sendo conseqüente sua preocupação de continuar em expansão, numa base territorial densamente ocupada – o centro metropolitano, Recife, apresenta uma densidade de 6.534 hab/km² –, fazendo uso de meios destinados a promover a verticalização construtiva – em espaços tradicionalmente valorizados, a exemplo dos bairros de Boa Viagem e Casa Forte – e de instrumentos de *marketing* imobiliário que se associam aos novos padrões de competitividade do mercado de construções. Em parte, essas alternativas se complementam com uma nova feição do “*rentismo/oligomonopolista*” e da dinamização de sua função mercantil, trazendo alterações significativas no setor terciário, representadas por mudanças na estrutura do comércio varejista, com o surgimento de *shoppings* e de centros menores de compra e, ainda, com o nascimento e ampliação dos setores de suporte aos serviços de consultoria e de informática (destaque para o programa “Porto Digital”) e a importância alcançada por um expressivo pólo médico. Alterações que, de certo modo, também são responsáveis pelo surgimento de novas áreas e a revalorização de outras, em termos de demanda habitacional.

No segundo vetor, mais identificado com a degradação de espaços tradicionais e a conseqüente preocupação do poder público com a implementação de projetos estratégicos de revitalização da área portuária e de seu entorno, a dinâmica resultante se espelha em um ideário

de planejamento fundado no empreendedorismo urbano.

Esses projetos (a exemplo do *Complexo Turístico Cultural Recife / Olinda*) visam atrair investimentos econômicos externos para áreas, como o bairro do Recife e seu centro expandido, onde se observam impactos causados por alterações profundas decorrentes da obsolescência tecnológica e produtiva das instalações portuárias, bem como da perda de expressão da economia açucareira pernambucana que, no passado distante, foi o motor e a razão do próprio surgimento da cidade. No bairro de Santo Antônio, marcantes são os indícios de áreas de degradação, associados a uma recente adequação das funções públicas que a cidade exerce como capital do estado de Pernambuco. Degradação motivada, em parte, pela reforma processada no Estado brasileiro, que resultou na redução de seu aparato administrativo, ocasionando o fechamento de prédios que sediaram, outrora, os braços de uma estrutura de *welfare* e da provisão de serviços públicos. E em parte pela reconfiguração espacial e pela perda de funções típicas de centralização regional de interesses sediados na região Sudeste, que hoje perdem significado com o aparato da informação e da tecnologia.

O centro metropolitano do Recife possui especificidades em relação às regiões Sul, Sudeste e demais metrópoles do Nordeste, desde que essas *frações oligomonopolistas* são predominantemente formadas por grupos empresariais regionais articulados ao capital financeiro local e internacional, sendo o controle

do mercado exercido por grandes empresas (Queiroz Galvão, Moura Dubeux, Gabriel Bacelar, entre outras).

No denominado segmento *empresarial/concorrencial*, enquadraríamos os setores imobiliários vinculados diretamente a grupos estrangeiros, que vem exercendo forte pressão sobre a ocupação das áreas litorâneas da região Nordeste, particularmente nas metrópoles de Recife, Fortaleza, Natal e Salvador.

A sua emergência deriva de dois movimentos: o primeiro, decorrente da intensificação das ações do Estado na atividade turística, a partir do final dos anos 1980, voltadas para a implementação de políticas de desenvolvimento econômico para a região e os estados nordestinos, a exemplo do Prodetur-NE. De forma geral, o presente quadro desto do preexistente, no qual a atividade turística era pouco dinâmica e pouco contemplada nas políticas de desenvolvimento econômico.

Os projetos estratégicos se espelham no modelo de empreendedorismo urbano, no qual as cidades passam a ser protagonistas do desenvolvimento e instrumento de resposta às crises, atendendo a aspirações de inserção econômica no contexto global. A lógica desse modelo é a competitividade interurbana expressa na forma do *marketing*, dos simbolismos e emblemas do empresarismo, na parceria entre público e privado e na emergência de novas expressões de liderança e de gerência administrativa, capazes de articular as diversas forças sociais (Harvey, 1996; Leal, 2004a).

Algumas cidades litorâneas do Nordeste, de acordo com essa lógica de valorização, serão “vendidas” e ofertadas, como bens culturais e ambientais ao mercado turístico internacional. As regiões litorâneas passam a articular-se diretamente com o exterior ou com as capitais, sem que haja a mediação de outros centros urbanos e, por vezes, do próprio município envolvido. São comuns os deslocamentos de grupos turísticos realizados por empresas, diretamente dos aeroportos para os hotéis ou *resorts*, sem que o turista mantenha contato seja com a capital seja com o município.

Esse processo de mercantilização de algumas áreas litorâneas tem provocado mudanças profundas de natureza socioespacial, cultural e política, retratadas na emergência de novos atores, na expulsão de antigos habitantes, na intensificação do fluxo populacional visando à ocupação de novas vagas de trabalho e, em algumas localidades, no surgimento de movimentos de resistência por parte das comunidades atingidas.

O segundo movimento, que deriva, sobretudo, das transformações econômicas internacionais, diz respeito a mudanças no próprio perfil do capital imobiliário tradicional, expresso, agora, na forma do *imobiliário-turístico empresarial-competitivo*, configurando uma nova modalidade de produção espacial. Assim, parece existir uma interrelação do empreendimento de tipo residencial tradicional com o dirigido à oferta de equipamentos voltados ao atendimento de novas demandas do capital internacional (hotéis, *flats*, *shop-pings*, restaurantes).

Esses empreendimentos têm como localização preferencial não só áreas nobres das cidades pólos metropolitanos mas também “nichos” de potencial estratégico, em termos culturais e ambientais, das zonas litorâneas das metrópoles, os chamados “territórios de oportunidades”. A nova demanda por esses empreendimentos vincula-se à presença de produtos excêntricos da gastronomia, do lazer, do ócio, da cultura, da ecologia etc., visando atender todos os “gostos”: das classes abastadas à figura do executivo internacional, que, em função da flexibilização do processo de trabalho e da financeirização da economia, realiza deslocamentos freqüentes para as regiões dinâmicas onde se localizam os grandes empreendimentos empresariais e financeiros. A oferta de produtos e equipamentos visa permitir o fortalecimento da capacidade da empresa de direcionar e atrair capitais externos de forma diversificada e flexível. O novo mercado imobiliário do tipo *empresarial-competitivo* tem de se adequar à dinâmica da acumulação capitalista, propiciando a criação de *espaços segmentados e capitais flexíveis* e estimulando a produção e o consumo capitalista do espaço tanto geográfico quanto econômico.

As novas estratégias para captação de recursos (particularmente no estrangeiro), o uso do *marketing* promocional, a facilitação ao cliente de um ágil sistema de financiamento e a adoção de novas tecnologias de produção são expressões das regras de flexibilidade. A associação entre a indústria da construção civil e o setor hoteleiro é cada vez mais freqüente, configurando a emergência de um “novo

tipo de capital imobiliário”, centrado na inter-relação de capitais tradicionais com novos capitais advindos do setor turístico, que se viabiliza por meio da valorização imobiliária e do fornecimento de serviços sofisticados e de produtos de consumo voláteis.

As conseqüências desses processos sobre a produção e a reconfiguração do espaço urbano são a fragmentação do território, a formação de nichos e enclaves de riqueza, que violam o lugar e os meios de subsistência de comunidades inteiras que, ao longo do tempo, construíram as raízes de sua cultura e agora são expulsas para áreas de baixo valor de mercado. A estrutura urbana das metrópoles nordestinas passa a padecer de intenso crescimento dos processos de segregação social e habitacional, na medida em que os imóveis em áreas de maior valorização são adquiridos por investidores locais e estrangeiros.

Essa ameaça à sustentabilidade não se restringe à economia e à base cultural e social local, mas se estende ao meio ambiente natural, onde paisagens inteiras têm sido destruídas (áreas de mangues, lagoas, dunas, áreas de estuário, faixas de praias etc.), para servir à instalação de empreendimentos hoteleiros e condomínios fechados para as classes abastadas.

Na Região Metropolitana do Recife, os supracitados traços da expansão imobiliária não se reproduzem de forma similar nos municípios que a integram. No centro metropolitano, as áreas com maior valor imobiliário estão localizadas nos bairros de classes média e alta. Nos municípios do núcleo expandido, como Olinda, Jaboatão e Paulista, os projetos imobiliários de maior expressão se situam na faixa litorânea, mesmo assim com valores de mercado abaixo dos registrados nas áreas mais nobres do Recife.

Nos municípios metropolitanos que compõem a faixa litorânea em direção à Zona da Mata Sul de Pernambuco, situam-se as localidades que integram os maiores acervos naturais e culturais da região, como as praias de Enseada dos Corais, no município do Cabo de Santo Agostinho, e de Porto de Galinhas e Muro Alto, em Ipojuca. Especialmente essas últimas têm se destacado como destino de fluxos turísticos internacionais e nacionais, sendo alvo de projetos imobiliários de grande porte caracterizados pela associação entre grupos empresariais locais e estrangeiros, configurando o que denominamos de *empresarial-oligomonopolista-concorrencial*.

Nichos da produção capitalista do mercado imobiliário empresarial/oligomonopolista e empresarial/competitivo

Os guetos burgueses da verticalização construtiva e dos condomínios fechados

Como muitos outros centros de regiões metropolitanas brasileiras, Recife vem sofrendo um ritmo acelerado de exploração capitalista do solo urbano, que tem agravado as disparidades em termos de riqueza e de poder e conferido à cidade, considerado o seu universo metropolitano, um perfil de crônico desenvolvimento geográfico desigual.

Esse movimento de especulação capitalista tem, por um lado, induzido o deslocamento de frações burguesas da sociedade local para os territórios mais afastados e privilegiados da metrópole, em geral áreas de latifúndios pertencentes à indústria açucareira ou aos grandes proprietários de terra, caracterizadas por estruturas fundiárias que ainda resguardam os seus atrativos naturais e ambientais. Enquanto esse primeiro deslocamento ocorre no núcleo expandido da cidade, um segundo deslocamento ocorre em direção à orla marítima e à zona noroeste, onde as ofertas de infraestrutura e de serviços dão ao solo urbano grande valor fundiário, que se manifesta na intensa verticalização construtiva dessas áreas.

Outro aspecto que pode ser observado é o da gentrificação e da expulsão dos pobres urbanos, desprivilegiados e marginalizados, para as periferias, onde

cada vez mais se concentram abaixo da linha de pobreza e na exclusão, de tal modo que os níveis de segregação vêm alcançando patamares críticos.

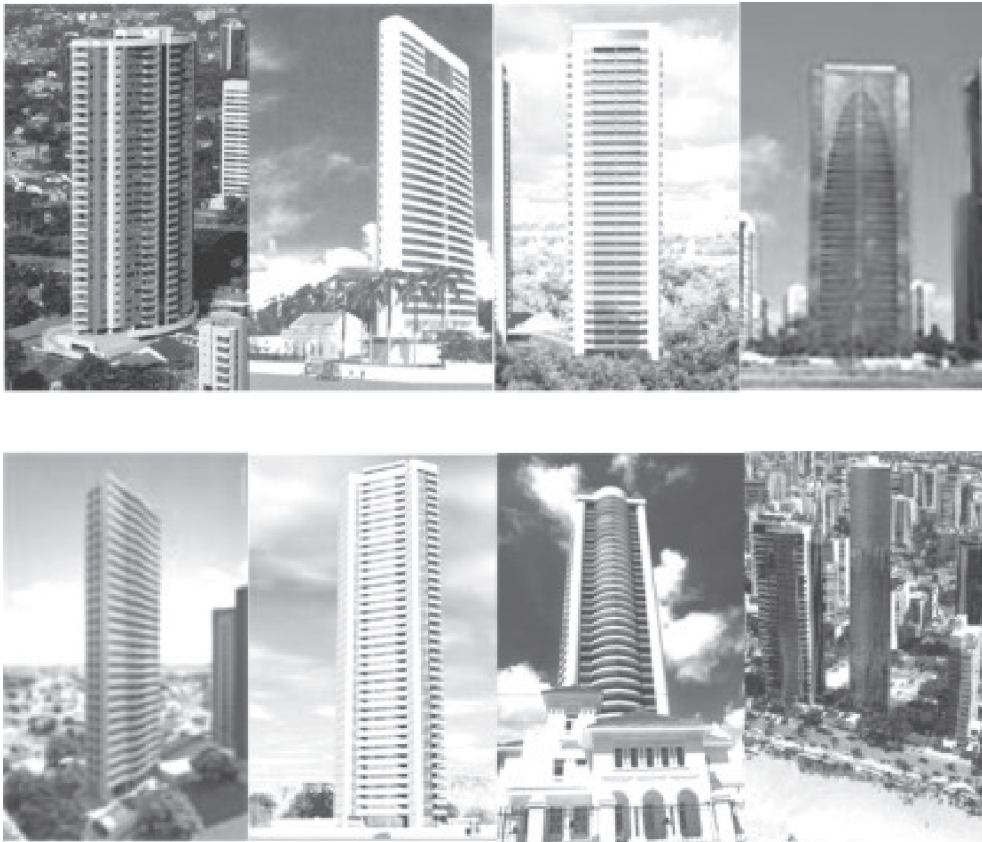
Os ricos formam guetos de opulência em seus sonhos burgueses e se fecham por trás dos muros em condomínios fechados, destruindo assim, conceitos de cidadania, de pertencimento social e de apoio mútuo. Os efeitos desse modelo perverso de apropriação dos espaços da cidade são a divisão e a fragmentação do espaço metropolitano, que se torna socialmente e politicamente fracionado.

Um breve olhar sobre o processo de produção imobiliária na cidade do Recife permite antever algumas tendências do comportamento do mercado imobiliário e de sua expansão no espaço urbano. As principais mudanças ocorrem a partir da década de 1990, configuradas pela crescente *verticalização construtiva* dos bairros de classe média e alta da cidade e na associação do setor imobiliário a outros ramos empresariais, a exemplo do turismo-hoteleiro e do capital financeiro. Esses processos de verticalização e de adensamento construtivo da cidade vem se efetivando indiscriminadamente em grande parte do território, de forma incompatível com a paisagem e com a capacidade das estruturas urbanas, redundando em grande adensamento populacional, na saturação das infra-estruturas e na degradação dos recursos ambientais e culturais.

Apesar de legalmente regularizadas pela administração local, as edificações excessivamente verticalizadas não guardam relação com o parcelamento do solo, provocando o confinamento dos espaços públicos e a criação de locais propícios à violência urbana bem como barreiras físicas que tornam inacessível o contato com a paisagem e, por vezes, com a própria rua.

Esse novo padrão construtivo vem seguindo uma tendência mais recente, visível na construção de edificações com mais de 30 pavimentos, que gera não apenas intensa especulação e valorização fundiária do solo urbano em áreas de alto valor imobiliário mas também o aproveitamento máximo dos índices construtivos estabelecidos pela legislação urbanística em vigor (Figura 1).

Figura 1: Edificações com mais de 30 pavimentos



Fonte: Portfolio da Moura Dubeux. Disponível em: <<http://www.mouradubeux.com.br>>.

Quem detém o poder do dinheiro dispõe de liberdade para escolher entre mercadorias suntuosas, localizadas em áreas de *status* e prestígio, adequadamente protegidas, cercadas por muros e portões, com todos os serviços desejados pelo gosto volátil das classes dominantes.

Com esse modelo de mercantilização do solo e da habitação, a cidade do Recife tem sido afetada pela concorrência entre grupos imobiliários na corrida pelos escassos vazios urbanos, levando à especulação com terrenos ocupados por habitações térreas e prédios antigos situados em locais que guardam atrativos.

Verdadeiros “cemitérios urbanos” escondem por trás dos tapumes antigas mansões da burguesia local, bem como prédios abandonados que mancham a paisagem urbana e que servirão como valioso estoque fundiário à espera de investimentos.

Há ainda outros tipos de derivação do capital que extrapolam as edificações com funções habitacionais. Os mais comuns são os edifícios dotados de serviços para escritórios e os hotéis em prédios com muitos andares construídos em terrenos valiosos, negociados tanto pelos grandes proprietários da terra como pelo estado.

Outra tendência da produção capitalista do solo urbano é a construção de *condomínios fechados*. Impelidas por uma mistura de temor das cidades, associado

à violência e à saturação das infra-estruturas públicas, e atraídas pelo desejo utópico burguês de conforto isolado e protegido, as classes abastadas continuam a sair das cidades buscando a tranqüilidade, a segurança e o ócio.

Os empresários do segmento imobiliário habitacional oferecem esses grandes guetos “doentios” como panacéia para a desintegração urbana, primeiro no centro das cidades e, mais tarde, quando o centro encontra-se saturado, de forma disseminada nas áreas privilegiadas dos municípios vizinhos. São empreendimentos vendidos como locais privilegiados, como lugares da almejada “felicidade”, onde se pode ter uma vida cotidiana abrigada pela beleza natural e longe dos conflitos sociais. A “natureza-paisagem” passa a ser uma mercadoria, uma idéia/símbolo desses empreendimentos, e os clientes se transformam em consumidores de uma nova imagem das cidades que oferece a compra de poder ou *status* (Figuras 2 e 3).

Esse individualismo centrado na propriedade vem criando uma paisagem notavelmente repetitiva arquitetonicamente, cada vez mais associada à total dependência do automóvel. Os seus impactos ecológicos são altamente negativos, e os custos sociais e econômicos se agravam a cada dia através da segregação dos espaços dos pobres. “Residir nessa ‘utopia burguesa’ comercializada fundamenta a peculiar mistura de conservadorismo político e liberalismo social” (Harvey, 2004, p. 187).

Figura 2: Beach Flat Resort: Praia de Muro Alto



Fonte: *Portfolio* da Moura Dubeux. Disponível em: <<http://www.mouradubeux.com.br>>.

Figura 3: Marulhos Flat: Praia de Muro Alto



Fonte: *Portfolio* da Queiroz Galvão. Disponível em: <<http://www.queirozgalvao.com.br>>.

O empreendedorismo urbano dos projetos estratégicos

No final do século XX, passou-se a legar às cidades um conjunto de atribuições político-econômicas que transformou o papel dos governos. O protagonismo do poder local na configuração territorial dos investimentos na produção e no que concerne a decisões sobre as questões administrativas, programáticas e financeiras de políticas, que eram tradicionalmente do governo central, tem provocado uma

competitividade interurbana pela alocação dos investimentos econômicos. Nessa competição, a capacidade empreendedora de cada governo local vem se constituir em um diferencial na efetivação de vantagens comparativas em relação a outras cidades.

As atribuições de natureza econômica referidas surgem como conseqüências espaciais das transformações advindas da reestruturação produtiva em curso. A mobilidade geográfica propiciada pela

flexibilidade dos processos de produção e dos mercados redefine funções e conforma uma nova hierarquia urbana em âmbito mundial. A busca por funções privilegiadas nesse contexto, provocando o acirramento da competitividade interurbana, difunde um espírito empreendedor que, cada vez mais, passa a incorporar-se ao perfil da gestão local.

O discurso e as estratégias neoliberais foram associados à capacidade de enfrentamento das dificuldades conjunturais. A defesa da mobilização de atores privados na viabilização de investimentos em setores desregulamentados, por meio de práticas de gerenciamento empresarial e da competitividade, introduziu a partilha, a concessão, o consenso, a otimização, a flexibilidade e a eficiência na gestão urbana como princípios da ação dirigida à concretização de grandes empreendimentos locais.

As práticas resultantes de tais princípios materializam-se a partir, sobretudo, da introdução de um modelo empresarialista de administração pública, fundado na terceirização, na privatização, nas parcerias com o setor privado e na busca da construção de um terceiro setor, de caráter público não-estatal, constituído por mecanismos de *accountability*. Essa capacidade empreendedora passa a ser entendida, em grande medida, como resultante da transformação de potencialidades econômicas locais em negócios e *oportunidades territorializadas* de atração de investimentos, segundo os princípios ditados pela reestruturação produtiva e com base em planos estratégicos locais.

Para tanto, busca-se a efetivação de projetos estruturadores, sobretudo por meio de grandes operações de requalificação e revitalização de áreas urbanas, não mais provenientes da dotação pública estatal, mas de novos arranjos em que a diminuição dos riscos e os atrativos fiscais e tributários passam a aglutinar interesses do capital nacional e estrangeiro. Ainda sob a visão empreendedorista, a promoção externa das potencialidades locais, mediante o *marketing* urbano, é adotada como meio de atrair esses investidores.

Os princípios e procedimentos descritos tornaram-se inerentes a diversas administrações de cidades brasileiras, com maior ou menor intensidade. A variável ênfase atribuída aos princípios do empreendedorismo evidencia-se de acordo com a realidade de cada cidade brasileira. A coalizão de forças políticas, sua capacidade de pactuação social e sua potencial inclusão nos processos de (re)configuração produtiva apontam vantagens e desvantagens na acirrada competição pela transformação da cidade em um território de oportunidades do novo cenário político-econômico.

Todas as grandes e médias cidades brasileiras foram afetadas por esse verdadeiro surto empreendedor. A venda das cidades como *territórios de oportunidades*, os *negócios urbanos*, o *city marketing* são alguns dos *slogans* que marcam o novo discurso.

No Recife, o estímulo ao empreendedorismo pela via dos projetos estratégicos e as iniciativas na direção da

modernização gerencial, das parcerias com setores privados e do *city marketing*, que evidenciam a absorção do ideário empreendedorista na gestão urbana, ocorreram, ainda que de forma tímida, na década de 1990, na 2ª administração Jarbas Vasconcelos (1993/96) (Leal, 2004a).

No período mais recente, nas gestões de João Paulo de Lima, do Partido dos Trabalhadores (2001/04 e 2005/07), as articulações para o planejamento estratégico se dão no bojo de uma administração cujo centro é o paradigma da “Cidade Democrática”. Do mesmo modo, no município metropolitano de Olinda, nas gestões 2001/04 e 2005/207, da prefeita Luciana Santos, do Partido Comunista do Brasil, também orientadas segundo princípios ativistas da participação democrática, há uma adesão ao modelo de planejamento estratégico orientado por premissas do empreendedorismo.

Essa contradição entre as óticas da “Cidade Mercado” e da “Cidade Democrática” passa a representar um campo de tensão permanente expresso na correlação de forças e na hegemonia dos interesses que perpassam o estado.

Uma das políticas urbanas propostas pelas administrações citadas, ajustada aos paradigmas do empreendedorismo urbano, é o *Plano Estratégico do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda*, coordenado, no âmbito estadual, pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe/Fidem) e, no âmbito municipal, pela Prefeitura Municipal do Recife e pela Prefeitura

Municipal de Olinda. Seus objetivos são servir de instrumento estratégico de indução ao empreendedorismo nas duas cidades e promover a integração do planejamento e gestão territorial, com foco em atividades turístico-culturais nos núcleos históricos de Recife e Olinda e em seu eixo de conexão, a partir de ações integradas cujo desenvolvimento está previsto para 20 anos.

O Plano define espacialmente quatro territórios de oportunidades de intervenção: Recife e Olinda e suas áreas de entorno e ligação, os pólos Tacaruna e Brasília Teimosa, sendo cada território composto por diversos núcleos. As ações são dirigidas à execução de projetos que combinam objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, com um sistema de tomada de decisões que comporta riscos; com a identificação de cursos de ação específicos e formulação de indicadores e, ainda, com o envolvimento de agentes sociais e econômicos ao longo do processo (Figura 4).

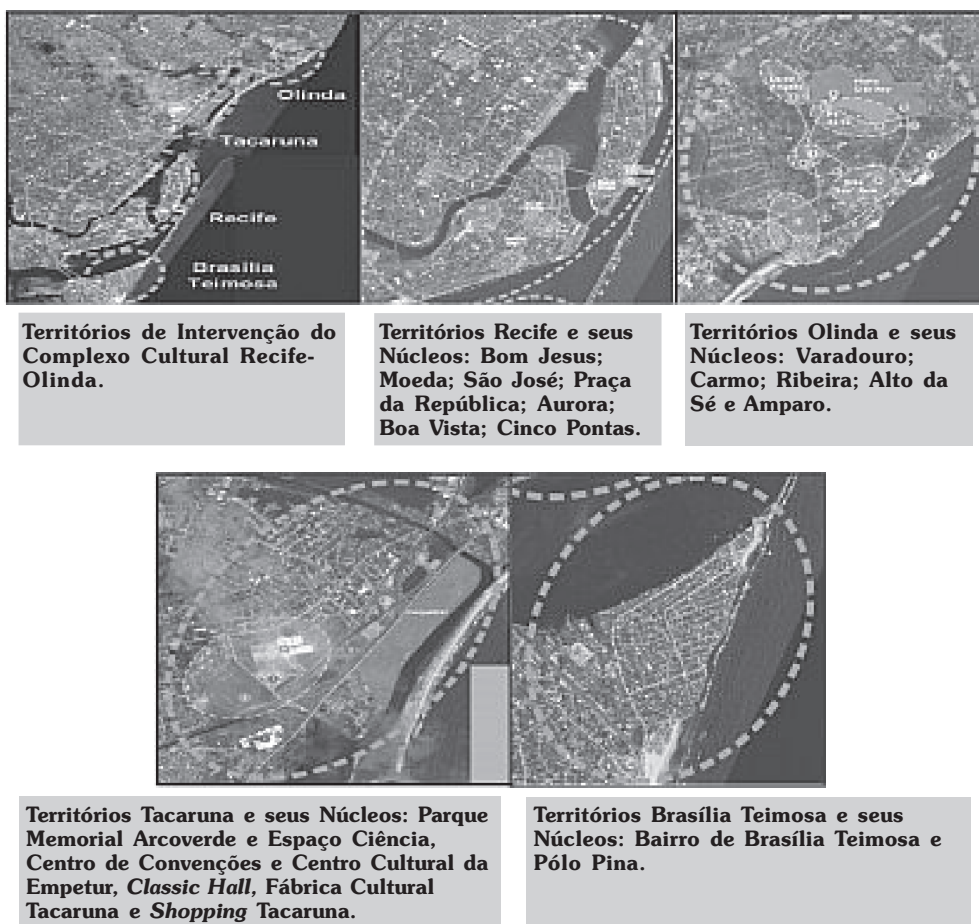
O nódulo central do modelo de gestão e governança do Plano são as parcerias público/privado que visam possibilitar grandes investimentos em operações de requalificação e revitalização urbana nas duas cidades, a fim de atrair serviços financeiros, turismo cultural e de lazer e as chamadas funções de hospitalidade.

[...] O Plano sintetiza uma estratégia de intervenção do setor público – com ênfase na esfera municipal, mas conectada particularmente com a esfera metropolitana – e de articulação com o setor privado, com vistas

a desenvolver, no território em análise, uma ação integrada - nas dimensões de *tempo*, *espaço* e *agentes sociais* – que maximize o aproveitamento do potencial cultural e turístico da área, entendido como instrumento para favorecer o desenvolvimento local no sentido mais amplo, compreendendo dinâmicas sociais, culturais e intervenções físicas. [...] A idéia

é que o plano para o *Complexo Turístico Cultural Recife / Olinda* funcione como elemento de orientação para as instituições parceiras, na medida em que sintetiza as condições para a realização de intervenções as mais diversas públicas e privadas – no amplo território que compreende o *Complexo*. (Pernambuco, 2003)

Figura 4: Territórios e núcleos de intervenção do *Complexo Turístico Recife Olinda*



Fonte: Pernambuco (2003).

Os princípios que orientam a proposta do *Complexo Turístico Cultural Recife / Olinda* estão fundamentados na articulação entre os atores; na inclusão social com foco no cidadão local; na integração das ações e recursos e numa política cultural concentrada mas descentralizada. A partir desses princípios, dois indicativos estratégicos para implementação das ações do Complexo servirão de base para o desenvolvimento das proposições a seguir:

[...] - buscar um equilíbrio entre a dinamização econômica e a inclusão social, na promoção das ações culturais;
- procurar uma sintonia entre o poder privado e o poder público – na condição de agente viabilizador e regulador, definindo estratégias para envolver empresários locais em ações de interesse e impacto público. (Ibid.)

O Plano prevê a necessidade de integrar os dois centros históricos e a região de entorno, de compatibilizar planos e políticas municipais e metropolitanas recentes, a exemplo do processo de revisão dos planos diretores municipais e dos planos e projetos setoriais – o Plano Desenvolvimento Turismo, o Projeto Monumenta, o Prodetur, o Centro Tacaruna e, no Território 1 (Recife), o projeto Metrópole Estratégica –, além da convergência de projetos turístico-culturais definidos para a região.

As ações estratégicas se dirigem: às intervenções prioritárias e à integração de programas existentes; às diretrizes de uso do solo – usos e ati-

vidades recomendados, indicativo de zoneamento e regulação; às propostas de gestão – papéis dos agentes, formas de cooperação. (Ibid.)

O modelo de gestão do *Complexo Turístico-Cultural* prevê a presença de uma intrincada rede de atores que inclui não apenas os municípios territorialmente envolvidos mas também instâncias das esferas estaduais e federal, bem como a representação dos agentes privados e das comunidades.

Entre os princípios de gestão, preconizados pelo plano, destaca-se a intenção de articular esse leque de atores institucionais, empresariais e comunitários que representam uma ampla gama de interesses sociais e econômicos, no sentido de pactuar esforços em favor de uma nova dinâmica de desenvolvimento para o território.

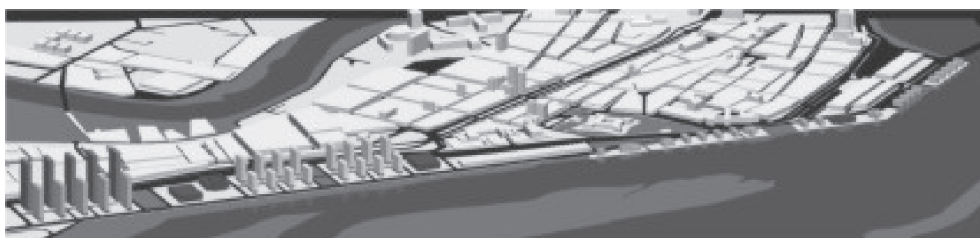
[...] A visão geral aqui proposta é de concepção de uma rede estruturada e aberta, envolvendo tais diferentes agentes, a partir da construção de um conjunto de iniciativas que incluem a criação de uma esfera de gestão compartilhada - com alocação de pessoal e planejamento de atividades específico para tal -, assim como a promoção de um intercâmbio institucional regular e o estabelecimento de ações concretas de integração e complementação entre as programações dos diferentes equipamentos culturais instalados no *Complexo*. (Ibid.)

Um aspecto a ressaltar é a presença marcante dos agentes econômicos na

futura apropriação dos espaços destinados para uso de empreendimentos privados, por meio, particularmente, de investimentos imobiliários de grande porte nos espaços objeto da operação de requalificação urbana preconizada, que serão disponibilizados a partir da implantação do complexo. As operações urbanas para as áreas do Cais José Estelita e do núcleo Tacaruna, onde se localiza grande extensão fundiária

de propriedade da Marinha, são exemplos de operações especialmente atrativas ao capital. Em ambas as áreas, está prevista a disponibilização de terrenos destinados ao setor imobiliário. Diga-se de passagem que essas áreas oferecem grandes atrativos, naturais e paisagísticos, além de serem dotadas de boa infraestrutura viária e de equipamentos comerciais (Figuras 5 e 6).

Figura 5: Simulação da futura ocupação do Cais José Estelita



Fonte: Pernambuco (2003).

Figura 6: Simulação da futura ocupação do Complexo Tacaruna



Fonte: Pernambuco (2003).

Os arranjos institucionais preconizados pelo Plano prevêem um sistema de gestão de caráter consultivo com a participação de todos os atores, além de

uma “*Configuração Institucional Societária da Operação*”, cuja esfera de tutela será exercida por uma única entidade, que deverá assumir a forma jurídica de

pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos, de modo a permitir a sua qualificação como Organização Social (OS) ou Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

[...] Esta entidade a qual chamaremos de (OS) vincular-se-á perante as entidades públicas mediante a celebração de um contrato de gestão (ou termo de parceria, no caso de vir a ser constituída uma OCIP) que definirá as obrigações da OS, bem como o programa de trabalho a cumprir pela OS no âmbito da implementação do projeto, sem esquecer os respectivos objetivos e critérios de avaliação a serem respeitados. (Ibid.)

O aspecto mais polémico do modelo de configuração institucional e societária do projeto de requalificação urbana proposto é a criação da “*Sociedade Implementadora*”, para a qual, segundo preconiza o capítulo relativo ao modelo econômico financeiro do plano, serão transferidos todos os terrenos públicos. Assim,

[...] será essencial assegurar, através dos instrumentos contratuais adequados, a transmissão dos terrenos objeto da operação, para a Sociedade Implementadora, em moldes que permitam a esta executar todos os atos necessários à prossecução do

projeto de requalificação programado. (Ibid.)

Os riscos dessa megaoperação de transferência se intensificam na medida em que ela se funda na lógica de gestão privada, na qual o controle pela sociedade não é assegurado:

Assim, responsável, perante a OS – e, na mesma medida, perante o Poder Público –, pelo cumprimento dos objetivos traçados e por todas as obrigações definidas no Contrato de Gestão, e atuando segundo uma lógica de gestão/execução privada de interesse público, esta sociedade terá, necessariamente, de ver legitimada a sua intervenção nos terrenos, ao longo de todas as fases do projeto, desde o primeiro momento até a alienação dos lotes. (Ibid.)

Embora se argumente que a transferência dos terrenos poderia assumir a forma de Capital Social e que se constituiria, na prática, em uma operação não onerosa e sem impacto fiscal, materializada através do Contrato de Gestão entre o Poder Público e a OS, essa operação dota, a nosso ver, a chamada “*Sociedade Implementadora*” de poderes financeiros e políticos que extrapolam o controle do estado, abrindo espaço à privatização de bens públicos.¹

¹ Ao assumir o governo de Pernambuco em 2007, o governador Eduardo Campos definiu a nova equipe de gestão do plano que vem procedendo à revisão do *Plano Estratégico do Complexo Turístico Cultural Recife Olinda*. Até a conclusão do presente artigo, esse Plano não foi implantado.

Conclusões: tentáculos do empresarialismo-imobiliário sobre as esferas de governança local

Os movimentos do capital imobiliário na busca por nichos do mercado se processam, tradicionalmente, de forma articulada com os vínculos políticos que esse segmento estabelece com as instâncias de poder da administração pública. Vínculos que têm crescido em importância em face da presença crescente dos agentes econômicos na governança das cidades, como determina o receituário neoliberal que prescreve a participação do setor privado como requisito de *good governance*.

As premissas desse ideário têm estado presentes nos modelos de empreendedorismo urbano das cidades, que passam a ser protagonistas de experiências de planejamento estratégico centradas na imbricação entre o público e o privado na gestão e governança dos seus territórios. No caso brasileiro, essa interpenetração privado/público emerge, contraditoriamente, em uma conjuntura na qual vêm se fortalecendo os novos arranjos político-institucionais democráticos, que resultaram na abertura de espaços e canais de participação direta, trazendo à tona uma ampla estrutura de representação e de legitimação dos interesses populares na agenda pública local.

O estreitamento dos laços de proximidade entre os agentes imobiliários e a esfera do poder local vem sendo intensificado diante da abertura de espaços à representação desses atores nas esferas de gestão compartilhada, criadas pela administração local. A convivência conflitante entre a representação dos agentes privados e a dos movimentos sociais nos canais e mecanismos institucionais de gestão participativa tem gerado embates nos fóruns de participação democrática, como o Conselho de Desenvolvimento Urbano e as Conferências Municipais e Estaduais.

No Recife, barreiras à especulação do solo urbano têm sido criadas pelas legislações urbanísticas, a exemplo do antigo Plano Diretor de 1991 (Lei 15.547/91), da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.176/1996), da Lei dos 12 Bairros (Lei 16.719/2001-ARU) e do novo Plano Diretor do Recife, aprovado em 2008 (Lei 17.511/08)². O congelamento da verticalização construtiva imposto pela Lei dos 12 Bairros criou resistências por parte do setor imobiliário local às mudanças preconizadas pela lei, e houve também reações adversas com relação ao novo Plano Diretor do Recife de 2008, como

² O processo de aprovação do novo Plano Diretor do Recife passou por um longo período de negociação: de 2001 a 2002 – Início Revisão PDR, Conselho Gestor Seplam/Dirbam e CDU; de 2002 a 2004 – Texto Base e Comissão Organizadora da Conferência; de 2004 a 2006 – Conferência e Aprovação do Regimento da Conferência no CDU; de 2006 a 2007 – Substitutivo do Projeto de Lei Encaminhado a Câmara; em 2008 – Aprovação do Plano Diretor do Recife em 29 de dezembro de 2008.

ocorreu na I Conferência do Plano, realizada em 2005. Nesta, foi acintosa a grita do empresariado local da construção civil, diante da aprovação, pelos movimentos sociais, dos instrumentos de restrição à verticalização, a exemplo do Solo Criado e da Transferência do Direito de Construir, que delimitam parâmetros urbanísticos nas áreas onde ocorrem os maiores índices de especulação construtiva.

Também foi flagrante a corrida pelo licenciamento e aprovação de projetos no período que antecedeu à referida Lei e ao novo Plano Diretor, levando a um estoque de projetos cuja desova deverá prosseguir ainda por um longo período de tempo.

No entanto, apesar das restrições mencionadas, o setor imobiliário tem encontrado brechas para negociar seus interesses no Executivo e no Legislativo municipal, seja por meio de *lobby*, seja por meio de pressões políticas, como pode ser percebido no próprio discurso do prefeito João Paulo de Lima na entrega do projeto de lei do Plano Diretor à Câmara Municipal, que sinaliza mudanças em pontos aprovados democraticamente pela Conferência:

[...] A chegada do Projeto ao Poder Legislativo é aguardada desde o ano passado. Ele baseia-se no resultado da Conferência do Plano Diretor, realizada em julho de 2005. *Na avaliação da Prefeitura, o documento resultante do evento continha pontos inconsistentes e inconstitucionais, que já foram retirados durante a formatação do projeto de lei. Mas o Governo Municipal ainda discorda de alguns pontos aprovados na Conferência, e enviará, em seguida, emendas para propor alterações de conteúdo. [...] O longo processo de discussão, que culminou na Conferência, fez com que 80% do conteúdo já esteja consensuado com a sociedade. Porém, o governo tem uma visão diferente em relação a outros pontos, e é por isso que mandaremos as emendas. (Matéria Publicada pela Câmara de Vereadores do Recife em 08/04/2006) [Grifo meu].*

Esses conflitos expressam a luta permanente entre os “*fetiches*” do mercado e os “*fetiches*” da democracia, inerentes à natureza do capitalismo.

Referências

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Globalização e suas implicações. *Revista de Eco-*

nomia Aplicada, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 130-135. 1997.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 3 v.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. *As cidades*

como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Unesp, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique*. Paris: Fayard, 2000.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, v. 16, n. 39, 1996.

_____. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. *Condição pós-Moderna*. 14. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

LEAL, Suely M. Ribeiro. A outra face da crise do estado de bem estar social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade de trabalho. *Cadernos de Pesquisa Nepp*, Santa Catarina, n. 13, 1990.

_____. La Participation contre la "ville à vendre". *Territoires*, Paris, v. 416, p. 16-19, mar. 2001.

_____. "Fetichismo" da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: Cepe, 2004a.

_____. Modèles de décentralisation et de démocratie participative dans la gestion locale au Brésil: gestion des transformations sociales. *Most: Documents de Discussion*, Paris, n. 68, p. 1-42, 2004b.

_____. *Pesquisa: arranjos institucionais de governança e produção imobiliária na Metrópole do Recife*. Recife: CNPq, 2005.

_____; MELO, N. L. *Relação público x privado: do local ao global*. Recife: UFPE, 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 8. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PERNAMBUCO (Estado). Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. *Plano estratégico do Complexo Cultural Recife/Olinda*. Recife: Condepe/Fidem, 2003.

PRETECEILLE, Edmond. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 65-89.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

_____. (Coord.). *Projeto Milênio, Observatório das Metrópoles: território, coesão*

social e governança democrática (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá). Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

SÁNCHEZ GARCÍA, Fernanda Ester Sánchez. O “city marketing” de Curitiba diante de novas realidades mundiais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1995, Brasília. *Anais...* Brasília, 1996. p. 1127-1135.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SASSEN, Saskia. *The global city*: New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

_____. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Resumo

Este trabalho traz uma reflexão sobre as especificidades e os novos vetores do comportamento do mercado imobiliário nas cidades brasileiras, sob a perspectiva de duas tendências. Na primeira, sugere-se a hipótese de que a provisão da moradia se organiza por meio de um mercado profundamente segmentado, no qual são identificáveis pelo menos quatro grandes segmentos: o *empresarial-monopolista*, o *empresarial-concorrencial*, o *rentista patrimonial* e a *autoprodução parcial*. A segunda tendência se expressa nas mudanças do capital imobiliário em face das transformações econômicas não apenas locais mas, sobretudo, internacionais. Podem-se perceber a formação e a consolidação de uma nova modalidade de produção espacial, destinada a uma modalidade de consumo que está sendo chamada, pelo mercado, de *turismo-*

Abstract

This work brings up a reflection about the specificities and new vectors of real estate behavior in Brazilian cities, under the perspective of two tendencies. In the first one, we suggest the hypothesis that, residence provision is organized through a profoundly segmented market, in which we can identify at least four big segments: *organizational-monopolist*, *organizational-competitive*, *patrimonial rent-seeking* and *partial auto-production*. The second vector is expressed on changes in the real estate capital, face to not only local but international economic transformations. One can notice the formation and consolidation of a new modality of spatial production, addressed to a consumption modality that has been called, by the market, of *real estate tourism*. The main objective of this work is to understand the particularities

imobiliário. O objetivo geral do trabalho é compreender as particularidades do processo de estruturação, organização e dinâmica de produção do capital imobiliário na Região Metropolitana do Recife em suas frações *empresarial-oligomonopolista* e *empresarial-concorrencial* e derivações para os segmentos turístico e financeiro.

Palavras-chave: concorrencial, rentista, imobiliário-turístico, oligomonopolista.

of the process of structuring, organization and dynamic in real estate capital production of Recife metropolitan area, in its *organizational-monopolist* and *organizational-competitive* fractions and derivations for touristic and financial segments.

Keywords: competitive, rent-seeking, tourist-real state, monopolist.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Suely Maria Ribeiro Leal é Arquiteta e Doutora em Economia Urbana pelo IE/Unicamp, Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Coordenadora do Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas Nugepp/MDU.

Políticas rurales en Argentina. Pobreza, localismo y agricultura familiar

Silvia Gorenstein

Martín Napal

Mariana Olea

Introducción

La literatura teórica de las últimas décadas expresa un consenso generalizado en torno a la centralidad de lo urbano y la redefinición funcional del medio rural. Si bien estas lógicas urbanas comenzaron a esbozarse en etapas anteriores al capitalismo, y se fueron profundizando a lo largo de su evolución¹, las manifestaciones actuales permiten afirmar que lo urbano estructura el espacio en un marco regional-urbano unificado que desafía los enfoques convencionales en torno a la relación dicotómica campo-

ciudad (Diniz, Santos y Crocco, 2006: 26).

Esto no significa que las problemáticas rurales carezcan de entidad teórica y política. Por un lado, la cuestión rural atraviesa una aguda redefinición conceptual en el marco de la urbanización del campo, los procesos de reestructuración de la agricultura, las nuevas tecnologías de comunicación e información, sumado a la creciente importancia de los negocios ligados a la explotación y

¹ A partir de la primera revolución industrial, con el surgimiento de una nueva dinámica urbano-industrial, el medio rural inicia el proceso de pérdida de centralidad económica, social y simbólica.

uso de la naturaleza a nivel global. Por el otro, las manifestaciones y alcances sociales de estas tendencias asumen formas distintas entre los países desarrollados y los periféricos. En las sociedades ricas destacan los conflictos relativos a la seguridad y diversidad de la alimentación, junto al cuidado del medioambiente, mientras que en la periferia se profundizan las preocupaciones por la pobreza y sostenimiento de la población rural.

Esta distancia entre las problemáticas no tiene una expresión nítida en los lineamientos de intervención dominantes. Si bien esta afirmación peca de una excesiva generalización, ignorando contribuciones con otros énfasis y formas de acción, lo que al inicio de este artículo se pretende resaltar es la uniformización del discurso público bajo el paraguas del potencial endógeno. Este es el contexto del debate aquí planteado, en un intento de detectar las limitaciones de este enfoque a la hora de mirar y actuar en lo rural y, más específicamente, cuando se trata de mejorar las condiciones de reproducción de la pequeña agricultura familiar, los trabajadores y la población rural más vulnerable.

La decisión de colocar la perspectiva endógena o “localista” en el centro de estas reflexiones se fundamenta en tres razones:

— Primero, en la mayor parte de los países latinoamericanos los progra-

mas encuadrados en el financiamiento y recomendaciones de los organismos internacionales para paliar la pobreza y promover el desarrollo rural, se traducen en formulaciones gestadas desde esta usina teórico-política: la inserción competitiva de la producción local, la generación de fuentes de empleo rural no agrícola y la dotación de capital social.

- La segunda responde a la posibilidad de examinar traducciones del discurso teórico en un contexto agro-rural de fuerte heterogeneidad entre la región de mayor potencial productivo y riqueza, propia de la agricultura extensiva (pampeana), las que albergan otras producciones de exportación y aquellas de mayor rezago socioeconómico, más cercanas a la imagen estilizada que a menudo surge de la ruralidad campesina latinoamericana.
- La tercera obedece, de alguna manera, a la inquietud analítica que ha despertado el conflicto reciente entre el gobierno y las entidades agropecuarias más importantes del país. En el marco de esta disputa por la apropiación del excedente agrícola², los factores involucrados son complejos y diversos, incluyendo la tensión que el modelo productivo en curso ejerce en relación con la lógica de reproducción de la agricultura familiar y

² Se trata del conflicto político en curso, desatado a principios del año 2008, que ha enfrentado fuertemente al gobierno de Cristina Kirchner con las entidades agropecuarias operando conjuntamente en la llamada Mesa de Enlace (Sociedad Rural, Federación Agraria Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Confederación Intercooperativa Agropecuaria) tras el rechazo a la política de retenciones a las exportaciones agrícolas (soja, maíz y trigo).

el sostenimiento de pequeños pueblos y localidades.

El artículo se estructura en dos partes, además de la introducción y las reflexiones finales. En la primera se presentan las bases de las nuevas políticas rurales, encuadrando los elementos comunes al discurso teórico del llamado nuevo regionalismo. En la segunda parte se analiza el caso argentino. Por un lado, se examinan rasgos estilizados de los procesos de transformación en el medio agro-rural del país, en un intento de aproximar una descripción comprensiva de la hetero-

geneidad y diversidad existente en las realidades provinciales y regionales. Por el otro, se avanza sobre el enfoque de las políticas rurales. El debate sobre estas políticas se apoya en el análisis de documentos oficiales sobre diagnósticos y lineamientos propuestos para el desarrollo rural, elaborados por diferentes Estados Provinciales³. Este material brinda una lectura abarcativa de la visión global y los elementos que condicionan los resultados de las propuestas rurales orientadas a atenuar las problemáticas sociales que devienen del modelo agro-rural en curso.

Las políticas rurales en el contexto del nuevo localismo

El tratamiento de las transformaciones del medio rural⁴ asumió una creciente difusión, particularmente, a partir de la reflexión e implementación de políticas activas en la Unión Europea.⁵ Los pobladores rurales, un conjunto heterogéneo

que abarca desde agricultores pluriactivos, pasando por los neo-rurales (inmigrantes urbanos en la búsqueda de la calidad de vida del medio rural), a los residentes urbanos temporales, se constituyen en el objetivo de diferentes pro-

³ Se trata de los documentos provinciales elaborados en el marco del el Componente Fortalecimiento Institucional (CFI) del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (Proinder), cuyo objetivo es generar condiciones de desarrollo institucional en ámbitos públicos y otros espacios organizativos relacionados con los pequeños productores familiares, trabajadores y población rural vulnerable. Este material está publicado en <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales/Default.aspx>>.

⁴ Desde abordajes que provienen tanto desde perspectivas analíticas urbanas como rurales, esta literatura da cuenta de las transformaciones del medio rural abarcando: el fenómeno físico-funcional; el quiebre de la organización social y espacial basada exclusivamente en la agricultura; cultura y patrones de vida semejantes a los urbanos; difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación, entre otros importantes. Para un análisis en profundidad sobre estos desarrollos teóricos, véase: Ferrás (2007); Ruiz y Delgado (2008); Gorenstein, Napal y Olea (2007); Gorenstein (2000).

⁵ Esta discusión cobró impulso durante los años '80, cuando la Unión Europea promueve un plan integral de desarrollo rural cuyos lineamientos se sintetizan en *El futuro del mundo rural europeo*. Al respecto, Etxezarreta (2006:140) plantea que en estos países los agricultores y sus múltiples organizaciones, incluidos los municipios rurales, ejercen una fuerza política superior a su peso real demográfico, y económico.

gramas de desarrollo rural orientados fundamentalmente por los postulados del discurso teórico del “potencial endógeno”.

El debate sobre esta perspectiva teórica, comprendida en un proceso interdisciplinario de reconstrucción analítica al que suele rotularse como el Nuevo Regionalismo (NR), es conocido (Amin, 2000; Klink, 2001; Fernández, 2007; Brandão et al., 2005). Un breve acercamiento a esta corriente permite observar que, más allá de los matices teóricos y los distintos campos disciplinarios,⁶ el punto de convergencia de estas contribuciones radica en la asociación entre el territorio, en tanto contexto relacional y de proximidad, y el proceso que permite capitalizar la difusión de conocimientos e innovaciones. En este marco, tal como señala Fernández (ibid.:101) al analizar las políticas regionales en la Unión Europea “el concepto de competitividad fue articulado con el interés por la cohesión social y territorial”, y en tanto sustento del crecimiento “la competitividad fue entendida como el resultado de la adaptación a la nueva economía del conocimiento considerada por el Consejo Europeo de Lisboa (2000) como un

objetivo estratégico en pos del desarrollo sustentable”.

Este es el laboratorio que ha inspirado, más allá de los matices existentes, a los diseños y lineamientos de políticas agro-rurales que se difunden en América Latina. Vale la pena recalcar que este patrón genético no necesariamente se expresa en el mismo cuerpo de acciones rurales.⁷ Sí, en cambio, que es a través de la visión dominante en torno a la competitividad, que requiere lazos de solidaridad y complementariedad anclados en el territorio (Wilkinson, 2003), desde donde se articulan las políticas agro-rurales de los últimos años. Esta confluencia se plasma a través de los aspectos siguientes:

- Se trata de estimular la integración competitiva de la pequeña agricultura familiar a los mercados globalizados impulsando, simultáneamente, la creación de empleos en actividades no agrarias para facilitar las estrategias pluriactivas de estos sectores. Es decir las posibilidades de diversificación de los ingresos de la familia rural, a través de su ocupación en diversas actividades y servicios.

⁶ Comprende una extensa literatura con contribuciones, muy variadas, que enfatizan en lo local como actor/sujeto económico con capacidades endógenas para ajustarse a las nuevas exigencias de la acumulación del capital y la inserción dinámica en mercados globales. Las investigaciones refieren a la gestación y desarrollo de clusters, nuevos distritos industriales (NDI), regiones de aprendizaje (learning regions) y entornos innovadores (milieu); y, los llamados modelos de desarrollo endógeno (distintos a los de crecimiento endógeno), que enfatizan en los recursos y procesos internos de las regiones (Albuquerque, 2002; Vazquez Barquero, 1999, entre otros), en los activos relacionales y las interdependencias no-mercado (Storper, 1995) y en el aprendizaje colectivo (Pecqueur, 1996, entre otros).

⁷ Las principales líneas de este accionar se encuadran en el llamado abordaje territorial del desarrollo rural (Schejtman y Berdegué, 2004).

- Las acciones deben estar inmersas en un ambiente localizado –comunidad local– donde la articulación de los actores sociales y el tejido institucional tienen la misión fundamental de construir “ambientes sinérgicos”. El rescate del concepto de capital social⁸ se inscribe en esta visión y refiere a la movilización de las fuerzas sociales, espíritu cooperativo y, en definitiva, capacidad para concretar proyectos colectivos (territorial)⁹. Esta cuestión se vuelve clave a la hora de implementar políticas, ya que su ausencia puede bloquear tanto las iniciativas de la sociedad civil como la receptividad de los programas públicos, particularmente, aquellos inducidos para la proyección competitiva y el desarrollo de los territorios rurales.
- Por último, otra cuestión que atraviesa a estas propuestas, refiere al otorgamiento de facultades más amplias para los gobiernos locales en el marco de interrelaciones con la comunidad que potencien las diná-

micas participativas. La descentralización, entonces, es una condición necesaria, para el desarrollo rural, entendiendo que se trata de una modalidad de relacionar gobierno y sociedad civil, impulsando la sinergia de ambos sectores mediante procesos de acuerdo y acción conjunta –concertación.

Tres o cuatro observaciones sobre esta visión hoy hegemónica. En primer lugar, es preciso entender que el énfasis en el círculo virtuoso asociado al “potencial endógeno” se ha corporizado en una concepción unificada del desarrollo territorial integrado y sustentable. La misma macro-visión se utiliza para promover el desarrollo en diferentes escalas y densidades urbanas, regionales o rurales¹⁰. Así, el accionar rural en nuestros países supone, explícita o implícitamente, que bajo el estímulo de los factores localizados, los recursos inmateriales e intangibles y la voluntad comunitaria es posible remover los condicionantes (económicos, sociales, políticas, ambientales) al desarrollo rural.

⁸ Frente al alcance y difusión generalizada de la noción de capital social, hay autores que recuerdan que el conjunto de procesos cubierto por el concepto no es nuevo, dado que ha sido estudiado bajo otras etiquetas en el pasado. Durston (2002) señala, por ejemplo, que Portes (1998) alude al comienzo de la sociología y rescata a Espinoza (1998) cuando afirma que estas “nuevas” ideas constituyen, más bien, un concepto sensibilizador que dirige la atención a la importancia de la sociabilidad pero no la explica.

⁹ Caravaca et al. (2005:17) señalan que “debe ser entendido como capacidad organizativa y aptitud social para el desarrollo, determinando la habilidad y la facilidad de las gentes y de los grupos para trabajar juntos por un objetivo común. Se diferencia así de otros factores de desarrollo por su carácter relacional puesto que sólo existe cuando se comparte”.

¹⁰ Al respecto, resulta oportuno rescatar reflexiones de Carlos Vainer en su análisis crítico sobre el planeamiento estratégico, una de las herramientas más difundidas del paradigma localista: “esta permanente flexibilidad y fluidez conceptual opera como un poderoso instrumento ideológico, proveyendo múltiples y combinadas imágenes y representaciones, que pueden ser usadas según la ocasión y la necesidad” (Vainer, 2000:100).

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la reducción de la pobreza rural en los países de América Latina sigue siendo un punto central de la agenda para los organismos internacionales (BM, BID, FAO, FIDA). Los grandes lineamientos difundidos por estas usinas teórico-políticas, amalgaman sin mayores mediaciones los principios orientadores arriba mencionados tanto para delinear estrategias de vinculación comercial a mercados dinámicos como para estimular la participación y el empoderamiento de los pobres rurales. Desde esta óptica, es dada poca o nula atención en torno a las dinámicas de acumulación y la estructura de poder en cadenas globalizadas, las relaciones de producción en las tramas productivas localizadas que perpetúan la pobreza y marginalidad, entre otros aspectos relevantes (Gorenstein, Barbero y Napal, 2007).

En tercer lugar, la cuestión del capital social en el sentido del ambiente sinérgico que favorece la articulación cooperativa y solidaria de los actores locales. Inducir capital social suele ser mucho más difícil de lo que se desprende de las elaboraciones teóricas de moda. Moyano Estrada (2006) –referenciando observaciones de Graziano da Silva (2000) relativas a sociedades rurales en países periféricos– advierte sobre los riesgos de adoptar políticas inspiradas en países con una sociedad civil autónoma

y articulada, como el caso de la Unión Europea, en lugares donde tales estrategias pueden ser monopolizadas por oligarquías locales y sus redes de clientelismo. En ámbitos rurales donde la población es escasa y dependiente del empleo público, tal como sucede en muchas localidades de Argentina, estas situaciones son bastante habituales. Manzanal (2006:41), por su parte, plantea que este patrón de comportamiento no sólo reduce y condiciona la libertad de acción de actores y organizaciones sino que también contribuye al “descreimiento social, el desinterés por participar y, en definitiva, a la desmovilización”. Buena parte de las experiencias examinadas en este artículo, subrayan esta problemática.

En síntesis, el accionar el rural –al igual que el urbano– hoy presenta una fuerte sintonía con enfoques que colocan un énfasis especial sobre las capacidades locales en las que se corporizan procesos dinámicos de transformación productiva, desarrollo institucional y social. El debate pasa, entonces, por las características que devienen de las condiciones periféricas de los países y sus propias áreas rurales, localidades y/o regiones; las diferentes historias productivas y condicionantes locales, las bases socio-culturales específicas, las distintas dotaciones de recursos naturales y humanos, las dispares formas y calidades de gobierno y articulaciones institucionales.

Elementos del caso argentino

La población rural

Como lo expresa la tendencia mundial y, en el continente de América Latina en particular¹¹, la población rural en Argentina experimenta una fuerte caída desde hace más de cuatro décadas y, según las últimas cifras censales (CNP, 2001, INDEC), representaba un 10,5% de la población total si se aplica el criterio de ruralidad vigente.¹² Sin embargo, aún dentro de esta baja dimensión relativa, la incidencia de la pobreza es significativa. En efecto, según la misma fuente de información, más del 30% de la población rural era pobre¹³ –frente a una incidencia de la pobreza urbana que alcanzaba la mitad de este guarismo– y, tal como se refleja en el Cuadro 1, existe una fuerte heterogeneidad intra e inter-regional tanto en la incidencia de la pobreza rural como en términos de su peso relativo en la población total.

Las regiones más rezagadas (NEA y NOA) albergan el mayor porcentaje de población rural (23% y 21% respectivamente), con jurisdicciones provinciales

como Santiago del Estero y Misiones que alcanzan valores que rondan el 30%. Son precisamente las provincias que integran estas dos grandes regiones las que concentran la mayor proporción relativa de población rural dispersa, pese a la dinámica descendente entre los dos últimos censos (14% y 3% respectivamente). Aproximadamente 1.700.000 personas viven en pequeños pueblos, áreas rurales dispersas y establecimientos agrícolas distribuidos en el NEA y NOA. Dado el escaso desarrollo relativo en estas provincias, a su vez, se observa una elevada proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹⁴.

En el grupo de provincias más ricas, agrupadas en la región pampeana, se distribuyen un poco más de 1.400.000 habitantes rurales que representan menos del 7% de la población total regional. La caída de la población rural dispersa, con tasas superiores al 20%, se manifiesta en casi todas las jurisdicciones mientras que la asentada en pequeñas localidades, salvo en La Pampa, crece a tasas muy heterogéneas. En Buenos Aires se mani-

¹¹ La tasa de urbanización pasa de 56,5 en 1970 al 76,8 en el 2000; más aún, en la última década del siglo pasado la población rural absoluta disminuye en más de 3 millones de personas (Nações Unidas, 2005).

¹² Se consideran rurales a todas aquellas localidades de hasta 2000 habitantes. Cabe hacer notar, sin embargo, que tanto en la literatura teórica como en documentos oficiales más recientes han comenzado a plantear la discusión sobre los criterios de medición del espacio rural, en la búsqueda de indicadores que reflejen las nuevas realidades rurales. (Castro y Reboratti, 2008; Neiman y Craviotti, 2006)

¹³ Medido en términos del indicador censal de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

¹⁴ En varias localidades y departamentos de Formosa, Chaco y Catamarca, por ejemplo, los hogares receptores de planes sociales en el año 2005 superaban el 50%, con niveles que alcanzaban el 80% como en el departamento de Bermejo (Chaco) (Gatto, 2007:336).

fiesta la mayor urbanización, con la tradicional concentración poblacional en su región metropolitana y el crecimiento de las ciudades con una población superior a los 10.000 habitantes (Gorenstein, Napal y Olea, 2007). Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe detentan, en términos relativos, los territorios rurales más habitados. Cuantitativamente la población rural de estas jurisdicciones explica entre el 17 y el 10 del total, más que triplicando el peso de estos habitantes en la jurisdicción bonaerense.

En las provincias ubicadas en la región cuyana, resalta el peso de la población rural dispersa en Mendoza si bien encuadrado en un marcado crecimiento de la población agrupada; en cambio, en el caso de San Juan, el descenso de la población rural se asocia con la caída en ambas categorías poblacionales. Por último, en el grupo de provincias patagónicas se conjuga una compleja trama de factores ambientales y geográficos que condicionan su potencial para desarrollar producciones agropecuarias y sostener población en el medio rural. En este marco, como se aprecia en el Cuadro 1, todas las provincias tuvieron una evolución negativa de la población rural.

En suma, se ha dado una reducción cercana a las 350.000 personas de la población rural por la caída absoluta que experimentan los habitantes en explotaciones agropecuarias, áreas rurales y pequeñas localidades (rural dispersa¹⁵). Por su parte, se profundizan las condiciones de pobreza de la población residente tanto

en las nuevas áreas de expansión agrícola (Santiago del Estero, Chaco, Tucumán y Salta) como en el medio rural de las restantes provincias de mayor rezago económico (La Rioja, Jujuy, y Formosa) (Gatto, 2007).

Los pequeños productores familiares

Esta categoría analítica sigue siendo objeto de debate en la literatura especializada; su definición no es precisa: en un extremo se engloba a pequeños productores familiares de subsistencia, entre ellos los campesinos en su concepción clásica, y en el otro puede aludir a pequeñas explotaciones en términos de su superficie y ocupación, pero con grados de capitalización y rentabilidad relativamente altos (Tsakoumagkos, Soverna y Craviotti, 2000).

Siguiendo a Carballo (2004:9), las variables que reflejan lo que se podrían llamar “denominadores comunes” de los estudios agrarios en la materia, contemplan: predominio del trabajo familiar en las tareas productivas; acceso limitado o nulo al capital y al crédito, y componentes importantes del capital fijo depreciado; una escala productiva o dimensión económica que difícilmente le permite superar las necesidades de reproducción familiar y de su explotación. El mismo estudio señala la importancia del mercado tanto para la venta de los productos como para el aprovisionamiento de insumos y, asimismo, la integración de la pequeña agricultura familiar del país, como proveedora de materias primas de

¹⁵ La población rural dispersa disminuye 456.679 y la población agrupada aumenta 105.441.

distintas ramas agroindustriales (cultivos industriales, alimentos). Slutzky (2008), por su parte, remarca que si bien la tenencia de la tierra constituye un condicionamiento importante para los pequeños productores familiares, su capacidad de reproducción exige contemplar otro conjunto de restricciones: tamaño de la explotación, nivel de capitalización, el tipo de suelos, el acceso al agua, otros condicionantes físicos y ambientales, la orientación productiva, el acceso a innovaciones tecnológicas, así como la configuración de la estructura de poder en las cadenas agroalimentarias a las que se insertan.

En cuanto a la importancia cuantitativa de los pequeños productores en la agricultura argentina, el trabajo realizado por el Ministerio de Agricultura, Canadería y Pesca (2006b) ofrece precisiones partiendo de la tipificación de la Explotación Agropecuaria que dirigen y contemplando las diferencias agroecológicas regionales¹⁶. Cabe destacar que dentro de esta estrategia empírica, se diferencian tres situaciones o niveles socioeconómicos entre los pequeños productores familiares, ubicando el *estrato inferior entre aquellos* cuya escasez de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad; recurren, entonces, a otras estrategias de supervivencia (trabajo extrapredial, generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación). Al contras-

tar con la lógica y objetivos de los Fondos destinados a los Programas de Desarrollo Rural, se observa que es este grupo el que explica, mayoritariamente, el destino de estos aportes públicos durante los últimos años.

Como se puede apreciar en el Cuadro 2, las regiones NEA y NOA, no solo concentran la mayor proporción de explotaciones que reúnen los rasgos propios de la pequeña agricultura familiar sino que, al mismo tiempo, la participación del estrato inferior dentro del conjunto muestra el peso más alto de todas las regiones del país. Esta configuración de la pequeña agricultura se completa con valores relativamente superiores de productores que trabajan fuera de la agricultura para completar ingresos.

En las jurisdicciones de la región pampeana, pese a los procesos de desplazamiento que se verificaran en las últimas décadas, este tipo de explotaciones aún mantienen su participación relativa, en parte explicado por la menor significación relativa del estrato inferior. La información parcial disponible revela que en estas jurisdicciones las estrategias pluriactivas (fuera de la agricultura), así como la actividad ganadera y la apicultura, contribuyen a frenar el desplazamiento de las pequeñas explotaciones derivado del modelo agrícola basado en la agricultura extensiva y de gran escala (Tsakoumagkos et al., 2008).

¹⁶ La metodología considera: que el productor trabaja directamente la explotación; no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes; no tiene como forma jurídica la “sociedad anónima” o “comandita por acciones”; tienen una superficie total cuyo rango varía entre 5000 has para la región patagónica y 500 has para provincias del NEA; mientras la superficie cultivada tiene un rango de 500 has en las provincias de la región pampeana a 25 en los oasis de riego del la Patagonia y Cuyo. Ver detalles en Ministerio de Agricultura, Canadería y Pesca (2006b:31-45).

Cuadro 1: Población Rural y Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, según jurisdicción provincial y agregados regionales. Año 1991-2001

Provincia / Región	Población (en miles de habitantes) 2001			Hogares Rurales con NBI (en %)	Población (como % de la Población Total)			Variación intercensal de la Población (en %)	
	Rural	Rural Agrupada	Rural Dispersa		Rural	Rural Agrupada	Rural Dispersa	Rural Agrupada	Rural Dispersa
Buenos Aires	503,0	202,6	300,4	12,6	3,6	1,5	2,2	11,8	-29,7
Cordoba	345,7	158,9	186,9	19,4	11,3	5,2	6,1	7,7	-21,8
Santa Fe	325,3	153,4	171,9	17,1	10,8	5,1	5,7	2,0	-21,4
Entre Ríos	202,7	58,3	144,4	22,5	17,5	5,0	12,5	17,8	-19,3
La Pampa	55,9	34,6	21,4	13,1	18,7	11,5	7,1	-7,0	-28,8
Pampeana	1.432,7	607,7	825,0	16,5	6,7	2,8	3,9	7,4	-24,6
Corrientes	192,0	31,3	160,7	39,6	20,6	3,4	17,3	-0,6	-7,8
Misiones	285,5	42,7	242,8	32,3	29,6	4,4	25,1	-3,8	-3,3
Chaco	199,8	35,6	164,2	44,2	20,3	3,6	16,7	12,9	-29,3
Formosa	108,4	16,7	91,7	41,9	22,3	3,4	18,8	-9,7	-16,6
NEA	785,6	126,2	659,3	38,4	23,3	3,7	19,6	0,3	-14,1
Tucumán	274,9	43,6	231,3	36,0	20,5	3,3	17,3	17,4	0,7
Salta	178,9	61,4	117,5	48,2	16,6	5,7	10,9	31,9	-13,3
Santiago del Estero	272,9	65,6	207,3	43,8	33,9	8,2	25,8	9,4	1,5

Continúa

Cuadro 1: Continuación

Provincia / Región	Población (en miles de habitantes) 2001			Hogares Rurales con NBI (en %)	Población (como % de la Población Total)			Variación intercensal de la Población (en %)	
	Rural	Rural Agrupada	Rural Dispersa		Rural	Rural Agrupada	Rural Dispersa	Rural Agrupada	Rural Dispersa
Jujuy	91,8	37,0	54,8	44,9	15,0	6,0	9,0	20,1	-13,5
Catamarca	86,8	59,8	27,0	30,5	26,0	17,9	8,1	13,7	-0,5
La Rioja	48,9	30,3	18,6	29,7	16,9	10,4	6,4	-11,6	-3,9
NOA	954,1	297,7	656,4	40,5	21,4	6,7	14,7	13,9	-3,4
Mendoza	327,0	54,3	272,7	24,5	20,7	3,4	17,3	32,2	0,3
San Juan	87,0	30,6	56,4	27,6	14,0	4,9	9,1	-16,0	-16,9
San Luis	47,4	24,6	22,8	28,1	12,9	6,7	6,2	7,5	-26,8
CUYO	461,4	109,5	351,9	25,5	18,0	4,3	13,7	9,1	-5,1
Río Negro	86,3	36,2	50,1	24,5	15,6	6,6	9,1	0,5	-23,8
Neuquén	54,2	18,1	36,1	30,7	11,4	3,8	7,6	13,2	-3,3
Chubut	43,4	23,8	19,6	22,7	10,5	5,8	4,7	12,4	-12,2
Santa Cruz	7,6	2,9	4,7	12,2	3,9	1,5	2,4	-57,1	-32,5
Tierra del Fuego	3,0	1,3	1,7	25,0	2,9	1,3	1,7	159,1	7,7
PATAGONIA	194,4	82,4	112,1	25,2	11,2	4,7	6,4	2,2	-16,2

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

Cuadro 2: Pequeña Agricultura Familiar y ocupaciones rurales según jurisdicciones provinciales y agregados regionales. Año 2002-2003

Provincia / Región	Pequeños Productores. (en %) (*)	Pequeños Productores del Estrato Inferior (en %) (**)	Pluriactividad fuera del Sector (en %) (***)
Buenos Aires	53	24	54,0
Córdoba	55	40	48,9
Santa Fe	61	22	55,4
Entre Ríos	73	33	55,8
La Pampa	45	17	57,9
Pampeana	58	28	54,0
Corrientes	72	60	59,9
Misiones	87	75	60,8
Chaco	77	51	56,2
Formosa	73	62	71,6
NEA	79	65	61,0
Tucumán	78	61	61,7
Salta	73	78	60,5
Santiago del Estero	83	72	43,6
Jujuy	85	77	80,5
Catamarca	84	70	78,7
La Rioja	83	73	81,8
NOA	81	72	67,2
Mendoza	50	55	58,2
San Juan	41	63	65,0
San Luis	63	53	68,1
CUYO	50	56	59,7
Río Negro	50	36	61,6
Neuquén	59	45	76,5
Chubut	54	46	61,1
Santa Cruz	8	25	79,5
Tierra del Fuego	23	29	43,8
PATAGONIA	51	41	67,0

(*) Explotaciones Agropecuarias (EAP) de Pequeños Productores como porcentaje de las EAPs Totales.

(**) EAPs de Pequeños Productores del Estrato Inferior como porcentaje de las EAPs de Pequeños Productores.

(***) Productores Agropecuarios Pluriactivos fuera del Sector como porcentaje de los Pluriactivos Totales.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2006b); Quaranta (2006).

En las provincias de Cuyo, la pequeña agricultura familiar se orienta mayoritariamente a la fruticultura (vid, y frutas de carozo) y, en menor medida, a la horticultura (tomate, ajo, cebolla, lechuga). Por su parte, dentro del estrato inferior de la pequeña agricultura es usual la ganadería (ovina y caprina) con fuertes características vinculadas a producciones de subsistencia (Tsakoumagkos et al., 2008). En este marco, el dinámico sector turístico mendocino y la movilización más reciente de la minería metalífera en San Juan, pueden explicar algunas ocupaciones extra-sectoriales.

Por último, en el grupo de provincias patagónicas, con el fuerte predominio de las actividades hidrocarburífera e hidroenergética, se combinan áreas bajo riego ligadas al desenvolvimiento del complejo agroindustrial de frutas de pepita (Río Negro y Neuquén), y vastos espacios en todas las provincias de esta región orientados a la ganadería (ovinos y caprinos). En los sectores de la agricultura familiar se verifican procesos que ponen en peligro la sobrevivencia de sus explotaciones, tanto por procesos de concentración como ocurre en la fruticultura (Preiss, 2006) como por sobreexplotación de los factores productivos –tierra, acceso al agua– propios de la ganadería (Easdale, 2005).

En suma, en las regiones más rezagadas se puede observar una alta proporción de explotaciones familiares de subsistencia con altos índices de pobreza que dependen, cada vez más, de actividades extraprediales para su mantenimiento en el medio rural. Gran parte

de estos procesos se combinan con la dinámica expansiva de ocupación de tierras productivas para el desarrollo de la agricultura en gran escala (soja). Un fenómeno también presente en regiones o zonas de agricultura intensiva y producciones de alto dinamismo exportador (vitivinicultura, fruticultura). Por su parte, en las provincias más ricas –tal como se analiza más adelante– este proceso está mediado por diferentes formas de pluriactividad que contribuyen al sostenimiento de las pequeñas explotaciones frente a la profundización del modelo sojero. En otras regiones, con zonas de menor potencial agroecológico, la pequeña agricultura familiar orientada al abastecimiento del mercado local-regional (horticultura, granja, etc.) ve limitada su capacidad de reproducción en el marco de un proceso de inaccesibilidad de recursos productivos (tierra, agua, etc.) y/o disminución de la demanda asociada al despoblamiento de los pueblos.

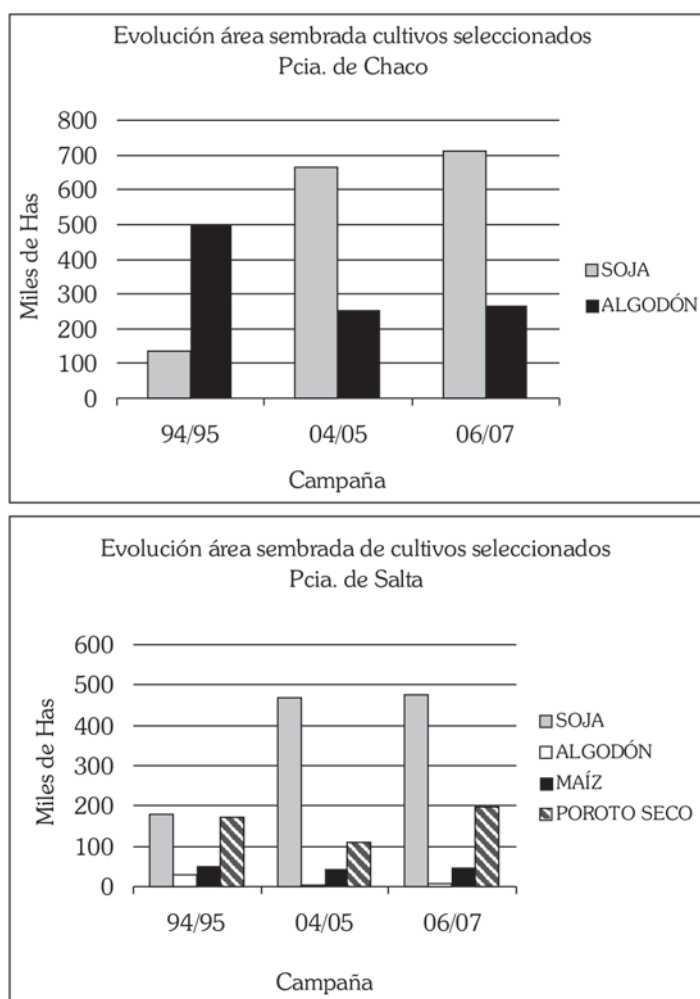
Las tendencias agro-rurales contemporáneas

Escapa a los alcances de este trabajo un análisis pormenorizado de los cambios y tendencias en curso en la agricultura y el medio rural del país. Aquí interesa hacer notar tres cuestiones que forman parte del debate actual sobre la problemática agro-rural nacional. La primera refiere al proceso de expansión de la frontera agropecuaria, asociada al despliegue espacial de la producción de soja tanto en la pampa húmeda como en zonas no pampeanas, muchas de ellas, ligadas históricamente a la producción

de otros cultivos (Ver Gráfico 1). Este proceso fue el resultado de la difusión masiva de un nuevo paquete agronómico y tecnológico (semilla transgénica, siembra directa, fertilizantes y herbicidas) en el contexto de dinámicas de transformación a escala global en el cual interactúan desde el surgimiento–expansión del mercado chino hasta los desarrollos ener-

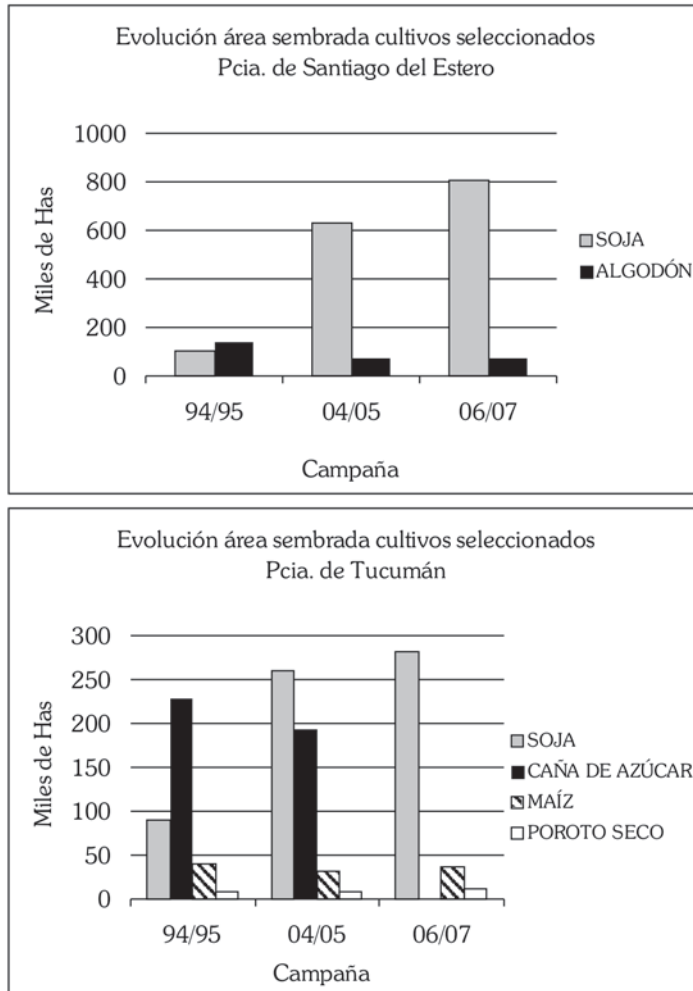
géticos y de provisión de insumos alternativos al petróleo. Muy asociado a este modelo tecno-productivo, los nuevos riesgos ambientales ligados al uso intensivo y sin rotación de las tierras, la contaminación hídrica por exceso de nitratos o fosfatos, la diseminación de envases de herbicidas, entre otras problemáticas que comienzan a difundirse.

Gráfico 1: Evolución del área sembrada en Provincias Seleccionadas



Continúa

Gráfico 1: Continuación



Fuente: Elaboración propia en base a SAGPyA.

En segundo lugar, se verifica la profundización de la concentración económica y la centralización del capital a lo largo de todas las cadenas agroalimentarias (cereales, oleaginosos, carnes, frutícola y

vitivinícola entre las más importantes). En este contexto, especial atención merecen los procesos ligados a la presencia de nuevos agentes nodales transnacionalizados (en la provisión de insumos y

equipos, por un lado y actividades de comercialización, por otro)¹⁷, la naturaleza de las innovaciones que se difunden en la agricultura y, en general, las dinámicas que conducen a redefiniciones en las estrategias empresariales y en las formas de coordinación a lo largo de las tramas (Lavarello, 2004; Gutman y Lavarello, 2002; Bisang, 2007; Viteri y Ghezán, 2002; Bendini y Steimbregger, 2002; Preiss, 2006).

En el marco de estas dinámicas se elevan las barreras de entrada para la efectiva adopción de los paquetes tecnológicos así como las barreras a la movilidad (esto es, a la transición de explotaciones desde los estratos de tamaño inferiores a los superiores), profundizando los procesos de expulsión de los sectores ligados a la agricultura familiar de sus explotaciones, trabajos y/o localidades. Una rápida ilustración de estas consecuencias sociales puede obtenerse a través de las cifras censales: casi 100.000 explotaciones familiares pequeñas y medianas menos entre 1988-2002, un aumento del tamaño promedio de las explotaciones del país de más de 100 has y, entre 1991-2001, tal como ya se mencionó, se reduce en unas 350.000 personas de la

población rural mientras que se agudizan las condiciones de pobreza de la población residente, particularmente, en las provincias y regiones más rezagadas. Esta situación, por su parte, persiste aún en aquellas provincias que integran las nuevas áreas de expansión agrícola (Santiago del Estero, Chaco, Tucumán y Salta) En este sentido, los casos de Santiago del Estero y Chaco resumen una característica saliente del fenómeno expansivo ligado al complejo sojero: un cambio tecno-productivo que desarticula entramados locales de producción y empleo¹⁸.

De un modo diferente puede pensarse en el caso de las áreas agro-rurales pampeanas. En efecto, numerosos pueblos y pequeñas y medianas ciudades han experimentado cierta reactivación económica motorizada por la demanda de insumos, equipamiento, servicios tecnológicos, sumado al efecto renta que, entre otros sectores, se tradujo en el crecimiento de la construcción. Pero en este ámbito espacial también hay una alta heterogeneidad entre municipios que manifiestan muy disímiles tamaños y densidades urbanas, con numerosas localidades con alternativas económicas reducidas al agro zonal. Los sectores de

¹⁷ Los casos de frutas frescas y vitivinicultura son ilustrativos. Más allá de la situación coyuntural de cada producto en el mercado internacional, la reconversión de estos complejos durante la década del '90 llevó a una concentración del capital vía inversiones en tecnología para aumentar la productividad de las plantaciones (especialmente las integradas con las fases de empaque, procesamiento y, en el primer caso, sitios portuarios), mientras que la crisis cambiaria de 2001/2002 impulsó la centralización, favoreciendo las adquisiciones de firmas de empaque, bodegas y comercialización menos eficientes por parte de las más grandes.

¹⁸ Un cálculo aproximado revela que esta cadena oleaginosa genera menos de un empleo cada 100 has, mientras que el algodón, principal cultivo de su base productiva anterior, genera 15. Nótese, a su vez, que el modelo de agricultura extensivo y de gran escala requiere nuevas capacidades y habilidades para los trabajos temporarios en la provisión de servicios a la producción (manejo de maquinarias informatizadas en siembra y cosecha).

la agricultura familiar de la región pampeana conviven, entonces, no sólo con los procesos de desplazamiento (tecnológico y económico) reseñados sino con muy disímiles alternativas en términos de otras actividades rentables y/o empleos extra-prediales.

En este sentido, la tercera tendencia a remarcar tiene que ver con el proceso de arrendamiento de las explotaciones agropecuarias. La mayor parte de la producción sojera (y granaria en general) se realiza en grandes extensiones, bajo contratos de arrendamiento a los llamados pools de siembra, fondos de inversión, y fideicomisos financieros. Este fenómeno de cesión de tierras ha sido significativo entre los pequeños y medianos productores, particularmente los ubicados en zonas pampeanas y de expansión sojera (Slutzky, 2003; Cloquell et al., 2005). El proceso de valorización de la tierra y los altos arrendamientos vigentes en los últimos años han revertido, en cierta medida, las características del desplazamiento económico que experimentan estos sectores en el período anterior. En efecto, la venta y/o liquidación de campos que se efectivizara durante las décadas del '80 y buena parte de los '90 del siglo anterior, con el consecuente fenómeno emigratorio hacia las ciudades más próximas o de importancia regional, hoy parece subsumirse en un renovado rentismo agrario donde

también participan sectores de la agricultura familiar.¹⁹ Entre ellos, sin embargo, tanto están los que han alquilado sus campos, convirtiéndose en rentistas (urbanos o pueblerinos), como los que se mantienen activos como productores, y localizados en las zonas de mayor productividad y densidad urbana, combinan actividades (individuales y familiares) extra-prediales fuera o dentro del sector.

Al respecto, cabe resaltar aquí otro fenómeno importante: la pluriactividad. Su presencia entre las estrategias y senderos evolutivos de los pequeños y medianos productores familiares de todas las regiones agro-rurales del país, tal como se refleja en el Cuadro 2, muestra que las salidas fuera del propio sector de actividad es una práctica que involucra tanto a los que están insertos en la agricultura extensiva como en otras producciones típicas regionales (hortifruticultura; ganadería ovina, caprina). Investigaciones recientes ponen en evidencia su importancia ofreciendo precisiones sobre las diferencias regionales: los productores pluriactivos en ocupaciones asalariadas en el NEA y NOA, mientras las ocupaciones por cuenta propia se destacan en las provincias pampeanas (Tort y Román, 2005:53).

En este marco, el factor locacional es importante y delimita las posibilidades reales en términos de trabajo, ingreso y

¹⁹ Este fenómeno constituye una línea argumental importante del gobierno de Cristina Kirchner frente a las corporaciones agropecuarias que enfrentan su política de retenciones a las exportaciones de soja. Las raíces teóricas del debate sobre los propietarios de la tierra y el agro de la pampa húmeda pernean, sin duda, esta discusión y encuadran los aportes que se han difundido en el período reciente. Véanse, entre otros, Basualdo y Khavisse (1993); Basualdo (1996); Arceo (2002); Rodríguez y Arceo (2006); Manzanal (2008).

reproducción de los pequeños productores familiares. En efecto, hay áreas rurales lejanas a los centros urbanos, con muy malas condiciones de conectividad por la falta y/o deficiencias en las infraestructuras de comunicación y transporte, en las cuales hay una mayor incidencia de los costos de acceso a diferentes mercados (de trabajo, capital, productos e insumos)²⁰. En Argentina, tal como ocurre en las estructuras rurales de otros países de la región, la polarización territorial, expresada en los muy diferentes grados de concentración y crecimiento urbano, constituye un factor importante a la hora de explicar las mayores divergencias sociales en términos de ingresos y acceso a los servicios públicos, así como las pronunciadas diferencias económico-productivas (Dirven, 2001).

En suma, las tendencias en curso revelan los cambios significativos en el perfil productivo por la irrupción de otros cultivos en provincias de regiones rezagadas (*pampeanización*)²¹; la competencia en el uso del suelo agrícola; la fuerza e intensidad de los procesos de concentración económica en las CAA; la desertificación social del espacio rural; la pobreza rural y, en definitiva, los elementos que demarcan el contexto de las políticas rurales que se discuten.

Los lineamientos rurales dominantes

Dos observaciones preliminares. En primer lugar, hay un plano de intervención sobre el medio rural del país y, la agricultura familiar en particular, que está implícito (por acción u omisión) en las políticas agropecuarias y sus orientaciones. Escapa a los alcances de este artículo el tratamiento de las innumerables discusiones y controversias sobre la naturaleza, problemas, condicionantes y perspectivas de estas acciones, especialmente a la luz del conflicto desatado en el último año. En concreto, una característica a resaltar es que las tendencias que profundizan la concentración y centralización del capital en el agro y, más en general en los eslabones estratégicos de los complejos agroalimentarios más importantes, no se han revertido, lo que exige especial reflexión a la hora de confrontar los resultados de las políticas rurales en curso. En segundo lugar, los programas y políticas rurales constituyen el plano de intervención explícita sobre estas realidades.

Estos lineamientos, tal como ya se ha señalado, remiten a las recomendaciones de política de los organismos internacionales para paliar la pobreza rural:

²⁰ En Mateo (2002:9), retomando la tipificación de De Janvry y Sadoulet (2001), se contemplan tres “salidas” potenciales para los agricultores más pobres: i) los más cercanos a los centros urbanos, pueden especializarse en productos para el mercado nacional o internacional; ii) los distantes continuarán con actividades de subsistencia, complementando las mismas con un mayor nivel de empleo fuera de sus explotaciones; iii) los ubicados en zonas aisladas, además de la emigración a las ciudades, continuarán con un nivel alto de marginalización y pobreza.

²¹ Este término alude a la expansión de uno de los principales cultivos extensivos que se desarrollan en la pampa húmeda (soja) en zonas agrícolas extra-pampeanas.

promover los sectores dinámicos de la agricultura. es decir aquellos con potencial competitivo en mercados globalizados; impulsar, simultáneamente, la creación de empleos en actividades no agrarias a fin de fortalecer las estrategias pluriactivas de los sectores de la agricultura familiar desplazados; combinar políticas focalizadas de asistencia a los sectores sociales más vulnerables (familias rurales, comunidades, etc.).

En términos de la teoría que da sustento a estas orientaciones, y en sentido amplio, el desarrollo rural tiene una dimensión integral y fructifica en aquellos territorios capaces de endogeneizar condiciones económicas, sociales e institucionales virtuosamente convergentes.

Resulta interesante intentar una reflexión sobre la forma en que esta macrovisión se traduce en los grandes lineamientos estratégicos para el desarrollo rural en diferentes provincias. Lo que se presenta a continuación se alimenta de las fuentes documentales mencionadas al comienzo del artículo (ver referencia 3) y, más allá de los enunciados formales y particularidades provinciales, lo que interesa analizar son los tres elementos clave que explícita o implícitamente integran el debate en torno al modelo de ruralidad que se promueve:

a) *Qué tipo de potencial endógeno?*

El primer elemento a destacar es la adopción de la perspectiva del desarrollo endógeno o, más recientemente, el Desarrollo Territorial Rural (DTR)²² no se apoya en una única propuesta.

Por un lado, se identifican lineamientos centrados en el estímulo y creación de condiciones de competitividad para nuevas producciones primarias. Este esquema, presente en las áreas de formulación de políticas agropecuarias de la mayor parte de las provincias (también a nivel nacional), supone la utilización de incentivos para mejorar desarrollar productos con demanda internacional. Durante los últimos años, varias producciones intensivas o no tradicionales han sido estimuladas desde esta óptica, de manera general o por medio de medidas específicas (programas de productos/tramas, zonas agro-productivas). Así, las líneas de apoyo a los pequeños agricultores combinan otras que apuntan a determinadas producciones o actividades agrícolas, encuadrando la doble finalidad de incrementar su competitividad y generar condiciones para la agricultura familiar.²³

Este tipo de soluciones, sin embargo, pueden entrar en conflicto. Las políticas de incentivo fiscal a “nuevas” produc-

²² Esta noción aparece en los documentos provinciales más recientes, mencionando los criterios y definiciones difundidas a partir del trabajo del Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (2006).

²³ Entre otros casos, el programa ProMendoza, es elocuente en este sentido; el énfasis está puesto en la configuración de un espacio organizativo que promueva la inserción competitiva de las producciones provinciales y que participe e interactúe con las instancias públicas nacionales y provinciales responsables de la política sectorial y rural.

ciones (con mercados externos potenciales), que se está implementando en numerosas provincias extra-pampeanas, generan competencia en el uso del suelo agrícola con producciones familiares tradicionales (huertas, pequeños rodeos, granjas, etc.). También, se registran efectos sobre estos sectores por la vía de la dotación/disponibilidad del un recurso estratégico como el agua, profundizando los efectos del proceso de “pampeanización”.²⁴ Asimismo, aumentan los riesgos ambientales, por problemas con la conservación y contaminación de suelos y bosques, por efectos de la erosión, el desmonte sin regulación, y la contaminación por desechos tóxicos agrícolas. En otros casos, paradójicamente, el esquema de asistencia orientado a los pequeños productores se ha convertido en un subsidio indirecto para los nodos de ciertas tramas productivas (cunicultura, otros pequeños animales) o han generado circuitos productivos informales (fiscales, condiciones de calidad) que atentan sobre la competitividad global de la trama (Gorenstein et al., 2006; Gutman et al., 2004).

Otra línea de intervención pone el acento en la capacidad de movilización, organización y autogestión de las comunidades rurales. Es decir, los lineamientos de política se centran en los productores y poblaciones rurales en términos de su

potencial para la generación de lazos sociales y acción colectiva. Las propuestas económicas tienen su origen en planteamientos diversos (economía social, solidaria, comunitaria, popular) si bien, a grandes rasgos, coinciden en las formas de producción en la que participan pequeños productores y/o familias rurales asociadas, y en un accionar público que debe incentivar estos espacios de autonomía donde se puedan afirmar solidaridades locales.

De algún modo, quienes propugnan este esquema agro-rural conciben una política pública capaz de frenar el vaciamiento de las poblaciones rurales, orientando y promoviendo la resistencia a la marginación social, económica y territorial. En este marco cabe ubicar, por un lado, las acciones propias de los programas asistenciales, compensatorios y focalizados en la pobreza rural, para los cuales la promoción de estas estrategias productivas tienen como principal objetivo mejorar los ingresos de las familias directamente involucradas.

Una visión complementaria postula, por su parte, la importancia de la pequeña producción familiar por su contribución a la generación de riqueza en las economías de los pequeños asentamientos poblacionales, localidades, cabeceras departamentales. Estas propuestas, muchas

²⁴ El caso de Catamarca ilustra este tipo de situaciones: las nuevas producciones (olivo, vid, cítricos, y hortalizas), promovidas por incentivos fiscales del gobierno provincial, combinadas con la agricultura extensiva de granos, amplían la frontera agrícola, con una disminución importante de las pequeñas explotaciones (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2005a). En La Rioja, la política de incentivo fiscal (Ley de Desarrollo Económico 22021) tiene derivaciones en el tipo y calidad del sistema de riego al que pueden acceder los pequeños agricultores, desplazados de las ventajas del nuevo sistema de irrigación por los sectores de la agricultura moderna (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2003b).

veces, persiguen el objetivo de ampliar las bases de subsistencia local (jóvenes, mujeres) y/o fortalecer actividades que operan bajo condiciones mínimas, única fuente de ingreso de los pequeños productores y/o pobladores rurales. Esto no significa, que estén ausentes los proyectos locales ligados a mercados externo cuando esta posibilidad se presenta o se avalúa como futura posibilidad.

En tal sentido:

b) ¿Cuáles cadenas de valor local?

La visión en torno a las pequeñas producciones (artesanías, agroindustrias, servicios rurales, etc.), persigue el objetivo de articular cadenas de valor local cuya fuerza potencial en mercados alternativos es un eje de las políticas propuestas.

Dos argumentos pueden enlazarse en este tipo propuesta. Uno, referido a la proximidad espacial y las economías externas asociadas a las interdependencias (no deliberadas) y, por lo tanto, al beneficio de las condiciones “pasivas” de “eficiencia colectiva”. Dos, el rol del accionar público y privado para acompañar/promover la dimensión “activa” (interdependencias deliberadas) de la eficiencia colectiva. Aunque bajo condi-

ciones locales bastante diferentes, se trata de una línea argumental asimilable a la de cluster o sistemas productivos locales difundida en la política urbana reciente (Diniz et al., 2006:102).

Un tercer argumento remite, sin embargo, a otras bases conceptuales. En un sentido amplio, puede reconocerse la influencia de corrientes críticas de la agroecología que promueven la resistencia al modelo agroindustrial hegemónico.²⁵ En efecto, poniendo el acento en el conocimiento local y sus manifestaciones en los agrosistemas se promueve la regeneración y/o creación de productos “específicos”, es decir definidos desde su propia identidad local. Los atributos valorizados para la pequeña producción agrícola y/o rural suelen combinar, entonces, lo artesanal con contenidos ambientales, construyendo estas capacidades locales a través de procesos de trabajo e instituciones sociales generadas en torno a ellos. Parten, entonces, de la valorización socio-cultural del territorio²⁶ y, al mismo tiempo, promueven una producción sana, y de calidad, mediante prácticas respetuosas del medio ambiente.

Vale la pena advertir que, más allá de la ascendencia de esta visión en la formulación de algunos programas (nacionales, provinciales, locales), es en el

²⁵ Es habitual el desarrollo de experiencias encuadradas en el modelo de investigación acción participativa, donde la interacción entre productores, técnicos, investigadores y extensionistas en general, supone un fuerte compromiso ético tanto por los valores ambientales como por los sociales (Guzmán Casado, González de Molina y Sevilla Guzmán, 2000).

²⁶ Las afirmaciones de Sevilla Guzmán (2000) ilustran al respecto: “Lo más relevante de las respuestas socioculturales y ecológicas generadas desde lo local lo constituyen los mecanismos de reproducción y las relaciones sociales que de ellas surgen. Es en los procesos de trabajo, y en las instituciones sociales generadas en torno a ellos, donde aparece la auténtica dimensión de lo endógeno”.

proceso de implementación donde se vislumbra con más claridad. De este modo, interactúan con otras lógicas de intervención –programas asistenciales, comunitarios, etc.– adoptadas y difundidas a través de grupos de técnicos y otros actores locales que interactúan en el accionar rural.

En la documentación provincial hay suficiente evidencia sobre los problemas que se entrecruzan en la evolución de las experiencias productivas promovidas y/o asistidas. Un primer nivel de condicionantes se asocia con la distancia y/o dificultades de accesibilidad entre las localidades, donde operan las pequeñas cadenas, y la ciudad. Como ya se mencionó, aquí surge otro límite impuesto por la pequeña dimensión del mercado local y, en el mejor de los casos, las ventas de numerosos emprendimientos contribuyen a estabilizar la pobreza.²⁷

En un segundo nivel cabe ubicar las relativas a la comercialización. Además de las cuestiones estructurales, derivadas del poder que ejercen los agentes nodales de las distintas cadenas productivas (agroindustrias, gran distribución), que incluso tienen cada vez más peso en la franja de producciones agro-ecológicas, hay factores intrínsecos, como el de las condiciones de informalidad (económica y tributaria) que son bastante frecuentes e inciden en el mantenimiento

de muchas de estas experiencias. Estos factores de comportamiento abren otras problemáticas: dificultades para acceder a mercados extra-locales, derivadas de las regulaciones (provinciales y locales) en relación con aspectos sanitarios y bromatológicos; las trabas impositivas; la tensión entre la esfera pública local, que debe garantizar la salubridad y calidad mínima de los productos, y los programas que promueven estas pequeñas producciones, entre los más importantes.

Desde la óptica de los promotores locales (públicos, de agencias, ONG, etc.) las pequeñas cadenas de valor, más allá de sus condicionantes, constituyen la única y/o mejor alternativa para el mantenimiento de las pequeñas explotaciones, los ingresos familiares y, en general, las economías locales. Estos planteos pueden partir de premisas diferentes. Están los que, por ejemplo, desde la órbita pública provincial las promueven porque la estructura del área no da cabida a actividades de mayor productividad relativa. Otros, en cambio, motorizan estas experiencias productivas desde una visión centrada en la salida organizacional y el accionar colectivo.²⁸ En ese marco, tanto en el discurso como desde algunas estrategias institucionales se esbozan una serie de temas que no siempre tienen el mismo significado: organización y sustentabilidad ecológica de los sistemas productivos; seguridad alimentaria, alimentos de

²⁷ Al respecto, Dirven (2001) plantea que este es uno de los factores que explica que muchos de los conglomerados agrarios y agroindustriales ubicados en países periféricos, si no la mayoría, sean enclaves o meras aglomeraciones de supervivencia de microempresas.

²⁸ Como señala Klein (2005:33): “formas activas de identidad que le den al pueblo localmente organizado, un mayor poder de participación en la toma de decisiones. Es lo que se denomina ‘empoderamiento’ (*empowerment*)”.

calidad; producción agroecológica; biodiversidad; agregado de valor, comercio justo, entre otras (Carballo, 2007:87).

c) *¿Quiénes y cómo intervienen? Cuáles sinergias colectivas?*

Siguiendo los principios globales del discurso “localista” se plantea la necesidad de construir una “atmósfera” democrática, solidaria, y con una fuerte identidad local. En tal sentido, parten de la especificación de objetivos respecto a la conformación del capital social entendido, en la mayor parte de los casos, como redes y organizaciones a través de las cuales los pequeños productores familiares y pobladores rurales asumen compromisos colectivos para lograr una valorización del territorio encuadrada en condiciones de vida que garanticen la satisfacción de diversas necesidades (inserción socio-productiva, trabajo digno, educación, salud, etc.) Este conjunto territorio-instituciones debería materializarse en senderos virtuosos, en el sentido de revertir dinámicas evolutivas negativas.

Los *parteners* naturales de las políticas rurales son las organizaciones de los productores, las experiencias asociativas y cooperativas en rubros específicos (lechería, apicultura, pequeña ganadería, horticultura, etc.) y las ONG. Un grupo importante ha sido motorizado por organizaciones religiosas, fundaciones y/o agencias internacionales u otras entidades comunitarias, en el marco de procesos largos y accidentados de construcción organizacional que reflejan las sucesivas crisis de las localidades rurales donde se asientan. Otro grupo, más re-

ciente, ha sido inducido por programas públicos (nacionales, provinciales-locales) asistenciales y/o genéricamente orientados a la promoción del desarrollo local.

Estas diferentes iniciativas y experiencias organizativas aglutinan a un espectro relativamente amplio de productores y/o pobladores en torno a temas productivos, ambientales, sociales u otros. Combinan objetivos y accionares relacionados con el acceso a la educación, salud, producción de autoconsumo y, en general, el fortalecimiento del sistema de vida rural, contemplando desde la capacitación en temas productivos, ambientales, sociales u otros, hasta objetivos exclusivamente económicos (reconversión productiva, nuevos mercados, integración agroindustrial; financiamiento alternativo; comercialización, etc.).

Si bien el espectro de experiencias es muy diverso, los documentos provinciales dan cuenta de un conjunto de problemáticas comunes. El primer elemento que se destaca es de naturaleza política; es decir, la cuestión de la construcción de poder local-rural en ámbitos donde parece que su entramado institucional (municipios, ONGs, otras entidades intermedias) carece de peso, de capacidad de coordinación, y de negociación. Todos estos factores se articulan en un ambiente socio-cultural y político que posee escasa conciencia sobre el valor de la organización, un clima de desconfianza entre actores e instituciones y, tal como se ha señalado, condicionantes estructurales (económicos, sociales, culturales y políticos) que retroalimentan diferentes tipo de conductas clientelares.

Desde esta perspectiva, entre los factores asociados a las instituciones ligadas a los sectores de la agricultura familiar se destacan: escasa presencia y/o significación; baja capacidad convocatoria; falta de renovación, envejecimiento de los cuadros directivos; “resistencia” organizativa, especialmente en áreas rurales marginales; restricciones financieras y en la dotación de recursos (humanos, técnicos y de información); baja formalización de las organizaciones existentes.

Otro problema identificado en la mayor parte de las provincias se vincula con la capacidad de gestión de la esfera pública local (municipios, agencias descentralizadas, etc.), estrechamente asociada a las falencias en la dotación de recursos humanos, infraestructuras, y financiamiento. Esto tiene relación, a su vez, con la capacidad de coordinación, articulación y negociación con instancias gubernamentales superiores y, más en general, con las posibilidades de motorizar ambientes sinérgicos en pos del desarrollo rural. Por su parte, la “lejanía” o “dispersión” de las comunidades rurales puede jugar un rol destacado en el mismo sentido.

Un balance global arroja, entonces, serios condicionantes: baja capacidad organizacional (pública y de la sociedad civil); una “ingeniería” social que descansa en el accionar centralizado e individual de los técnicos de los programas rurales; los escasos recursos públicos provinciales destinados al desarrollo rural; deficiente calificación de los recursos humanos a involucrar; debilidades propias de las organizaciones de los pequeños productores (conformación legal, representatividad, etc.) y, más en general, de los pobladores rurales. Ello se traduce en alianzas débiles que más temprano que tarde inciden en la calidad y sostenibilidad de los procesos de construcción colectiva.

En síntesis, la “dotación” de capital social parece constituir una traba importante para recrear capacidades que se plasmen en proyectos colectivos. Desde la perspectiva dominante, no se trata de cualquier restricción, es precisamente la condición que concibe al territorio, y a las regiones rurales, como cerramientos con capacidad para desarrollar estrategias autorreproductivas y moldear la endogeneización de dinámicas de desarrollo.

Algunas conclusiones

Los elementos expuestos en estas páginas sugieren dos tipos de reflexiones. La primera refiere a las tendencias agorurales consolidadas en las dos últimas décadas que dan cuenta, no sólo la heterogeneidad socio-económica, provincial y regional, sino de los efectos perversos

sobre las condiciones de sobrevivencia de vastos sectores de la pequeña agricultura familiar y las localidades donde viven. Estos procesos, asociados a cambios significativos en estructuras productivas regionales, dinámicas de mayor concentración económica en las CAA

más importantes; y modalidades organizacionales en la agricultura que elevan las exigencias tecnológicas y de tamaño económico, entre otras, en definitiva, demarcan la naturaleza y posibilidades de las políticas rurales en curso.

La segunda reflexión pone el acento en los objetivos declarados y destacados en estos programas. Las orientaciones que hoy se difunden, sin dejar de lado el diseño y estilo focalizado de la política social rural, combinan la perspectiva del desarrollo territorial articulando otra focalización: la comunidad local.

En este sentido, se han materializado, conjuntamente con las políticas básicas de índole social, en acciones de corte productivo e institucional. Las primeras han perfilado la promoción de diversas experiencias (familiares y colectivas) de producciones alternativas, productos agroecológicos, artesanías o de servicios que si bien pueden contribuir, en el mejor de los casos, al crecimiento productivo y de los ingresos de pequeños productores familiares no logran revertir los múltiples factores (institucionales, de mercado, etc.) que modelan los destinos de las pequeñas localidades o centros donde operan. El accionar en torno al fortalecimiento institucional, por su parte, se centra en la búsqueda de modalidades organizativas y canales instituciona-

lizados de participación en ambientes rurales donde, salvo excepciones, se manifiesta una institucionalidad muy baja. En consecuencia, el surgimiento de relaciones cooperativas y de la dimensión “activa” (interdependencias deliberadas), fundamentales para que se plasme la eficiencia colectiva, son fuertemente condicionadas por estos contextos.

El nuevo enfoque de las políticas rurales incorpora la heterogeneidad y diversidad espacial como encuadre para la movilización de los actores presentes en el medio rural, incluyendo las instituciones y organismos públicos próximos e implicados en la realidad de estos espacios. En este sentido, “el territorio importa” y constituye un objetivo específico de estas políticas. Pero el punto central aquí es que los ejes del accionar, si bien pueden dar lugar a micro-experiencias interesantes de ningún modo tienen el alcance y potencial para revertir las desigualdades y desequilibrios generados por el modelo en curso. Tampoco existen los procesos sociopolíticos necesarios para que estas políticas se combinen con políticas públicas más amplias que efectivamente contribuyan a la reversión de los factores estructurales que reproducen o profundizan las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de poblaciones y territorios rurales.

Referencias

ALBURQUERQUE, Francisco. *Desarrollo económico territorial: Guía para agentes*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2002.

AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de

Janeiro, v. 14, n. 2, p. 47-68, ago./dez. 2000.

ARCEO, Enrique. *Argentina en la periferia próspera: renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Perfil avanzado: política de desarrollo rural*. Brasília, DF: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2004. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs>>. Documento de Circulación.

BASUALDO, Eduardo. Los grupos de sociedades del agro pampeano. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 36, n. 143, p. 807-828, oct.-dic 1996.

_____; KHAVISSE, Miguel. *El nuevo poder terrateniente: investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1993.

BENDINI, Mónica; STEIMBREGER, Norma. Empresas agroexportadoras y estrategias globales en el sistema agroalimentario de la fruta fresca. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, n. 17, 2. sem. 2002.

BISANG, Roberto. El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer? In: KOSACOFF, Bernardo (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: Cepal, 2007. p. 187-260.

BRANDÃO, Carlos; COSTA, Eduardo Monteiro

da; ALVES, Maria da Silva. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 67-93.

CARAVACA, Inmaculada; GONZÁLEZ, Gema; SILVA, Rocío. Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial. *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 31, n. 94, p 5-25, dic. 2005.

CARBALLO, Carlos (Coord.). *Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas*. Buenos Aires: Ministerio de Economía e Producción, 2004. Serie de Estudios e Investigaciones, 7.

CARBALLO, Carlos. Cincuenta años de agricultura familiar y desarrollo rural en el INTA. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, n. 26-27, p. 63-93, oct. 2007.

CASTTRO, Hortensia; REBORATTI, Carlos. *Revisión del concepto de ruralidad en Argentina y alternativas posibles para su redefinición*. Buenos Aires: Ministerio de Economía e Producción, 2008. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/contenidos>>. Acceso en: 24 jun. 2008.

CLOQUELL, Silvia et al. La agricultura a escala y los procesos de diferenciación social. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, n. 23, p.35-57, 2. sem. 2005.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. Concepts for an approach to rural development in Mexico and Central America. In: TALLER REGIONAL DEL BID, 2001, Guatemala. Desarrollando la economía rural de Puebla a Panamá, 2001, Guatemala. *Anais...* Guatemala, 2001.

DÍAZ-ALBERTINI FIGUERAS, Javier. Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Comp.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, 2003. p.247-303.

DINIZ, Clélio Campolina; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marcos. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: CROCCO, Marcos; DINIZ, Clélio Campolina (Org.). *Economía regional y urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 87-122.

DIRVEN, Martine. El cluster: un análisis indispensable... Una visión pesimista. *Revista de la Procuraduría Agraria*, México, D.F., n. 17, p. 31-59, mayo-ago, 2001.

DURSTON, John. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Cepal, 2002. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones>>. Acceso en: 25 abr. 2008

EASDALE, Marcos H. *Evolución de las existencias ganaderas en la provincia de Río Negro: análisis de los datos del CNA 1988 y 2002*. Bariloche: Centro Regional Patagonia Norte, 2005.

ESPINOZA, Vicente. Redes sociales en el manejo de situaciones de crisis familiar. In: CONGRESO CHILENO DE ANTROPOLOGÍA, 3., 1998, Temuco. *Anais...* Temuco, 1998.

ETXEZARRETA, Miren (Coord.). *La agricultura española en la era de la globalización*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006. Serie Estudios.

FERNANDEZ, Víctor Ramiro. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana. *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 33, n. 98, p. 97-118, mayo 2007.

FERRAS Carlos. El enigma de la contraurbanización: fenómeno empírico y concepto caótico. *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 33, n. 98, p. 5-26, mayo 2007.

GATTO, Francisco. Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites territoriales para lograr una mayor equidad. In: KOSACOFF, Bernardo (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: Cepal, 2007. p. 307-356.

GORENSTEIN, Silvia. Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina). *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 26, n. 78, p. 51-76, 2000.

GORENSTEIN, Silvia et al. *Diagnóstico y propuestas para la elaboración de la estrategia de desarrollo rural de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: IICA, 2006. Documento de trabajo.

- GORENSTEIN, Silvia; NAPAL, Martín; OLEA, Mariana. Territorios agrarios y realidades rururbanas: reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 33, n. 100, p. 91-114, dic. 2007.
- GORENSTEIN, Silvia; BARBERO, Andrea; NAPAL, Martín. Agricultura familiar pampera: tramas, territorios y políticas. In: V JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AGROINDUSTRIALES, 5., 2007, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: UBA, Buenos Aires, 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, José. El desarrollo local en contextos de globalización. *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, n. 27, p. 171-187, sep./dic. 2000.
- GUTMAN Graciela; ITURREGUI, María Eugenia; FILADORO, Ariel. *Propuestas de formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales: el caso de la lechería caprina en Argentina*. Buenos Aires: Cepal, 2004. Serie Estudios y Perspectivas.
- _____; LAVARELLO, Pablo. Transformaciones recientes de las industrias de la alimentación en Argentina: transnacionalización, concentración y (des)encadenamientos tecnológico. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, n. 17, p. 65-92, 2. sem. 2002.
- GUZMÁN CASADO, Gloria; GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel; SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. La agricultura industrializada en el contexto del neoliberalismo y la globalización económica. In: GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel. *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Mundi Prensa, 2000. p. 21-61.
- KLEIN, Juan-Luis. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *Revista EURE*, Santiago de Chile, v. 31, n. 94, p. 25-39, dic. 2005.
- KLINK, Jeroen. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. San Pablo: DP&A, 2001.
- LAVARELLO, Pablo. Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentinas durante los años noventa. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 44, n. 174, p. 231-260, jul./sep. 2004.
- MAILLAT, Denis. Innovative milieux and new generation of regional policies. *Entrepreneurship & Regional Development*, Londres, n. 10, p. 1-16, 1998.
- MANZANAL, Mabel. *El conflicto ¿del campo?* Buenos Aires, mar. 2008. Mimeo.
- MANZANAL, Mabel. Regiones, territorios e instituciones de Desarrollo Rural. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (Comp.). *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 21-50.
- MARKUSEN, Ann. Des lieux-aimants dans un espace mouvant: une typologie des districts industriels. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (Ed.). *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000. p. 85-119.

MATEO, Nicolás. Competir y compartir: los retos y las oportunidades della investigación agropecuaria regional (versión para discusión). In: REUNIÓN INTERNACIONAL DEL FORAGRO AGRICULTURA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO: HACIA LA INTEGRACIÓN DE LAS AMÉRICAS, 3., 2002, Brasília. *Anais...* Brasília, 2002. Disponible en: <<http://www.iica.int/foragro/Brasil2002/mateo.pdf>>. Acceso: 03 jul. 2008.

MENDOZA (Argentina). Gobierno de la Provincia de Mendoza. *Plan de desarrollo rural de la Provincia de Mendoza*. Mendoza: Gobierno de la Provincia de Mendoza, 2003. Disponible en: <<http://www.economia.mendoza.gov.ar/informes/plandesarrollorural>>. Acceso en: 14 abr. 2008.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, CANADERÍA Y PESCA (Argentina). Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas. *Estrategia de desarrollo rural de la provincia del Chaco*. Buenos Aires: IICA, 2003a. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales/Chaco>>. Acceso en: 24 jun. 2008.

_____. _____. *Diagnóstico socio-productivo: (niveles de vida y producción) de los pequeños productores agropecuarios de la Provincia de La Rioja*. Buenos Aires: IICA, 2003b. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales>>. Acceso en: 24 jun. 2008.

_____. _____. *Actualización de la estrategia de desarrollo rural de la provincia de Catamarca*. Buenos Aires: IICA, 2005a. Disponible en: <[\[proinder.gov.ar/Productos/Documentos Provinciales\]\(http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales\)>. Acceso en: 08 jul. 2008.](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

_____. _____. *Diagnóstico agrario y rural de la provincia de Formosa*. Buenos Aires: IICA, 2005b. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales>>. Acceso en: 08 jul. 2008.

_____. _____. *Estudio de diagnóstico de la macroregión Centro Sur de la provincia de Entre Ríos*. Buenos Aires: IICA, 2005c. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales/EntreRios>>. Acceso en: 16 jun. 2008.

_____. _____. *Programa de Desarrollo Rural de la Provincia de Chubut*. Buenos Aires: IICA, 2005d. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales/Chubut>>. Acceso en: 16 jun. 2008.

_____. _____. *Estrategia provincial de desarrollo rural de Jujuy*. Buenos Aires: IICA, 2006a. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales/Jujuy>>. Acceso en: 16 jun. 2008.

_____. _____. *Los Pequeños productores en la República Argentina: importancia de la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: IICA, 2006b. Serie Estudios e Investigaciones 10.

_____. _____. *Provincia de La Rioja: estrategia de desarrollo rural provincial*

identificada. Buenos Aires: IICA, 2006c. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales/LaRioja>>. Acceso en: 24 jun. 2008.

_____. _____. *Provincia de entre ríos, formulación participativa de la estrategia de desarrollo rural*. Buenos Aires: IICA, 2006d. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales>>. Acceso en: 16 jun. 2008.

_____. _____. *El Desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales*. Buenos Aires, 2007a. Mimeo.

_____. _____. *Estrategia de desarrollo rural de la Provincia de Córdoba*. Buenos Aires: IICA, 2007b. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/Productos/DocumentosProvinciales>>. Acceso en: 24 jun. 2008.

MOYANO ESTRADA, Eduardo. Capital social y desarrollo en zonas rurales. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (Comp.). *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 103-128.

NAÇÕES UNIDAS (Comissão Econômica para América Latina). América Latina: proyecciones de población urbana y rural (1970-2025). Santiago de Chile: Cepal, 2006. Boletín Demográfico, 76. Disponible en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones>>. Acceso en: 30 jun. 2008.

NEIMAN, Guillermo; CRAVIOTTI, Clara (Comp.). *Entre el Campo y la Ciudad: desafíos y estrategias de la pluriactividad*

en el agro. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006.

PECQUEUR, Bernard. Sur la composante territoriale des processus d'apprentissage cognitif collectif. In: PECQUEUR, Bernard (Ed.). *Dinamiques territoriales et mutations économiques*. París: l'Harmattan; 1996. p. 209-226.

PORTES, Alejandro. Social capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 24, n. 1, p. 1- 24, ago. 1998.

PREISS, Osvaldo. El complejo de fruta de pepita en Río Negro y Neuquén. In: GORENSTEIN, Silvia; VIEGO, Valentina (Comp.). *Complejos productivos basados en recursos naturales y desarrollo territorial: estudios de caso en Argentina*. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, 2006. p. 129-151.

QUARANTA, Germán. Estructura y características actuales de la pluriactividad en el agro argentino. In: NEIMAN, Guillermo; CRAVIOTTI, Clara (Comp.). *Entre el campo y la ciudad: desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*. Buenos Aires: Ciccus, 2006.

RODRÍGUEZ, Javier; ARCEO, Nicolás. Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina 1990-2003. *Revista Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 219, 2006.

RUÍZ, Naxhelli; DELGADO, Javier. Territorio y nuevas ruralidades. Un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista EURE*,

Santiago de Chile, v. 34, n. 102, p. 77-96, ago. 2008.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP, 2004. Disponible en: <<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>>. Acceso en: 14 abr. 2008.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. (Argentina). *Propuesta para una estrategia de desarrollo rural de la Argentina*. Buenos Aires: IICA, 2006. Mimeo.

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. Agroecología y desarrollo rural sustentable. In: CURSO INTENSIVO EN AGROECOLOGÍA: PRINCIPIOS Y TÉCNICAS ECOLÓGICAS APLICADAS A LA AGRICULTURA, 11., 2000, Brasilia, DF. *Anais...* Brasilia, DF: PRONAF, 2000. Disponible en: <<http://www.pronaf.gov.br>>. Acceso en: 11 jul. 2008.

SLUTZKY, Daniel. A propósito del Censo Nacional Agropecuario 2002: realidad económica. *Revista del IADE*, Buenos Aires, n. 196, p. 77-83, mayo/jun. 2003.

_____. *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*. Buenos Aires: Proinder, 2008. Serie Estudios e Investigaciones, 14. Disponible en: <<http://redaf.org.ar/noticias/wp-content/uploads/2008/08/problematicas-de-tenencia-de-la-tierra.pdf>>. Acceso en: 12 jun. 2008.

STORPER, Michael. La géographie des conventions: proximité territoriale, interdépendances non marchandes et déve-

loppement économique. In: RALLET, Alain; TORRE, Andre. *Economie Industrielle et Economie Spatiale*. Paris: Economica, 1995. p. 111-128.

TORT, María; ROMÁN, Marcela. Explotaciones familiares, diversidad de conceptos y criterios operativos. In: GONZÁLEZ, María del Carmen (Coord.). *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*. Buenos Aires: Astralib Cooperativa Editora, 2005. p. 35-65.

TSAKOUMAGKOS, Pedro; SOVERNA, Susana; CRAVIOTTI, Clara. “*Campesinos y pequeños productores*” en las regiones agroecológicas de Argentina. Buenos Aires: Proinder, 2000. Serie Documentos de Formulación 2.

TSAKOUMAGKOS, Pedro et al. (Coord.). *Resumen ejecutivo: caracterización productiva y tecnológica de los pequeños productores agropecuarios de la Argentina*. Buenos Aires: Proinder, 2008. Serie Estudios e Investigaciones, 17. Disponible en: <<http://www.proinder.gov.ar/productos/biblioteca/contenidos>>. Acceso en: 14 ago. 2008.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercaderia: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide, 1999.

VITERI, María; GHEZÁN, Graciela. Innovaciones tecnológicas en los '90: industria molinera argentina. In: Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, 33., 2002, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires, 2002. Disponible en: <http://www.aaea.org.ar/doc/362_13_innov.doc>. Acceso en: 10 jun. 2008.

WILKINSON, John. Oportunidades y desafíos para la pequeña producción en el nuevo cuadro de dominación del sistema agroalimentario en América Latina. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL ALACEA, 7., 2003, Lima. *Anais...* Lima, 2003.

Resumen

La llamada cuestión rural atraviesa un proceso de redefinición conceptual en el marco de los procesos de reestructuración de la agricultura, las nuevas tecnologías de comunicación e información, la urbanización del campo, sumado a la creciente importancia de los negocios ligados a la explotación y uso de la naturaleza a nivel global. Las manifestaciones y alcances sociales de estas tendencias asumen, sin embargo, formas distintas entre los países desarrollados y los periféricos. La distancia existente entre las problemáticas no siempre se refleja con nitidez en los lineamientos de intervención dominantes, basados en la perspectiva endógena o localista. Es en este contexto, entonces, donde se ubican las reflexiones críticas que se intentan en el trabajo, apoyadas en un conjunto diverso de experiencias provinciales que traducen estas formulaciones en estrategias para mejorar las condiciones de reproducción de la pequeña agricultura familiar, los trabajadores y la población rural más vulnerable. En este marco, el trabajo discute la visión global, condicionantes y limitaciones de las políticas rurales en curso en el caso argentino.

Abstract

The so-called *rural issue* is going through a process of redefinition of its conceptual framework in the light of the restructuring of agriculture, new communication and information technologies, urbanization of the countryside, joined with the growing importance of global business linked to the exploitation and use of natural resources. The scope and social effects of these trends assume different forms in developed and peripheral countries. However, this difference is not always reflected clearly in the predominant policy guidelines, based in both cases in the concept of *endogenous potential*. In this context, this article tries to introduce some critical reflections, supported by a diverse set of provincial experiences related with the aim of improve the conditions of life of rural population, workers and small family farmers. Within this framework, the paper discusses the global vision, constraints and limitations of rural policies in the Argentine case.

Palabras clave: nueva ruralidad, políticas agro-rurales, estrategias de desarrollo rural, Argentina.

Keywords: new rurality, agro-rural policies, rural development strategies, Argentina.

Recebido em agosto de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Silvia Gorenstein es Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Profesora Titular del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, Directora de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial - Programa en Red de las Universidades Nacionales de Río Cuarto, Rosario y del Sur.

Martín Napal es Tesista de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial - Programa en Red de las Universidades Nacionales de Río Cuarto, Rosario y del Sur, Director del Programa de Empleo en el Municipio de la ciudad de Bahía Blanca.

Mariana Olea es Becaria de postgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Tesista de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial - Programa en Red de las Universidades Nacionales de Río Cuarto, Rosario y del Sur, Docente auxiliar del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur.

O petróleo como grande financiador da “guerra de lugares”: o caso dos municípios da Bacia de Campos - RJ

Jayme Freitas Barral Neto
William Souza Passos
Romeu e Silva Neto

Introdução

Nas últimas décadas, e sobretudo a partir do final dos anos 1990, um conjunto de municípios litorâneos do estado do Rio de Janeiro, fronteiros à Bacia de Campos, passou a receber um significativo volume de recursos financeiros, sob a forma de *royalties* e “participações especiais” sobre a exploração e produção do petróleo, resultando num extraordinário aporte orçamentário, cujo corolário foi um espetacular aumento do poder de atração de investimentos. Em face disso, tem-se registrado, durante o mesmo período, um significativo número de investimentos privados diretos que têm optado por esses municípios, em detri-

mento de outros no próprio estado, em outros estados e, até mesmo, na América Latina. No entanto, dentro desse conjunto de municípios, tem-se verificado um processo que, ao mesmo tempo que apresenta particularidades marcantes, mostra-se semelhante ao ocorrido em diversos pontos do território brasileiro, qual seja, uma disputa interna e externa por investimentos que autorizaria a aplicação da expressão “guerra de lugares”, de Santos (2004).

Nesse contexto, o trabalho em questão tem por objetivo investigar as bases e as conseqüências do processo de atração

de investimentos ocorrido nesses municípios, enfatizando a maneira feroz como os mesmos têm entrado na “guerra de lugares”.

Para tanto, o artigo primeiramente apresenta uma breve visão do que consiste a “guerra de lugares”, suas causas, conseqüências e justificativas. Em segundo lugar, mostra evidências de como, no Brasil, após a implementação das políticas neoliberais na década de 1990, a lógica da “guerra de lugares” tem estado presente entre os gestores de estados e municípios da Federação. Em seguida, a partir da aplicação da meto-

dologia proposta, procura comprovar que os municípios da Bacia de Campos têm se inserido não numa simples guerra fiscal mas, sim, numa verdadeira “guerra de lugares”, que, além dos benefícios fiscais concedidos, consiste em toda uma preparação do território como forma de valorizá-lo para a melhor utilização das grandes empresas que foram ou serão atraídas. Por último, o artigo, em suas considerações finais, aponta que, como conseqüência desse processo, ocorre intensa fragmentação regional, que transforma as perspectivas de desenvolvimento integrado e complementar praticamente numa utopia.

Proposta metodológica

Para avaliar a hipótese da inserção dos municípios da Bacia de Campos na lógica da “guerra de lugares”, foram realizadas pesquisas bibliográficas em livros e periódicos acadêmicos relacionados direta ou indiretamente tanto à temática da “guerra de lugares” e da incorporação de sua lógica ao Brasil quanto à dinâmica socioeconômica da Região Norte Fluminense. Somando-se a estas, procedeu-se a pesquisa documental em jornais, periódicos locais e nacionais e à consulta a sítios na internet das prefeituras e de empresas com investimentos nesses municípios. O intuito era obter informações dos investimentos futuros ou em fase de implementação, além dos incentivos fiscais e taxas de juros oferecidos, bem como dados sobre as instituições locais formadoras de mão-de-obra

e sobre as principais obras de infra-estrutura realizadas na região como preparação do território para a atuação de grandes empresas.

De forma complementar, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com representantes das empresas atraídas aos municípios do Norte Fluminense, com integrantes dos poderes públicos locais envolvidos na política de atração dessas empresas e com representantes de entidades da classe empresarial sediadas na região.

Foram entrevistados Maurício Alecrin, gerente de *marketing* da Cellofarm, indústria farmacêutica indiana instalada em Campos dos Goytacazes; Giácomo Cássaro, diretor da DuVêneto, indústria

alimentícia com sede no estado do Espírito Santo, também instalada recentemente em Campos; Lucas Vieira, gerente administrativo e financeiro da Schulz, metalúrgica alemã que se instalou no Distrito Industrial da Codin, em Campos; Geraldo Coutinho, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjam) - Seção Norte Fluminense; e Haroldo Carneiro, secretário de desen-

volvimento econômico de Quissamã e coordenador do Programa Quissamã Empreendedor. Além dessas, também foi realizada entrevista com Luiz Mário Concebida, presidente do Fundo de Desenvolvimento de Campos (Fundecam), pela equipe de pesquisa da Universidade Federal Fluminense coordenada pelo Prof. José Luiz Vianna.

A transferência da disputa intercapitalista para os lugares: novos usos e “abusos” do território

A nova lógica da localização industrial trazida à tona num contexto de intensa mundialização e penetração do capital internacional nos espaços regionais e locais afetou diretamente a gestão do território e as estratégias de desenvolvimento econômico, social e territorial.

O incremento da absorção de novas tecnologias de transporte, informática e telecomunicações na indústria e as mudanças estruturais das empresas, em torno de maior flexibilidade, implicaram num extraordinário aumento da sua mobilidade espacial, tornando-as mais independentes em relação às restrições geográficas no tocante à proximidade de fontes de matérias-primas e mercados consumidores. Alguns ramos empresariais que dispunham de grande volume de recursos financeiros e tecnológicos puderam, assim, produzir em espaços anteriormente impensados, o que os levou a redefinir suas estratégias locais. Surgiu, assim, uma gama de

lugares espalhados nos múltiplos territórios aptos para serem escolhidos para abrigar grandes empresas globais.

A maior oferta espacial de lugares para a atuação empresarial, no entanto, não desvalorizou ou banalizou a importância do espaço. Ao contrário, escolher adequadamente onde produzir é cada vez mais decisivo na acirrada competição interempresarial. Como ressaltado por Santos (2004, p. 247), para as grandes empresas, “os lugares se distinguiriam pela diferente capacidade de oferecer rentabilidade aos investimentos”. Em virtude de suas condições de ordem técnica (infra-estrutura, equipamentos, disponibilidade de mão-de-obra, logística) e de decisões políticas (leis locais, impostos), os lugares podem aumentar ou diminuir a competitividade, a produtividade e, essencialmente, a lucratividade das empresas. Assim, “cada lugar entra na contabilidade das empresas com diferente valor” (Santos, 2002, p. 88).

Deve-se observar, no entanto, que o valor que um lugar adquire, para as empresas, não é perpétuo¹. Mudanças na combinação dos fatores de ordem técnica e política podem valorizar ou desvalorizar os lugares de um instante para outro. Espaços outrora altamente valorizados, ocupados por numerosas empresas, deixaram de ser atrativos, seja por seus “problemas”, seja pela valorização de outros, ou por ambos os motivos. Em contrapartida, lugares anteriormente ignorados passaram a ser “bem-vistos” pelos representantes do capital, na medida em que passaram a oferecer excelentes condições para o aumento das taxas de lucro, pelo menos por algum tempo.

Tudo isso tem provocado significativas mudanças na gestão e planejamento dos territórios, em que as antigas concepções centralistas, baseadas em políticas de implantação de “pólos de desenvolvimento” que visavam ao estímulo à economia das “regiões menos

favorecidas” e à correção de desequilíbrios regionais, têm perdido espaço para concepções mais descentralizadas e fragmentadas de planejamento territorial, ligadas a um novo paradigma na questão do desenvolvimento econômico, o chamado desenvolvimento local², no qual o pensar regional, baseado num ideal maior de desenvolvimento nacional, é substituído pela visão fragmentada do “planejamento orientado pelo e para o mercado” (Vainer, 2007, p. 14).

Nesse novo contexto, a escala local ganha mais visibilidade e autonomia, podendo, até certo ponto, definir estratégias e objetivos próprios no que se refere ao fomento de políticas de desenvolvimento e, em muitos casos, interagir de forma direta com a escala global, principalmente no que tange à atração de investimentos. Os principais agentes da economia globalizada, as empresas multinacionais, suplantando a escala nacional³, negociam diretamente

¹ Não se pode ignorar que o valor de um lugar varia de setor para setor. Um mesmo território pode ser altamente valorizado para um ramo empresarial e pouco valorizado para outro (Santos e Silveira, 2001).

² Benko (2002, p. 228) define o desenvolvimento local da seguinte maneira: “O desenvolvimento local é, antes de tudo, a flexibilidade, opondo-se à rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se às estratégias centralizadas de manejo do território”. Cabe lembrar, entretanto, que o desenvolvimento econômico local divide-se em duas perspectivas opostas, o desenvolvimento local endógeno e o desenvolvimento local exógeno (Coelho, 1996).

³ Deve-se ter em vista que a escala nacional de decisões não perdeu totalmente sua importância. Segundo Harvey (1992, p. 160), “hoje, o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um bom clima de negócios, para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas”. Assim, conclui-se que nesse novo contexto, o governo central passa a assumir muito mais um papel regulatório do que o papel ativo de investidor e planejador do território de outros tempos, delegando este papel às esferas subnacionais de governo e/ou ao capital privado.

com os agentes locais das regiões que lhes interessam, passando para estes o seu elenco de exigências.

Todavia, é um equívoco pensar que os lugares permaneçam simplesmente numa posição passiva, esperando que as empresas os procurem; ao contrário, cada vez mais têm entrado numa frenética corrida por investimentos externos. Nesse sentido, Vainer (2007, p. 13) mostra que pela lógica competitiva imposta aos gestores locais

a cidade e a região empreendedoras são, isto é, devem ser, antes de mais nada, concebidas e planejadas como uma empresa (...) Num mundo cada vez mais pragmático, trata-se agora não apenas de explicar os sucessos e os insucessos de cidades e regiões, mas, sobretudo, formular os planos de guerra, os planos estratégicos que as conduzirão à vitória.

Como se estivessem administrando uma verdadeira empresa, os gestores buscam a todo momento conferir valor aos lugares, adaptando-os às demandas empresariais, especializando-os e modernizando-os “ao gosto do freguês”. Utilizando estratégias próprias do *marketing* empresarial, a imagem da cidade como um ambiente propício aos negócios, como um bom lugar para aumentar o lucro, passa a ser propagada “aos quatro ventos”, na esperança de que seja vista pelos grandes grupos empresariais. Dessa forma, a cidade torna-se um produto a ser promovido e “vendido”, e uma verdadeira competição entre os mais diversos lugares é estimulada em detrimento

de um “pensar” regional. É a “guerra de lugares” que se impõe (Santos, 2002 e 2004; Santos e Silveira, 2001).

A “guerra de lugares” significa, antes de tudo, a imposição da lógica competitiva capitalista em níveis escalares cada vez menores, em que expressões como *eficiência, plano de negócios, produtividade, lucro, concorrência*, destacadamente pertencentes ao mundo empresarial, passam a incorporar-se à realidade das cidades e regiões, definindo o seu “desempenho”. Os países fragmentam-se em “cidades/regiões - empresas” ávidas por mostrar que são mais eficazes do que as outras na atração de investimentos.

Nessa guerra, entretanto, não são os lugares que saem vencedores, são os grandes grupos empresariais, que, como se estivessem leiloando uma peça rara, ao anunciarem um novo investimento ou o deslocamento de uma de suas filiais, vêem um maior número de lugares dos mais diversos países oferecerem, “lance a lance”, vantagens de ordem técnica e política cada vez melhores, permitindo-lhes formar ao seu redor, conforme apontado por Santos (2004, p. 248), um verdadeiro “exército de reserva de lugares”, que a todo instante é renovado.

À medida que são julgados “adequados” e escolhidos, os lugares entram num processo de subordinação e alienação. O receituário imposto pelas empresas deve ser cumprido. Isso inclui o emprego de considerável volume de recursos públicos para preparar e adaptar o território, como exemplificam a construção e a modernização de vias de

acesso, de pontes, de canais e outras obras de infra-estrutura, para uso quase exclusivamente privado, que Santos e Silveira (2001, p. 291) denominam de uso corporativo do território.

Tal uso acaba por transferir para as grandes empresas o comando sobre porções significativas do território, permitindo-lhes decidir suas funções e os seus manejos, adaptando-os aos seus interesses. As grandes empresas globais passam assim a definir uma lógica territorial própria, utilizando os lugares à sua disposição como pontos para a sua atuação, que, através das redes materiais e imateriais mais modernas, conectam-se entre si e também com as “centrais de comando”, cidades localizadas, muitas vezes, a grande distância. Dessa forma, como apontado por Santos e Silveira (2001, p. 290), cada empresa cria uma divisão territorial do trabalho, determinando aos lugares o seu papel na sua estratégia global de atuação.

Por essa razão, em muitos casos, os territórios locais tornam-se verdadeiros enclaves nos territórios regionais e nacionais, e as ações têm uma ligação mais direta com a escala global do que com seu entorno. Constituem “espaços nacionais de uma economia internacional” (Santos, 2004, p. 244), por vezes altamente especializados num produto ou num serviço, que, destituídos de autonomia para pensar e agir, são “administrados” de fora.

As próprias articulações com outros espaços dentro de uma região ou de um país, quando realizadas, são definidas

não em função das populações numa proposta de bem-estar regional ou nacional mas em função de estratégias e objetivos privados e distantes.

Assim, as populações locais acabam perdendo o controle dos destinos de seus próprios lugares, vendo ignorados seus anseios e desejos. O território, uma vez modernizado com recursos públicos, lhes é negado; a produção realizada no local, em muitos casos, é consumida fora dele; e, em virtude de isenções fiscais concedidas, boa parte da riqueza gerada no local é enviada para fora. Dessa forma, pode-se dizer que as populações são alienadas do uso de seu território.

No entanto, cabe perguntar: o que justificaria o envolvimento numa guerra por investimentos e numa lógica de subordinação às empresas?

A justificativa apresentada pelos gestores locais baseia-se na velha falácia da geração de emprego e de dinamismo econômico imediatos. Promessas de empregos para a população local e de crescimento do PIB justificam qualquer política de atração de empresas e de uso do território ou a sua concessão para as empresas. Modelos nacionais e internacionais são evocados para infundir confiança ao “futuro próspero” decorrente desse tipo de política.

Na maior parte dos casos, a população local inicialmente se ilude ao ver “baterem à porta” novas perspectivas e, assim, alimenta esperanças em relação aos investimentos pretendidos, as quais, no entanto, são logo desfeitas com a sua

chegada. Os empregos gerados não são suficientes, e o dinamismo criado não estimula as atividades locais. Como afirmado por Coelho (1996, p. 13), na maioria dos casos tais investimentos não incorporam a mão-de-obra local, por serem “estranhos” ao perfil das localidades. Ou seja, são investimentos que não se coadunam com o padrão produtivo local (a cultura e tradição econômica da região), ignoram as potencialidades inerentes e não estimulam o sistema de inovação local.

Além disso, o autor citado destaca que esses investimentos vêm acompanhados de massas de migrantes que não são absorvidos economicamente pela região. Um processo que tende a aumentar a segregação socioespacial e os problemas urbanos, que, além do mais, são problemas que devem ser solucionados não pela empresa mas, sim, pela administração local.

Essa política de desenvolvimento de caráter exógeno e privado, embora contribua para a descentralização das atividades produtivas e cause certo impacto na economia local, gerando crescimento econômico, não promove o desenvolvimento auto-sustentado das regiões onde as empresas se instalam, por não aproveitarem as potencialidades do sistema produtivo local e por criarem, muitas vezes, um descompasso entre esse sistema produtivo e o sistema produtivo externo, que acaba se impondo e marginalizando as atividades com raízes locais.

As grandes empresas atraídas não assumem nenhum real compromisso com um projeto de desenvolvimento regional que leve em conta o futuro das populações locais, suas preocupações e bem-estar. Como “parasitas num hospedeiro”, fixam-se no território e dele absorvem tudo aquilo que possa oferecer em termos de benefícios técnicos e políticos que proporcionem o constante aumento das taxas de lucro. Todavia, ao menor sinal de redução do lucro, a responsabilidade é transferida para o território, e, sem o menor pudor, as empresas “fecham as portas” e partem para uma nova região que lhes possa render mais benefícios. Dessa forma, como num jogo de chantagens, o “lugar deve, a cada dia, conceder mais privilégios, criar permanentemente vantagens para reter as atividades das empresas, sob ameaça de um deslocamento” (Santos e Silveira, 2001, p. 116).

Percebe-se, portanto, mesmo de uma perspectiva que justifica iniciativas de desenvolvimento pautadas na atração de investimentos, a efemeridade de seus efeitos e a alienação das populações locais estão presentes. No entanto, essa concepção fragmentária, competitiva e localista de desenvolvimento econômico e de planejamento territorial ainda está longe de ser reconhecida por seus prejuízos. As suas diretrizes continuam presentes nas políticas territoriais de muitos lugares e, sobretudo, nos países da periferia do capitalismo global, que tentam a todo custo (custo mesmo!) se “inserir” no centro.

Brasil: um típico exemplo da “guerra de lugares”

No Brasil, a concepção de desenvolvimento e gestão territorial anteriormente citada bem como as políticas e estratégias para sua realização têm se mostrado cada vez mais hegemônicas.

Apesar de o Estado brasileiro constituir-se numa federação, historicamente, o governo federal assumiu importante papel no desenvolvimento e organização do espaço produtivo nacional. Como investidor ou planejador, conduziu a política industrial de projetos de desenvolvimento mais amplos, baseados na redução das desigualdades regionais e na integração do território nacional. Entretanto, a partir da década de 1980, num contexto de esgotamento do padrão de financiamento da economia brasileira, e no início da década de 1990, marcada pela adesão ao receituário neoliberal do Consenso de Washington, verifica-se profunda redefinição na atuação do governo federal no que concerne à economia e ao território.

Naquele período, a busca por inserção, ainda que subalterna, na crescente dinâmica do capitalismo globalizado é traduzida como atração de investimentos externos, adquirindo prioridade. Desse modo, o governo federal esvazia sua participação na articulação e fomento de políticas de desenvolvimento regional de caráter verdadeiramente nacional e, por meio de indiscriminada abertura econômica e da privatização de setores estratégicos da economia nacional, reduz consideravelmente os investimentos produtivos em todo o País, abrindo assim

lacunas para a ação cada vez maior das forças de mercado.

Nesse contexto, conforme apontado por Vainer (2007, p. 2), antigos órgãos e agências do governo federal, tais como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), idealizadas com a finalidade de fomentar o desenvolvimento de regiões economicamente menos dinâmicas, articulando-as em um projeto nacional de desenvolvimento, são “esvaziadas de função e sentido” e reorientadas segundo as novas concepções de desenvolvimento baseadas nas diretrizes de mercado.

Logo, grandes empresas, sobretudo estrangeiras, detentoras de grande capacidade de investimento, começam a ampliar não só sua atuação na economia brasileira, por meio da aquisição de empresas estatais, mas também o seu controle sobre significativas parcelas do território nacional, estabelecendo, de acordo com suas necessidades, uma lógica própria de ordenamento territorial, completamente desvinculada de compromissos com o desenvolvimento das regiões em que atuam.

Como em qualquer parte do mundo, essas empresas procuram os melhores lugares para produzir, ou seja, os que lhes possam oferecer as melhores condições técnicas e políticas para o alcance do lucro. Para tal, convocam o Estado nos

seus mais diferentes níveis, para que possam “assessorá-lo” da melhor forma.

Assim, nessa conjuntura, verifica-se, no Brasil, um intenso processo de fragmentação. As políticas de integração nacional perdem espaço para a visão localista de desenvolvimento baseada na atração de grandes empreendimentos. Na realidade, a carência de projetos nacionais de desenvolvimento tem levado cada fração do território nacional a elaborar metas próprias de desenvolvimento e a buscar, de maneira desarticulada e egoísta, a sua inserção direta nos fluxos do capitalismo global.

Os governos subnacionais, estados e municípios da Federação, que, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, foram dotados de maior autonomia política e fiscal para a elaboração de sua política de desenvolvimento, passam a “guerrear” ferozmente por investimentos. Para tal, conforme proposto por Alves (2001) e Cardozo (2007), utilizam, como estratégia principal, as políticas de incentivos fiscais, especialmente as ligadas à redução ou isenção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)⁴, no caso dos estados, e do Im-

posto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), no caso dos municípios.

A década de 1990 foi marcada pela larga utilização do ICMS e de outros incentivos fiscais nas disputas entre os estados brasileiros, principalmente no tocante à atração de investimentos da indústria automobilística. Entretanto, essas disputas não se resumiram a isenções fiscais. Alves (2001, p. 30) ressalta que

[...] embora o instrumento tributário seja o principal mecanismo de subsidiamento na guerra fiscal, os programas estaduais de incentivo podem ser compostos por um mix de instrumentos bem mais amplo. Às operações de isenção e diferimento do ICMS, podem ser adicionados outros incentivos com o objetivo de criar vantagens locais adicionais para os agentes privados. [...] além da utilização de recursos orçamentários através da criação de fundos de financiamento observa-se também a doação de terrenos e de obras de infra-estrutura. (Grifo nosso)

A esse respeito, e a título de exemplo, registra-se que Santos e Silveira (2001, p. 113), ao falarem das estratégias utili-

⁴ Cabe destacar que, segundo esses autores, o uso do ICMS para atrair investimento é uma prática antiga no Brasil, com origem nos anos 1960, quando esse imposto denominava-se apenas Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM). Todavia, em virtude da existência de reais projetos nacionais de desenvolvimento do governo federal, que induziam o crescimento de regiões subdesenvolvidas, tais incentivos acabavam sendo usados de forma mais tímida nas décadas de 1960 e 1970. Entretanto, a partir de meados da década de 1980, o abandono de tais projetos e a redução do papel de investidor do governo federal, combinados à maior autonomia dos estados e municípios com a Constituição de 1988, levaram ao aumento da utilização de incentivos fiscais na indução de escolhas locais, principalmente nos estados e municípios que outrora eram mais dependentes do governo federal no estímulo ao seu crescimento econômico.

zadas pelo estado do Paraná para atrair uma fábrica da Renault, mencionam que houve duplicação de estradas, ampliação do Aeroporto Internacional de Curitiba e do Porto de Paranaguá, doação de terreno, além, é claro, de isenções de impostos.

Os benefícios políticos (incentivos fiscais, leis de isenção) agregando-se aos benefícios técnicos (obras de infra-estrutura), compõem um conjunto indissociável de recursos fundamentais e poderosos para a prática da “guerra de lugares”. Dessa forma, estados e municípios com maior capacidade de oferta desses recursos se sobressaem, ditando o ritmo da disputa, que, para ser acompanhado, muitas vezes obriga os estados e municípios com menor capacidade a comprometer a sua “saúde financeira”.

Convém ressaltar ainda que, por mais que a “guerra de lugares” esteja intrinsecamente vinculada à competição, não acontece sem certa cooperação. Quanto maior a escala da disputa, mais alianças precisam ser formadas. Os municípios que disputam investimentos com municípios de outros estados ou com lugares de outros países precisam, na maioria dos casos, do apoio de seus respectivos estados e/ou da União. Tal apoio pode ocorrer por meio de incentivos fiscais conjuntos ou de ajustes na

legislação, bem como de parcerias, entre esferas de governo, para a realização de obras de infra-estrutura necessárias à atuação das empresas.

Há também, conforme previsto pela legislação brasileira, a possibilidade de formação de consórcios intermunicipais, ou seja, uma parceria formal entre municípios, com a finalidade de promover ações conjuntas para atingir um determinado objetivo comum. Todavia, quando realizadas, o que tem se mostrado raro, essas alianças estão longe de resultar num movimento articulado que planeje o território e estimule o desenvolvimento integrado dos municípios. Em geral, tais consórcios são pontuais, passageiros, uma união de forças com a finalidade única de viabilizar a atração de um investimento específico, cogitado em determinado momento.

Portanto, nesse cenário, percebe-se que o desenvolvimento regional está abandonado no Brasil. O governo federal esvaziou sua atuação regional, passando a dedicar-se a viabilizar a atração de investimentos externos, sem nenhum projeto em prol da integração produtiva nacional. Estados e municípios, por sua vez, não assumem essa função, insistindo numa frenética competição em que a cooperação é rara e incipiente e os resultados beneficiam apenas o capital.

A incorporação dos municípios da Bacia de Campos à lógica espoliativa dos lugares

A partir do início dos anos 2000, municípios localizados no litoral do estado do

Rio de Janeiro e limítrofes à Bacia de Campos foram incorporados aos impe-

rativos da “guerra de lugares”, mediante o desvio de parcela das fartas receitas que recebem, provenientes da compensação pela exploração do petróleo, para a atração e recepção de novas empresas.

Em consequência do conjunto de modificações legais e econômicas introduzidas no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), ocorreu a quebra do monopólio da estatal brasileira do segmento de petróleo. Por meio da Lei 9.478/97, também conhecida como lei do petróleo, o monopólio da Petrobras sobre a extração e produção do petróleo foi desfeito e as compensações pagas aos municípios confrontantes com as bacias petrolíferas foram superelevadas. Além disso, foi criada uma receita suplementar, também direcionada a esses municípios, denominada participação especial⁵.

Assim, um conjunto de municípios passou a dispor repentinamente de um volume estupendo de receitas orçamentárias que lhes possibilitaria a realização de um volume significativo de investimentos (ver Tabela 1). Estavam postas, dessa forma, as condições concretas para o ingresso desses municípios, historicamente marginalizados pelo capitalismo brasileiro (Cruz, 2003), na “guerra de lugares”.

A adesão dos referidos municípios à disputa pela atração de investimentos começou em 2001, com a criação de um fundo que reúne parte dos *royalties* petrolíferos recebidos por Campos dos Goytacazes. Chegando a subsidiar com crédito, em alguns casos sem juros, a instalação de empresas de grande porte dos mais variados ramos econômicos, o Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes (Fundecam) foi visto, pelos gestores da região, como um “sucesso”. Esse fundo foi logo sucedido pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Macaé (Fundec) e pelo programa Quissamã Empreendedor, do município de Quissamã.

Concomitantemente, a disputa passou a contar com a participação de outros três municípios: Carapebus, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu, que, a exemplo de Quissamã, também passaram a reservar porções de seus territórios para os futuros investidores, chamados de Zonas Especiais de Negócios (ZENs), dotando-os, antes, de toda a infra-estrutura necessária ao recebimento de novas empresas, que se beneficiariam, imediatamente, do custo irrisório dos terrenos e do valor simbólico do imposto municipal, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que, em alguns casos, não era cobrado (ver Quadro 1).

⁵ Participação especial é uma renda que incide sobre os lucros das atividades de exploração e produção de petróleo dos campos de elevada produção e rentabilidade. Na definição de Serra (2004, p. 173), “participação especial corresponde a uma parcela aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade.”

Tabela 1: Evolução das receitas orçamentárias dos municípios limítrofes com a Bacia de Campos no período 1997-2004 (em milhões de reais)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Campos dos Goytacazes	67.394.311,53	83.147.451,55	96.620.000,00	263.285,23	369.359,30	523.951,83	727.561,38	759.388,18
Carapebus	5.047.539,49	9.972.495,71	13.982.400,00	21.491,79	26.273,09	38.331,79	42.098,65	43.085,84
Macaé	54.238.435,83	65.494.056,18	92.339.000,00	162.867,93	226.858,98	343.006,23	513.101,01	536.166,38
Quissamã	14.769.712,02	17.152.079,87	31.254.000,00	53.503,42	69.788,67	93.216,40	120.845,06	119.906,97
São Francisco de Itabapoana	7.460.348,27	9.089.714,09	8.372.000,00	14.199,32	20.431,40	29.457,31	36.208,69	38.003,66
São João da Barra	8.301.574,92	10.007.138,98	11.095.000,00	27.398,41	35.374,47	26.928,88	54.849,60	63.931,81
Armação dos Búzios	9.314.919,45	15.219.496,04	21.992.000,00	31.525,03	41.494,15	55.910,28	74.378,62	75.127,06
Cabo Frio	42.337.687,85	47.287.194,00	62.386.628,00	81.128,01	106.688,54	171.137,68	215.832,06	227.121,84
Casimiro de Abreu	12.918.885,65	16.337.730,32	24.348.618,00	31.825,27	41.431,88	57.322,39	69.198,67	69.344,16
Rio das Ostras	16.041.472,44	20.901.793,80	38.822.000,00	86.610,64	135.983,65	213.247,53	328.855,08	320.710,73

Fonte: Elaboração a partir da Fundação Cide.

Quadro 1: Subsídios oferecidos por alguns municípios da Bacia de Campos à instalação de novas empresas

Subsídios oferecidos pelos municípios da Bacia de Campos inseridos na “guerra de lugares”				Incentivos fiscais	
				Espaço industrial subvencionado	
Município	Órgão de financiamento	Taxa de juros	Nome	Valor do ISSQN	Preço do terreno (m ²)
Campos dos Goytacazes	Fundecam	6% ao ano	Codin	0%	R\$ 1,20
Macaé	Fundec	Não obtida	Codin	Não obtido	R\$ 1,20
Quissamã	Quissamã Empreendedor	2% ao ano	ZEN	Negociado diretamente com as empresas	Não obtido
Carapebus	—	—	ZEN	Negociado diretamente com as empresas, em geral redução da alíquota para 0,25%	Cedido às empresas por um prazo de 15 anos, renovável por mais 15
Rio das Ostras	—	—	ZEN	Redução no pagamento nos 15 primeiros anos	R\$ 0,40
Casimiro de Abreu	—	—	Condomínio industrial	Isenção nos 20 primeiros anos	R\$ 0,00

Fonte: Atualizado pelos autores a partir de Passos (2007).

Os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, ao contrário, não tiveram a necessidade de destinar áreas ao recebimento de novas empresas, porque já haviam sido beneficiados por um programa de desenvolvimento econômico, implementado pelo governo estadual, que os dotou, décadas antes, de áreas estaduais, de baixo custo, orientadas para a instalação de indústrias, os Distritos Industriais da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin)⁶ (ver Quadro 1).

Já com intuito de induzir o espraiamento das atividades industriais, áreas municipais destinadas ao recebimento de novas empresas foram criadas, em alguns casos, nos limites com os municípios vizinhos, como ocorre com Macaé, que, por abrigar a maior parte do segmento *up-stream* da cadeia produtiva de petróleo e gás, tem sido “naturalmente” escolhido para receber investimentos ligados a esse setor:

O ideal seria continuar em Macaé. Mas ainda precisaremos fazer novas avaliações. Para optarmos por cidades mais distantes, teremos que compensar com vantagens fiscais as perdas em logística, destaca o gerente de base da Promontest, Fer-

nando Antônio Carvalho de Araújo. (Nascimento e Nunes, 2007)

Para isso, a Prefeitura [de Rio das Ostras] (através da Lei nº 0691/2002) criou o Distrito Industrial, denominado de Zona Especial de Negócios junto à fronteira com o município de Macaé, através da modificação do Zoneamento Geofísico do Município (Lei nº 0719/2002, que altera a Lei nº 0194/1996). (Melo, 2005, p. 3)

A localização é outro grande atrativo da ZEN de Carapebus. Além de estar situada às margens da BR-101, um dos principais eixos rodoviários do país, a Zona Especial de Negócios fica próxima às duas maiores cidades do Brasil e se localiza entre os portos do Rio de Janeiro e Vitória (ES), importantes corredores de exportação. Outro fator positivo é a proximidade com Macaé (30 quilômetros), onde se concentram milhares de empresas do setor de petróleo e gás; e com as regiões onde começam a ser construídos, ainda este ano, os portos do Açú (São João da Barra) e da Barra do Furado (Quissamã). (Prefeitura de Carapebus, 2007)

⁶ O ingresso de Campos na “guerra de lugares” deu-se através da reativação dos Distritos Industriais da Codin, que, após terem sido criados nos anos 1960 e até terem abrigado algumas indústrias, experimentaram um período de desativação de cerca de 20 anos, por terem sucumbido à competição com o estado do Espírito Santo. Esse estado, após sua inclusão na Sudene, passou a oferecer um conjunto bastante agressivo de atrativos fiscais. Macaé, por outro lado, não vivenciou a desativação de seu Distrito Industrial, que recebeu a instalação de algumas empresas ligadas à economia petrolífera, mas também não experimentou um período de crescimento significativo nos últimos anos da demanda por terrenos no distrito, como experimentou Campos (Passos, 2007).

“Macaé está saturada, sem espaço e com forte especulação imobiliária”, diz o assessor da Secretaria de Fazenda, Indústria e Comércio de Casimiro de Abreu, Ermano Neves. A cidade montou um pequeno estande na feira para divulgar um condomínio industrial e comemorava o primeiro contrato, com a portuguesa Quintas & Quintas. A empresa vai se instalar na cidade para fabricar amarras para ancoragem de plataformas de petróleo. (O Estado de São Paulo, 2003)

Como fica claro, as grandes beneficiadas acabam sendo as empresas, que, além das vantagens fiscais, podem desfrutar da proximidade com Macaé, onde estão os principais fornecedores e consumidores, e ao mesmo tempo fugir das deseconomias geradas nessa aglomeração⁷, localizando-se em municípios menos densos. Além disso, como se não bastasse ter a sua disposição lugares “endinheirados” ávidos por elas, essas empresas ainda estimulam a competição regional para obter ofertas mais vantajosas:

Eu acho que disputa sempre vai haver, mas eu acho que cada um vai ter o seu trabalho. Campos está atraindo empresas, nós estamos atraindo também, somos vizinhos, entendeu! Acho que com certeza vai haver. Já teve empresas que veio aqui, foi em Campos. E fica jogando lá e cá, isso acontece. É concor-

rência saudável, acho que isso não tem problema não. (Carneiro, Secretaria de Quissamã, 2008)

Além dos incentivos fiscais, as empresas fazem uma série de exigências no que tange à preparação do território, que devem ser cumpridas pelas prefeituras locais, sob a ameaça de perder o investimento:

A empresa holandesa Compipe Netherlands quer estabelecer no complexo industrial de Barra do Furado [nos limites entre Quissamã e Campos] uma unidade de fabricação de dutos submarinos de petróleo e gás offshore. O projeto foi apresentado nesta sexta-feira ao prefeito [de Campos] em exercício, Roberto Henriques, em reunião no gabinete, no Centro Administrativo José Alves de Azevedo, sede da prefeitura, pelo representante no Brasil, David Ortiz, e o consultor, Eduardo Val.

Para o andamento do projeto é necessária uma contrapartida da prefeitura para a desapropriação de um terreno com 50 mil metros quadrados sobre o canal, um calado passando de 7,5 metros para 9,5 metros e extensão das linhas elétricas de média tensão até a boca do canal. Ortiz explicou ao prefeito que Campos é o plano A da empresa por questão estratégica de logística, já que está na bacia petrolífera, porém, existe o plano B, que é em São Paulo,

⁷ A respeito dessas deseconomias, Barral Neto et al. (2008) apontam os altos preços dos imóveis, o congestionamento do trânsito e a crescente violência.

que conta com toda a infra-estrutura para a instalação da fábrica holandesa. [...]

Roberto Henriques se comprometeu a entregar o ofício com as propostas da Compipe ao prefeito de Quissamã, Armando Carneiro, e analisar as contrapartidas dos dois municípios para a instalação da fábrica holandesa em Barra do Furado. Ele também pedirá parceria neste sentido ao governador [do estado do Rio de Janeiro] Sérgio Cabral durante reunião no Palácio Guanabara na próxima quarta-feira, dia 16, às 15h30. (Nuffer, 2008)

O prefeito em exercício [de Campos], Roberto Henriques, e secretários da área de infra-estrutura e planejamento estiveram reunidos na manhã desta sexta-feira (11) com diretores da empresa Norte Americana Edison Chouest Offshore, que construirá o Porto de Barra do Furado, na foz do Canal das Flexas, na região do Farol de São Thomé. [...]

[O prefeito Roberto Henriques durante a reunião com os representantes da Edison Chouest Offshore disse:] “Os senhores podem estar certos de que a Prefeitura de Campos está sim empenhada em agilizar os procedimentos e o que for necessário para tirar o projeto do papel. As instalações da Secretaria de Planejamento estão à disposição da Chouest. Na semana que vem estaremos estreitando os entendimentos com o governador Sérgio Cabral, para que o Estado participe com as prefeituras de Campos e Quissamã,

para realizar as obras de dragagem do canal e do bypassing. Em seguida estaremos na Petrobrás para adiantar outras parcerias que também vão viabilizar o empreendimento que vai de certa forma fazer interface com o aeroporto que a estatal vai construir no Farol de São Thomé para dar suporte às atividades offshore na Bacia de Campos, que tem novas demandas a partir da atuação de novas empresas do setor de exploração de Petróleo, além da Petrobras.” (Delfino, 2008)

O caso de Campos dos Goytacazes é bem ilustrativo nesse sentido. Além das obras de dragagem do Canal das Flexas, que realizará em parceria com a prefeitura de Quissamã, na fronteira dos dois municípios, para viabilizar a instalação dos empreendimentos supracitados, a prefeitura de Campos, após atrair empresas de grande porte, como a Schulz, para o Distrito Industrial da Codin, agilizou uma série de medidas para atender a exigências dessas empresas. Foram elaboradas propostas para a criação de estradas de contorno na BR-101, e, em parceria com a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero), foi elaborado um plano de desenvolvimento aeroportuário (PDA) para a ampliação da capacidade do Aeroporto Bartolomeu Lisandro, localizado nesse município. Dessa forma, procurou-se resolver dois importantes gargalos apontados pelas empresas localizadas na Codin:

Algumas coisas hoje ainda atrapalham algumas indústrias a se insta-

larem, como o problema da BR-101, que é um grande problema; nós temos o problema do aeroporto, que não tem quase vôos. (Vieira, 2007)

Alguns municípios da região têm se antecipado às empresas, dotando seu território de condições técnicas e usando-as como parte integrante de seu “pacote” de ofertas:

A Zona Especial de Negócios (ZEN) é um projeto elaborado pela Prefeitura de Rio das Ostras através da Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, a fim de atrair investimentos produtivos, diversificar a economia do município, ordenar as atividades empresariais de produção de bens e serviços, estimular o turismo de negócios e gerar empregos. [...]

Os investimentos municipais iniciais, conforme dados fornecidos pela Prefeitura, são da ordem de 8 milhões de reais, de forma que a ZEN contará com 12 quadras e 148 lotes, em uma área aproximada de 1 milhão de metros quadrados, com fornecimento de água, estação de tratamento de esgotos e efluentes, saneamento básico, energia elétrica, pavimentação, fornecimento de gás natural, telefonia por fibra ótica, internet em banda larga, Centro Tecnológico, Centro de Qualificação Profissional, Hospital e um Shopping de Serviços. (Melo, 2005, p. 3)

Quissamã lança sua primeira Zona Especial de Negócios, a ZEN 1. Loca-

lizada no bairro Conde de Araruama, a cinco quilômetros da BR-101 e a 15 quilômetros do Centro da cidade, a ZEN 1 conta com toda a infraestrutura necessária para a instalação de empresas, como eletrificação, abastecimento de água e pavimentação. Aliada ao programa Quissamã Empreendedor, que oferece incentivos para empreendimentos no município, a ZEN promete dar um salto de desenvolvimento para Quissamã. Outro grande atrativo do município veio do Governo do Estado. Quissamã está dentro da área de incentivo com ICMS a 2%, uma ação estadual para industrialização do interior. [...] A ZEN 1 compreende uma área de 200 mil metros quadrados, com possibilidade de expansão até 800 mil metros. Destinada preferencialmente a agroindústrias e a empresas prestadoras de serviços, a ZEN 1 já atrai empreendedores. Três empresas já estão se instalando no local: a Cooperativa de Macuco, cujo projeto foi aprovado pelo programa Quissamã Empreendedor; a Pró Vida Alimentos, empresa de fabricação de açúcar mascavo, e a Barro Branco Metalúrgica. Juntas, as três empresas irão gerar 120 empregos diretos no município. (Carneiro, Secretaria de Quissamã, 2008)

O novo condomínio empresarial [a ZEN do município de Carapebus] terá uma área de 204 mil metros quadrados, divididos em 36 lotes, e uma completa infraestrutura, composta por ruas pavimentadas, água, esgoto, energia elétrica, rede de in-

terfonia, fornecimento de fibra ótica, gás e transporte coletivo. (Prefeitura de Carapebus, 2007)

Agindo como verdadeiros empresários negociadores, os prefeitos da região têm viajado pelo mundo para “promover” a imagem dos seus respectivos municípios como um “bom” lugar para investir. Participam de eventos empresariais, montando *stands* para divulgar seu “produto”, fazem visitas às sedes das empresas, assessoram os empresários que vêm conferir as “qualidades” dos municípios:

A falta de informação sobre os atrativos que os municípios próximos a Campos oferecem aos fornecedores é o principal motivo para as empresas não escolherem estas cidades como local de instalação. A Onip tem aconselhado as prefeituras a comparecerem no maior número possível de eventos, acrescenta.

No mês passado, o prefeito de Carapebus, Eduardo Nunes Cordeiro, deixou a agenda municipal para ir a Houston divulgar a cidade entre os empresários que participavam da feira internacional OTC (Offshore Technology Congress). “Algumas empresas demonstraram interesse pelas cidades do Norte e Leste fluminense”, adiantou Machado, que também participou do evento.

Na bagagem de retorno dos Estados Unidos, o prefeito de Carapebus trouxe um novo investimento para a sua cidade. A Cordoaria São Leopoldo, empresa gaúcha especializada na produção de cabos de poliéster

para ancoragem de plataformas em águas profundas, instalará uma unidade no município. “Eles têm contrato de quatro anos com a Petrobras e fecharam a instalação em nosso condomínio. Como são de Porto Alegre, o custo para o transporte dos produtos era muito alto”, explica o secretário de Planejamento da cidade, Jorge Aziz. (Nascimento e Nunes, 2007)

É, a gente ainda tem feito um esforço, por isso, a gente vem participando dessas feiras, que assim, é um momento muito bom de você estar mostrando o município, as suas potencialidades e tudo mais e com isso a gente tem conseguido ser visitado. (Carneiro, Secretaria de Quissamã, 2008)

As potencialidades de Campos no setor industrial estão sendo divulgadas na cidade de Dusseldorf, na Feira Internacional de Tubos especiais para a indústria de petróleo e gás, na Alemanha. Um painel que retrata o canteiro de obras do empreendimento empresarial da Schulz para fabricar conexões em ligas especiais no Distrito Industrial de Guarus – com a cidade ao fundo – está exposto em local estratégico da Feira, que é freqüentada por investidores de todo o mundo, notadamente empresários do setor naval, petróleo, gás, têxtil, sucroalcooleiro, metalúrgico e portuário. [...]

“Hoje (terça-feira, dia 25) ficamos o dia todo fazendo contatos com empresas na Feira em Dusseldorf.

Na oportunidade, entregamos o painel que retrata as obras da primeira fábrica da Schulz na América Latina, que está sendo construída em Campos. O senhor Schulz ficou muito satisfeito e fez questão de expor o painel, que está nos ajudando na divulgação comercial de Campos”, informou Lucas Vieira [ex-diretor do Fundecam]. [...]

O secretário acrescentou que amanhã (quarta-feira, dia 26) a comitiva de Campos vai à cidade de Krefeld, onde o prefeito Mocaiber será recebido formalmente pelo presidente da Schulz, para conhecer a fábrica e os produtos que vão ser fabricados na indústria que o grupo constrói em Campos. (Delfino, 2006)

As mais de 400 empresas que participaram da feira Brazil Offshore, realizada na semana passada em Macaé, Litoral Norte do Rio, enfrentaram forte assédio de prefeituras de pequenas cidades da região e governos estaduais, que corriam em busca dos petrodólares da região. A oferta de vantagens como doação de terrenos e isenção de impostos chegava a reeditar a guerra fiscal travada nos últimos anos entre estados e municípios para atrair grandes projetos industriais. (O Estado de São Paulo, 2003)

Contando com recursos financeiros de que poucos municípios brasileiros dispõem, seria difícil imaginar que esses municípios ficariam limitados a uma disputa

“interna” por investimentos. Conforme constatado pelas matérias jornalísticas levantadas e entrevistas realizadas, a abrangência dessa disputa é muito maior, em relação tanto à localização geográfica quanto aos ramos industriais, visto que empresas desvinculadas da cadeia produtiva do petróleo também têm sido atraídas para a região⁸. Pode-se dizer assim, que os municípios confrontantes são os mais novos participantes da “guerra de lugares” no Brasil:

A gente tava buscando, fazendo algumas análises de monta mesmo em Vitória [Espírito Santo], já que a fábrica [da Duvêneto] já era ali, só que a Prefeitura em si não tava dando muito incentivo. Depois disso, o primeiro que começamos a fazer nessa questão foi aqui [em Campos]; teve outros também, mas a questão do Fundo Fundecam foi o que mais interessou pra gente. (Cassaro, 2007)

Quando a Cellofarm optou por Campos, a negociação estava praticamente concluída com o estado de Goiás, na cidade de Anápolis, graças aos incentivos fiscais que o estado de Goiás tem. (Alecrim, 2007)

Ela [a Schulz] foi ao Espírito Santo, esteve observando lá, e veio para Campos [...] teve também em Niterói [...] tiveram oferta do Nordeste, através de um banco do Nordeste, o Banco do Nordeste, que facilitaria também a instalação, mas como você falou, incentivos hoje tem aqui

⁸ São o caso, por exemplo, da Duvêneto, ligada ao ramo da indústria de alimentos, e o da Cellofarm, ligada à indústria farmacêutica, ambas localizadas em Campos.

no estado do Rio, tem no Espírito Santo, e, na verdade, o dinheiro através do fundo, que é um dinheiro mais barato, [...] quando você consegue ter um recurso barato, que você não onera a instalação da empresa, você não liga de estar pagando impostos, de você estar fazendo outras coisas, porque você teve uma ajuda para não estar pagando caro para se instalar no município. (Vieira, 2007)

A próxima fábrica da japonesa Toyota poderá ficar em Campos. A notícia foi veiculada pelo jornal O Dia na edição de ontem, 23, e confirmada, pela manhã, pelo prefeito Alexandre Mocaiber, numa emissora de TV a cabo local e reprisado num programa de Rádio do governo municipal, transmitido pela Rádio Educativa FM. O município disputa com o estado do Espírito Santo a implantação de uma fábrica da Toyota no Brasil, para fabricar um compacto, carro para disputar o segmento popular, já que a marca é líder de vendas do Sedan (Corolla). Antes da disputa entre os estados do Rio e Espírito Santo, a Bahia e o Rio Grande do sul entraram na disputa pela nova fábrica com a região do ABC paulista, onde se concentram as principais montadoras do país. (Campos, 2007a)

Embora a disputa por investimentos esteja relacionada à lógica do capitalismo, a “guerra de lugares” que atinge esses municípios cria uma superposição de escalas, havendo, em alguns casos, disputa dos municípios da região até

mesmo com outros países. Um exemplo disso pode ser retirado da declaração do representante da Schulz, que afirmou em entrevista que, muito antes da definição pelo Brasil, a empresa chegou a cogitar a sua instalação em outros países da América Latina:

Foi feita [uma pesquisa] em vários estados onde teria as melhores condições porque, na verdade, a Schulz está no mercado brasileiro há 10 anos como distribuição. A Schulz do Brasil, as pessoas daqui, tiveram que fazer um trabalho para convencer a Alemanha para montar uma fábrica no Brasil e não no México, como estava se cogitando, e em outros lugares que eles [os proprietários da Schulz] possuem fábricas. Então, na verdade, foram vendidos os benefícios que teriam que estar se instalando aqui: o Fundo, a questão dos incentivos, a mão-de-obra que eles consideram boa aqui e com custo competitivo a nível mundial e principalmente com qualidade. (Vieira, 2007)

Contudo, é importante ressaltar que somente a oferta de subsídios a partir da aplicação dos *royalties* e a disponibilização de terrenos baratos e incentivos fiscais municipais talvez não expliquem integralmente a incorporação desses municípios à “guerra de lugares”. A participação dos governos supralocais tem se mostrado de fundamental importância para a atração da maioria dos investimentos, principalmente a do governo do estado do Rio de Janeiro, que por meio de seus programas de financiamento e da realização de obras de infra-

estrutura tem viabilizado a consolidação de empreendimentos na região:

A gente faz agora uma parceria com a Investe Rio, uma agência de fomentos que também tem feito parcerias com o Fundecam, aonde normalmente a gente tem entrado com o prédio e a Investe Rio financia os equipamentos para o empreendimento [...] Com recursos do Estado, os do fundo, que tem FREMF, é um nome esquisito, mas é o Fundo de Recuperação Econômica do Norte e Noroeste Fluminense. [...]

O governo do estado foi muito importante, ele que atraiu essas empresas para a gente. (Carneiro, Secretaria de Quissamã, 2008)

A disputa pelos investimentos não ficou só entre prefeituras [durante a realização da Feira Brasil Offshore em 2003]. Os estados do Rio e Espírito Santo travaram um embate verbal em uma das conferências da feira para mostrar aos investidores suas vantagens. (O Estado de São Paulo, 2003)

A empresa Aker Promar será a responsável pela construção do estaleiro em Barra do Furado, e a Chouest Alfanave assumiu a responsabilidade de instalar uma base *offshore* no Farol de São Tomé (Baixada Campista). As duas empresas têm previsão de, juntas, investirem cerca de R\$ 110 milhões no empreendimento. O governo estadual e as duas prefeituras assumiram a dragagem do Canal das Flechas e também o trans-

passe de sedimentos (através do *by pass*), num investimento que foi inicialmente orçado em R\$ 60 milhões. (Moraes, 2008b)

Com investimentos de R\$ 5,8 bilhões e geração de 5 mil empregos na fase de construção, além de 3 mil diretos na operação, o Complexo Logístico e Industrial do Açú envolve os estados do Rio e Minas Gerais. O sistema começará a operar a partir do segundo semestre de 2009, com exportações de 8 milhões de toneladas naquele ano; 20 milhões em 2010 e 26 milhões em 2011. As vendas para o exterior representarão US\$ 1,5 bilhão/ano somente em minério de ferro.

“A implantação de um projeto como esse só é possível com o apoio dos governantes. Quero aqui registrar meu especial agradecimento à governadora Rosinha Garotinho. O empenho demonstrado e os incentivos concedidos estão nos permitindo fazer algo grandioso, de porte mundial, para o Rio de Janeiro. Ficamos muito felizes com a liderança da senhora e a dedicação de seus secretários. Vamos agregar valor à matéria-prima que vem de Minas. E, na esteira do complexo, certamente outros empreendimentos virão para a região. Inicialmente tínhamos 2 mil hectares e já compramos mais 4 mil hectares para executar uma série de projetos que irão se instalar no entorno. Estamos muito felizes de poder participar desse PIB novo fluminense” explicou Eike Batista. (Rio de Janeiro, 2006b)

O governador Sérgio Cabral lançou, no dia 8 de novembro, o Plano Estratégico 2007-2010, com o objetivo de criar condições para promover um *boom* de desenvolvimento. O governador e empresários assinaram o projeto criado para acompanhar e dinamizar as ações relacionadas ao governo para a execução de grandes investimentos em curso no estado, como o Aeroporto Internacional de Cabo Frio; a construção do estaleiro Aker Promar, em Barra do Furado, Quissamã; a implantação do Complexo Petroquímico de Itaboraí (Comperj); a construção do Porto do Açúcar da empresa MMX, em São João da Barra; o complexo siderúrgico ThyssenKrupp CSA, em Santa Cruz, no Rio; e a siderúrgica Votorantim-Metals, em Resende. O Plano prevê estratégias de ação e investimentos públicos e privados em educação, saúde, recuperação de rodovias, urbanização de comunidades, saneamento, desenvolvimento econômico diversificado e geograficamente equilibrado. (Rio de Janeiro, 2006a)

Não se pode esquecer, ainda, que a Lei estadual 4.533/05, que reduziu para 2% o ICMS de alguns segmentos industriais que se instalassem nas regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro, foi um dos fatores responsáveis pela inserção desses municípios na “guerra de lugares”:

Eu estou na Schulz há pouco tempo. Na verdade, há dois, três meses. Mas a gente conhece o histórico da

empresa: ela foi ao Espírito Santo, esteve observando lá, e veio para Campos em função principalmente da localização, em função do mercado de petróleo (onde eles atuam muito) e, principalmente, em função do Fundo de Desenvolvimento de Campos (Fundecam), que foi quem financiou a instalação da indústria. E depois que já estava em andamento, em função da Lei 4.533 de ICMS, que também facilita a instalação de empresas aqui no município. (Vieira, 2007)

E além do FREMF, os incentivos que a “Lei Rosinha” dão para o desenvolvimento dessa região, são 31 municípios no Norte e Noroeste, são os 2% de ICMS, isso aí tem sido fundamental para atração de empresas, como também esse FREMF. (Carneiro, Secretaria de Quissamã, 2008)

Outro processo que corrobora a tese da inserção desses municípios na “guerra de lugares” é a intensa extração de mais-valia pelas empresas neles instaladas. Tais empresas gozam do máximo de benefícios e, como se isso não bastasse, uma vez instaladas, buscam explorar ao máximo tudo o que os municípios podem lhes oferecer. Nesse aspecto, pode-se citar o exemplo da alemã Schulz, instalada no Distrito Industrial da Codin em Campos, que, além de ter gozado de isenção de impostos municipais, impostos estaduais reduzidos, terreno barato, crédito subsidiado da prefeitura de Campos e do governo do estado do Rio de Janeiro, estaria pagando uma média salarial em torno de 1,5 salário mínimo.

Quando perguntado, durante entrevista concedida, se o fator mão-de-obra barata foi determinante para a instalação da Schulz em Campos, Lucas Vieira, representante da empresa, respondeu:

Foi um fator determinante. Não uma mão-de-obra barata, uma mão-de-obra qualificada e com preço justo. [...]

a mão-de-obra que eles consideram boa aqui e com custo competitivo a nível mundial e principalmente com qualidade. (Vieira, 2007)

Outras empresas, também de grande porte, como a Duvêneto, empresa capixaba produtora de biscoitos instalada na baixada campista, têm comemorado o fato de empregarem funcionários que residem nas suas proximidades, porque isso lhes possibilitaria o não-pagamento de vales-transporte (Barral Neto et al., 2008; Passos et al., 2007). A Duvêneto, além disso, atrasou por meses o pagamento dos funcionários e, mais, quando os salários foram pagos, o seu valor mostrou-se desestimulante.

Os baixos salários oferecidos em contrapartida à carga horária e outras cobranças fizeram muitas mulheres, a maioria na produção, a deixar a empresa voltando para atividades,

por exemplo, de faxinas residenciais. Três faxinas semanais rendiam o equivalente ao que recebiam com atrasos freqüentes na fábrica. (Moraes, 2008a)

Esse conjunto de variáveis é que garante e possibilita a tese levantada por este trabalho: a deflagração, a partir dos primeiros anos da década de 2000, de uma disputa por investimentos que, de tão intensa, não se restringiria a uma simples guerra fiscal, mas teria uma natureza muito mais ampla, uma verdadeira “guerra de lugares”.

Um fato relevante, envolvendo os municípios da Bacia de Campos, é que o quadro que possibilita a existência de uma “guerra de lugares” é assegurado, contraditoriamente, pela cooperação. Na busca da preservação do seu valor, as elites locais articulam-se em torno da criação de mecanismos que garantam a fiscalização do repasse dos *royalties* e a permanência do recebimento desses recursos. Assim, em 2001, foi instituída a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (Ompetro), que se constitui no grande instrumento de manutenção das condições que asseguram, a esses municípios, o direito a competirem entre si⁹.

⁹ Pertencem à Ompetro, atualmente, os seguintes municípios: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Niterói, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

Considerações finais: conseqüências da “guerra de lugares” na Bacia de Campos

A entrada dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos na “guerra de lugares” tem significado, por um lado, uma maior inserção dessa porção do território fluminense na atual fase do capitalismo, revertendo um histórico quadro de marginalização econômica, e por outro, trazido sérias conseqüências para o desenvolvimento dessa região a médio e longo prazo. Observam-se, na continuidade desse processo, as raízes de uma verdadeira fragmentação regional, causada, sobretudo, pelas disputas por investimento entre os próprios municípios.

O fato de cada município traçar suas próprias estratégias de desenvolvimento baseadas na criação de atrativos para as grandes empresas desfaz as perspectivas de um desenvolvimento integrado focado nas potencialidades e complementaridades regionais. O pensar regional, nunca formado, fica mais distante.

Nesse sentido, quando perguntado sobre as possibilidades de um desenvolvimento regional integrado, Haroldo Carneiro, secretário de desenvolvimento econômico de Quissamã, respondeu:

Isso é o ideal, é difícil conseguir harmonizar tudo isso que você pensa, é complicado. Mas a tendência é cada um mesmo criar sua forma de atração e desenvolver. Acho que o importante é essa idéia se solidificar na região, e está ganhando um ponto

cada vez mais com o sucesso de Campos. E, com Quissamã Empreendedor, os outros municípios vão vendo e a população pede isso, quem investir na área de geração de emprego na região vai ganhar muito. (Carneiro, Secretaria de Quissamã, 2008)

O presidente da Firjam - Seção Norte Fluminense, Geraldo Coutinho, embora mostrando-se otimista com a atuação dos fundos, também compartilha da idéia de que o pensar regional está sendo posto de lado:

Gostaríamos muito que eles assumissem um formato um pouco diferente do que o que está sendo implementado. Gostaríamos também que esses “Fundos” pudessem ter um programa de ação conjunta para pensar no desenvolvimento de uma maneira regional e não municipal. Enfim, temos vários pontos que pudemos observar e que poderiam trazer qualidade maior à operação desses “Fundos”. (Coutinho, 2007)

A Ompetro, por promover o encontro dos prefeitos dos municípios da Bacia de Campos em torno de interesses comuns, poderia assumir a função de fórum regional de desenvolvimento, articulando estratégias e desestimulando a competição. Entretanto, essa organização não demonstra nenhuma intenção nesse sentido, concentrando-se única e exclusivamente na defesa, por meio de *lobbies*

no Congresso Nacional, da manutenção dos *royalties*. Ou seja, o que importa para a Ompetro não é pensar conjuntamente a aplicação desses recursos mas, sim, garantir o direito de acesso e de uso dos *royalties*, que têm financiado e estimulado a competição entre os municípios. É a defesa do direito de competir.

A omissão da Ompetro nas questões que envolvem o desenvolvimento regional é tão nítida que a própria classe empresarial da região, na sua maioria, desconhece sua existência, e os poucos que a conhecem avaliam mal a sua atuação (Piquet e Oliveira, 2007).

Vista como de “pensamento paroquial e de curto prazo” por importante empresário campista, uma vez que cuida apenas da defesas dos *royalties*, não articulando proposta de desenvolvimento envolvendo toda região, é também considerada “defensora cega dos *royalties*” por outro empresário (dos mais indicados como de destaque no cenário empresarial de Campos). Segundo sua opinião, deveria garantir não só a transparência na aplicação de recursos financeiros recebidos, como também incorporar em suas ações as propostas de empresários locais em lugar de se restringir somente à atuação dos prefeitos. (Ibid., p. 278)

Dessa forma, percebe-se que, até mesmo do ponto de vista dos beneficiados pela política competitiva dos municípios da região, a atuação da Ompetro é vazia.

Além da fragmentação regional, a própria perspectiva de desenvolvimento posta em prática em cada município mostra-se problemática. Na realidade, a concepção de desenvolvimento dos gestores municipais pode ser traduzida na pura e simples atração de investimentos de grande porte.

Tal política é justificada pelo discurso de que os *royalties* estão sendo usados na geração de emprego qualificado e no crescimento econômico, o que cria enormes expectativas nas populações locais e uma certa “sensação de prosperidade”:

Porque agora estão chegando os projetos maiores. O projeto pequenininho gera tanto emprego como o projeto grande. Exemplo: uma indústria de confecções você monta com R\$ 300.000,00, você gera uma quantidade boa de emprego, mas é um “empreguinho”; com a indústria de medicamento, goma xantana, gera emprego, gasta muito mais recurso, mas aquilo dá uma consistência muito grande, ou seja, vai ter ali um químico, um biólogo, uma pessoa de nível maior. [...]

Eu acho que essas indústrias maiores que estão sendo montadas agora, elas vão fomentar ainda mais essas cadeias produtivas. (Concebida, 2006)

Todavia, como os investimentos não têm sido planejados em sintonia com as atividades locais, não estimulam as potencialidades dessas atividades, e os empregos gerados, por sua vez, são insuficientes.

A esse respeito, Passos (2007), no seu estudo acerca da atuação do Fundecam, revelou que, do total de empregos anunciados pelo Fundo como gerados por empreendimentos financiados, apenas para cerca de 30% essa origem pode ser efetivamente comprovada a partir de consulta às bases de dados da Rais e do Caged.

Além disso, a maior parte desses empregos, destinados à população local, está longe de ser qualificada, como esperado pelos gestores locais:

A indústria farmacêutica requer uma mão-de-obra especializada. Então, as funções de nível hierarquicamente superior geralmente são pessoas que já tem experiência na indústria farmacêutica e são trazidas de fora. Localmente, você não encontra esta especialização e conhecimento que esta função requer. Nos outros níveis, são pessoas da própria cidade. (Alecrim, 2007)

A maior parte é de chão de fábrica, com salário um pouco menor, nós temos poucas pessoas aqui dentro com salário um pouco maior, que são pessoas do escritório, mas basicamente é tudo com ensino básico. Tem muito funcionário que trabalha como auxiliar de produção no empacotamento. (Cassaro, 2007)

Mais grave ainda é o fato de alguns desses grandes empreendimentos, tão elogiados pela mídia regional como “propulsores do desenvolvimento”, terem fracassado, até mesmo do ponto de vista

da gestão empresarial. Recentemente, a Duvêneto – que contou com um investimento de R\$ 63 milhões do Fundecam – anunciou, com menos de um ano de sua inauguração e após ter demitido cerca de 100 funcionários nos últimos meses, o fechamento temporário da sua fábrica em Campos, alegando como causa a grande alta no preço do trigo, principal matéria-prima para a fabricação de biscoitos (Campos, 2007a).

O fomento das cadeias produtivas na região, outra justificativa apresentada para a manutenção da política de atração de empresas através do uso dos *royalties*, também se mostra falho, na medida em que, segundo estudos de Piquet e Oliveira (2007), as grandes empresas atraídas à região estabelecem tênues relações com empresas locais, não as estimulando a participar mais ativamente da cadeia produtiva em que estão inseridas. Não são criadas as bases de uma forma de desenvolvimento que articule as empresas que chegam com as que nascem na região; ao contrário, cada vez mais torna-se visível o fosso existente entre a estrutura produtiva avançada das grandes empresas e a estrutura defasada das empresas locais, sobretudo nos setores hegemônicos (Piquet, 2003).

Os *royalties* do petróleo, na verdade, estão sendo usados para adequar o território ao seu melhor uso pelas empresas atraídas. Pontes, rodovias, dragagem de canais, zonas especiais dotadas de infraestrutura necessária são construídas não em função da população local mas em função das empresas, transferindo o con-

trole de porções significativas do território para a gestão privada. Essas empresas, como agentes do capitalismo global, estão vinculadas a interesses de outras escalas, e o seu único compromisso é com o lucro que o território lhes proporcionará. Para elas, o território da região Norte Fluminense é um espaço destituído de interesses e perspectivas próprias, não passando de uma “simples base de fluxos onde se articulam nós de uma sofisticada rede de plataformas, portos, dutos, aeroportos e estações de processamento, que captam e redistribuem fluxos de pessoas, homens

e informações”, e onde atuam para atingir seus objetivos (Piquet e Oliveira, 2007, p. 279).

Além disso tudo, cabe salientar que o futuro dessa política não tem base sólida, uma vez que os recursos que a financiam são provenientes, e altamente dependentes, das rendas petrolíferas. A Tabela 2 mostra com clareza o grau de dependência das receitas orçamentárias, dos municípios envolvidos na “guerra de lugares”, dos *royalties* e participações especiais.

Tabela 2: *Royalties* e participações especiais na composição das receitas orçamentárias dos municípios da Bacia de Campos em 2004

<i>Beneficiário</i>	<i>Royalties + participações especiais (R\$) (1)</i>	<i>Receita orçamentária (R\$) (2)</i>	<i>(1)/(2) (%)</i>
Campos dos Goytacazes	521.578.483,59	759.388.180,00	68,7
Carapebus	23.727.404,36	43.085.840,00	55,1
Casimiro de Abreu	30.968.262,47	69.344.160,00	44,7
Macaé	287.551.201,31	536.166.380,00	53,6
Quissamã	64.723.754,90	119.906.970,00	54,0
Rio das Ostras	211.181.936,88	320.710.730,00	65,8
São João da Barra	37.236.218,88	63.931.810,00	58,2

Fonte: Adaptado pelos autores a partir do Info-Royalties - Ucam e Fundação Cide.

Uma eventual mudança nas regras de pagamento das rendas petrolíferas poderá afetar significativamente as contas públicas dos municípios e levar ao encerramento da política de atração de empresas. O fim dos *royalties* e participações especiais poderá inclusive significar o deslocamento das empresas atraídas para os municípios da Bacia de Campos

pelos créditos e subsídios fiscais permitidos por esses recursos.

Assim, observa-se que o crescimento econômico experimentado pelos municípios não se tem transformado em real desenvolvimento, na medida em que se revela fragmentário, politicamente frágil, e, principalmente, descomprometido

com a população local em relação tanto ao crescimento gerado quanto ao uso do território.

Conclui-se que os municípios confrontantes com a Bacia de Campos não podem deixar passar a oportunidade ímpar que estão tendo para planejar um desenvolvimento integrado e sustentado de longo prazo. Os *royalties* e participações especiais, que lhes oferecem um

invejável orçamento, exigem, pela sua finitude, uma concepção de desenvolvimento que transcenda o risco de que o dinamismo econômico seja efêmero. Assim, são precisas as palavras de Crespo (2003, p. 255): “os *royalties* significam a oportunidade de um presente que pode garantir o futuro e não mais ficar chorando um passado de coronéis, escravos e canaviais”.

Referências

ALECRIN, Maurício. *Cellofarm*. Campos dos Goytacazes, RJ: Cefet Campos, jul. 2007. Cassete sonoro (90 min.). Entrevista concedida a Jayme F. Barral Neto e Rafael Borba no projeto As iniciativas para o desenvolvimento econômico de Campos dos Goytacazes a partir dos anos 1990: estudo de caso do Fundecam.

ALVES, Maria Abadia da Silva. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

BARRAL NETO, Jayme Freitas; PASSOS, William de Souza; SILVA NETO, Romeu e. O petróleo como grande financiador da “Guerra de Lugares”: o caso dos municípios da Bacia de Campos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEL RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), 10., 2008, Santiago de Querétaro. *Anais...* Santiago de Querétaro, 2008. CD-ROM.

BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

CAMPOS (RJ). Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <www.fundecam.campos.rj.gov.br>. Acesso em: 1 fev. 2008.

_____. *Jornal Folha da Manhã*. Disponível em: <www.fmanha.com.br>. Acesso em: 1 maio 2006.

_____. *Jornal Monitor Campista*. Disponível em: <www.monitorcampista.com.br>. Acesso em: 1 maio 2006.

_____. *Jornal O Diário*. Disponível em: <www.diarionf.com.br>. Acesso em: 1 maio 2007a.

_____. Observatório Sócio-econômico da Região Norte Fluminense. Disponível em: <<http://www.cefetcampos.br>>. Acesso em: 15 ago. 2007b.

- CARAPEBUS (RJ). Prefeitura. Disponível em: <<http://www.carapebus.rj.gov.br>>. Acesso em: 1 maio 2006.
- CARDOZO, Soraia Aparecida. *Sistema federativo brasileiro e limites ao desenvolvimento local e descentralizado*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2007. CD-ROM.
- CARNEIRO, Haroldo. *Secretaria de Desenvolvimento de Quissamã*. Quissamã, RJ: Universidade Federal Fluminense, mar. 2008. Cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida a José Luiz Vianna da Cruz, Jayme Freitas Barral Neto, Ana Beatriz Pinto no projeto Estudos de impacto social causados pela construção do complexo logístico naval em Barra do Furado – Quissamã – RJ.
- CASSARO, Giacomio. *Duvêneto*. Campos dos Goytacazes, RJ: Cefet Campos, set. 2007. Cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida a William Souza Passos, Amanda Paes Passos e André Uebe no projeto As iniciativas para o desenvolvimento econômico de Campos dos Goytacazes a partir dos anos 1990: estudo de caso do Fundecam.
- CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DEMOGRÁFICOS (Brasil). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 9 fev. 2008.
- COELHO, Franklin Dias (Org.). *Planejando o nosso desenvolvimento: sensibilização para o planejamento estratégico do município de Campos dos Goytacazes*. Campos dos Goytacazes: Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, 1996. Mimeografado.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <www.codin.rj.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2008.
- CONCEBIDA, Luís Mário. *Fundecam*. Entrevistador: José Luis Vianna da Cruz. Campos dos Goytacazes, RJ: UFF-Campos dos Goytacazes, set. 2006. Cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida a José Luis Vianna da Cruz no projeto As iniciativas para o desenvolvimento econômico de Campos dos Goytacazes a partir dos anos 1990: estudo de caso do Fundecam.
- COUTINHO, Geraldo. *Firjan e HC Sucroquímica*. Campos dos Goytacazes, RJ: Cefet Campos, abr. 2007. Cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida a Romeu e Silva Neto e William Souza Passos no projeto As iniciativas para o desenvolvimento econômico de Campos dos Goytacazes a partir dos anos 1990: estudo de caso do Fundecam.
- CRESPO, Nelson. E Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 239-256.
- CRUZ, José Luis Vianna da. *Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense*. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Univer-

sidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DELFINO, Jualmir. *Mocaiber divulga Campos na Alemanha*. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2006. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/noticia>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

_____. Henriques recebe diretores da Chouest. *Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes*, Campos dos Goytacazes, 2008. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=13110>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

MELO, Rafael Lucas Corrêa de. A implantação de distritos industriais na área de influência do setor petróleo & gás e possíveis impactos econômico-espaciais: o caso da Zona Especial de Negócios em Rio das Ostras – RJ. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS (IBP), 3., 2005, Salvador. *Anais...*, Salvador, 2005. CD-ROM.

MORAES, Roberto. *Mais um investimento do Fundecam fechado*. 2008a. Disponível em: <www.robertomoraes.blogspot.com>. Acesso em: 25 maio 2008.

_____. *Porto e estaleiro de Barra do Furado foram sondados pelo grupo EBX*. 2008b. Disponível em: <[\[moraes.blogspot.com\]\(http://moraes.blogspot.com\)>. Acesso em: 25 maio 2008.](http://www.roberto</p>
</div>
<div data-bbox=)

NASCIMENTO, Fábio; NUNES, Fernanda. *Municípios abrem fronteiras à indústria de petróleo*. Disponível em: <www.ctgas.com.br/template>. Acesso em: 24 out. 2007.

NORONHA, Simone; BRAGA, Janira. Petróleo traz vida nova para o Norte Fluminense. *Negócios Offshore*, v. 2, n. 9, 2007.

NUFFER, Elis Regina. *Holandeses querem investir em Barra do Furado*. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2008. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=13110>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Norte do Rio entra na briga pelos ‘petrodólares’*. São Paulo, 8 jun. 2003.

PASSOS, William Souza. *Hegemonia, dominação e consenso na planície: uma análise sobre a “direção” do Fundecam nos primeiros anos de sua existência*. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, Rio de Janeiro, 2007.

PIQUET, Rosélia. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: _____. *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 219-238.

PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. *Empresas e empresários do Norte Flu-*

minense: uma análise qualitativa. In: _____; SERRA, Rodrigo Valente. *Petróleo e Região no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 267-288.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Investrio*. Disponível em: <www.investorio.gov.br>. Acesso em: 1 maio 2006a.

_____. Subsecretaria de Comunicação Social. *Porto do Açu começa a sair do papel em dezembro*. Rio de Janeiro: Subsecretaria de Comunicação Social, 2006b. Disponível em: <www.imprensa.rj.gov.br/>. Acesso em: 1 fev. 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

SERRA, Rodrigo Valente. Sobre o advento dos municípios “novos ricos” nas regiões

petrolíferas nacionais. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e (Org.). *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes: WTC, 2004. p. 173-192.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES (Campus Campos dos Goytacazes). Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão das Cidades. *Info-Royalties*. Disponível em: <www.inforoyalties.ucam-campos.br>. Acesso em: 5 ago. 2007.

VAINER, Carlos. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. *Anais...* Belém, 2007. CD-ROM.

VIEIRA, Lucas. *Schulz*. Campos dos Goytacazes, RJ: Cefet Campos, jul. 2007. Cassete sonoro (60 min.). Entrevista concedida a Jayme F. Barral Neto e Rafael Borba, no projeto As iniciativas para o desenvolvimento econômico de Campos dos Goytacazes a partir dos anos 1990: estudo de caso do Fundecam.

Resumo

Este trabalho objetiva analisar e descrever as principais características e consequências do processo de atração de investimentos pelos municípios da Bacia de Campos, iniciado ao final dos anos 1990, quando cresceram significativa-

Abstract

The objective of this research paper is to analyze and describe the main characteristics and consequences of the process of attraction of investments, which was initiated by the municipalities of Campos Basin at the end of the 1990's

mente as rendas petrolíferas do estado do Rio de Janeiro e dos municípios beneficiários. Dentre as diversas iniciativas e estratégias metodológicas para o desenvolvimento do trabalho, priorizaram-se a busca, a coleta e a sistematização de dados e informações sobre: os investimentos públicos e privados e a oferta de crédito e outros incentivos fiscais, com intuito de avaliar a atratividade desses municípios. Os resultados indicam que o generoso pacote de atrativos, viabilizado pelos *royalties*, tem inserido, não sem obstáculos, os municípios numa “guerra de lugares” de âmbitos nacional e global, gerando, porém, fragmentação no processo de desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Bacia de Campos, desenvolvimento econômico regional, “Guerra de Lugares”.

when the petroleum revenues of the state of Rio de Janeiro and the benefiting municipalities grew significantly. Among the various initiatives and methodological strategies utilized to develop this research paper, the search, gathering and organization of data and information concerning public and private investments and the availability of credit and fiscal incentives was prioritized, with the goal of evaluating the attractiveness of these municipalities. The results indicate that the generous packet of incentives, made possible by the royalties, although hindered by obstacles, has inserted the municipalities in a “war of places”, of a national and global scale, however this has generated a fragmentation of the regional development process.

Keywords: Campos Basin, regional economic development, “War of Places”.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Jayme Freitas Barral Neto é Graduado em Geografia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, Bolsista do Observatório Nacional do Mundo do Trabalho e da Educação Profissional e Tecnológica, Setec/MEC, no Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (Cefet/Campos).

William Souza Passos é Graduado em Geografia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (Cefet/Campos), atualmente Professor da rede estadual de ensino.

Romeu e Silva Neto é Doutor em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atualmente Professor e Pesquisador do Mestrado em Engenharia Ambiental do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (Cefet/Campos).

Índice de Desarrollo Humano Territorial en Cuba de 1985 a 2007

Elier Méndez Delgado

María del Carmen Lloret Feijóo

Introducción

El desarrollo territorial en Cuba tiene su origen en las grandes deformaciones y desigualdades socioeconómicas previas al triunfo de la revolución en enero de 1959 y por tanto, parte de la necesidad impostergable de encaminar los esfuerzos hacia el ordenamiento de los territorios en aras del desarrollo demandado por el proceso revolucionario en auge. Los orígenes y rasgos del diseño territorial y local en la isla se remontan al pasado colonial y se extienden al período republicano previo al triunfo revolucionario. Con la Constitución de 1901 se dan los primeros pasos relacionados con las estructuras y poderes locales; más

tarde, en la Constitución de 1940, entonces una de las más avanzadas del continente, se asentó la necesidad de fortalecer la actividad de las localidades o municipios. A mediados de siglo XX Cuba contaba con 126 municipios distribuidos irregularmente en las seis provincias existentes, por ejemplo, 26 en La Habana contra sólo nueve en Camagüey.

El desarrollo territorial ordenado y planificado constituye una vía para resolver las dificultades desde el punto de vista socioeconómico; la economía planificada posibilita una mejor distribución de los limitados recursos a nivel nacional,

territorial y local; el cálculo del Índice de Desarrollo Humano a escala Territorial (IDHT) en Cuba es una herramienta a utilizar para priorizar decisiones que tienen que ver con el desarrollo futuro de los territorios y localidades del país. Al analizar las desproporciones territoriales podría preguntarse. ¿Qué provincias o territorios necesitan un mayor volumen de inversiones?; esto sin afectar en mayor medida los renglones fundamentales de

la economía del país. ¿Cuáles de las provincias necesitan una atención especial por su bajo grado de ocupación, una tasa alta de mortalidad infantil o materna?

Con el propósito de medir el desarrollo económico territorial, con vistas a diagnosticar la situación socioeconómica en cada provincia y apoyados en la experiencia de otros trabajos¹ realizados en esta dirección es que se realiza este trabajo.

Desarrollo

¿Qué es el desarrollo territorial y cómo puede medirse?

El Desarrollo Territorial es un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente del territorio, la localidad, la comunidad y de cada individuo residente en ella. Además de estar vinculado estrechamente a un proceso de crecimiento económico, el Desarrollo Territorial requiere de las siguientes condiciones:

1. Un proceso de autonomía para emprender un estilo propio de desarrollo y aplicar políticas autóctonas.

2. Capacidad de apropiarse del plusproducto para reinvertir en el proceso, lo que permite superar en forma paulatina las estructuras de producción obsoletas y diversificar la base económica. Esto posibilitará un desarrollo sus-

tentable a largo plazo, pues ofrece cimientos más sólidos.

3. Una actitud permanente de concientización con respecto a la protección ambiental y el uso racional de los recursos naturales, al tiempo que se deberá propiciar el incremento del nivel de vida de la población.

4. La identificación plena de la población con su territorio; lo que da sentido de pertenencia e identidad al Desarrollo Territorial; esto se vincula a la historia, psicología, lengua, tradición y arraigo sociocultural de la población con ese Territorio; por lo que deberá predominar un verdadero sentido de pertenencia que desarrolle la cohesión y al final posibilite la motivación de cada uno de los individuos.

5. Se necesita de lo cotidiano y aquí está la unidad, como requisito indispen-

¹ Disponible en: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/index.htm>>. Disponible en: <<http://www.ean.edu.co/2000/serviuni/biblioteca/bh2011R.htm>>.

sable para ejercer las diferentes actividades del individuo en la sociedad. Lo cotidiano posibilita la comunicación y el diálogo que es lo que permite adentrarse en los problemas del territorio.

6. Producto del significado social de este proceso, es fundamental que el ingreso se reparta entre la población con justicia y equidad; además de garantizar la participación constante de ésta en la toma de decisiones.

7. El protagonismo es requisito indispensable para este proceso, entendido este como el liderazgo de los gestores del Desarrollo Territorial.

8. La coordinación entre los agentes del desarrollo, constituye una condición necesaria para consolidar el desarrollo del Territorio.

Etapas del desarrollo territorial en Cuba

PRIMERA ETAPA: COMPRENDIDA ENTRE LOS AÑOS 1959-1975

En 1959 las deformaciones de la economía cubana agravaban las desproporciones territoriales. Las relaciones de producción imperantes dificultaban el desarrollo de las fuerzas productivas. Además de las diferencias socioeconómicas entre las regiones de la isla, en especial entre la occidental (sin contar a Pinar del Río) y la oriental (con un mayor atraso general), las características del territorio y el sistema de asentamientos

humanos correspondiente expresaban la forma en que se desarrollaron las fuerzas productivas en el capitalismo. Durante los primeros años de la revolución la economía cubana navegó sin rumbo preciso por la carencia de controles económicos de la sociedad en un período determinado. En palabras de Fidel Castro, cuando los problemas concretos de los revolucionarios “se reducían a derrocar la tiranía, tomar el poder y erradicar el injusto sistema social existente en el país, las tareas posteriores en el campo de la economía nos parecían más sencillas. En realidad éramos considerablemente ignorantes en este terreno”². Tal etapa se caracteriza por el reordenamiento de las fuerzas productivas y el inicio de nuevas relaciones de producción, con el predominio de la propiedad estatal de los medios de producción.

Así comenzó la transformación de la economía para atenuar en lo fundamental las grandes desproporciones entre las provincias. Los principales problemas implicaban tres aspectos: la organización territorial de la actividad política y administrativa del partido y el Estado revolucionarios; la estructuración territorial de las unidades de producción agropecuaria estatal, y la racionalización y el fortalecimiento de las relaciones agroindustriales en el sector azucarero. La situación crítica de la isla forzó la consolidación de un fuerte aparato estatal que concentró las facultades legislativas, ejecutivas y administrativas.

Pese a la ausencia de instituciones gubernamentales consolidadas, en ese

² Fidel Castro Ruz (1975, p. 90).

tiempo se dieron pasos firmes hacia la reestructuración profunda de la economía. Ejemplos de ellos fueron las leyes de reforma agraria de mayo de 1959, cuya ejecución dio origen al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), y de octubre de 1963, que expropió las propiedades rurales mayores de cinco caballerías.

El INRA creó las zonas de desarrollo agrario (ZDA), primeros órganos oficiales locales que, además de apoyar la reforma agraria, contribuyeron a formar cooperativas y desarrollar la producción agropecuaria en general. Las ZDA no podían actuar como órgano de gobierno, aunque llenaron el vacío de poder político, por lo que se tornó necesario sustituir al consejo provincial y de gobierno municipal existente durante el capitalismo. Las direcciones provinciales de planificación física se iniciaron en los primeros años sesenta. En marzo de 1960 se creó la Junta Central de Planificación (Juceplan)³ y, al año siguiente, se instituyó la Junta de Coordinación e Inspección (Jucei), con la tarea básica de coordinar los trabajos de los organismos administrativos, políticos y sociales. En las Jucei aparecieron los primeros brotes de descentralización, aunque de manera todavía insuficiente por la gran cantidad de actividades centralizadas a su nivel. En 1966 las Jucei fueron remplazadas por el denominado *poder local*, un proyecto de descentralización administrativa más ambicioso; sin embargo, éste tuvo corta vida como entidad municipal mediada por elecciones, al tener en contra la di-

visión político-administrativa, la escasez de recursos para atender necesidades de los vecinos y la falta de instituciones representantes de sus intereses. En esa etapa surgieron varios elementos que dieron un carácter propio a la actividad territorial, como la creación de granjas estatales, la ampliación de la red vial, la construcción de pueblos, la orientación de las inversiones industriales, y el equipamiento escolar. La planificación física desempeñó un papel importante en dos sentidos: contribuyó a transformar el entorno para la nueva vida social, proporcionando un poderoso instrumento de acción política e ideológica para la transmisión de los nuevos valores, y estableció en escala regional, por lo menos en términos funcionales, la coordinación y la convergencia de planes y programas sectoriales para el desarrollo territorial.

Las dificultades y limitaciones para la planificación física provinieron principalmente del alto grado de incertidumbre en la formalización de los planes a causa del carácter todavía abierto de la economía y los efectos del bloqueo estadounidense. Ello impidió establecer programas socioeconómicos de mediano y largo plazos, por lo que los planes de inversiones se circunscribieron a los sectores, con un marcado sesgo coyuntural. A dichos factores se sumó la aguda escasez de personal técnico calificado. Hacia mediados de los sesenta,

así, los dos sistemas de dirección planificada de las empresas estatales

³ Juceplan, Organismo encargado en Cuba de la Planificación de las actividades económicas durante la primera etapa del desarrollo económico y social del país.

presentaron un conjunto de deficiencias en su funcionamiento [por el uso limitado] de los mecanismos económicos de dirección y control, incluido el de las relaciones monetario-mercantiles. En este mismo sentido, la planificación como método fundamental de dirección de la economía nacional presentó debilidades. [También por la pobre aplicación de dichos] mecanismos, que no pudieron actuar como poderosos resortes de influencia, como métodos directos de control de la conducción de la economía de las empresas, estimulándolas, mediante el interés material por los resultados de su gestión, a un uso más eficiente de los recursos a su disposición, asegurando así el cumplimiento eficiente de los planes establecidos.⁴

A finales de 1961 el gobierno revolucionario asumió la tarea de la planificación de la economía y el trabajo en todos los niveles. Como parte de las acciones correspondientes, se reestructuró la Juceplan y se le encomendó la elaboración del primer plan cuatrienal de fomento económico para el período 1962-1965. Merced a la reforma agraria, se establecieron las *granjas del pueblo*, lo que impulsó la concentración y la especialización de la actividad productiva. Con la reorganización de la agricultura esas granjas se integraron con las cañeras y ello dio origen a la *agrupación estatal*, esqueleto económico de la reestructuración político-administrativa de Cuba.

El Instituto de Planificación Física (IPF) fue el principal responsable de la planificación territorial con base en los planes sectoriales hasta 1975. La creación de los sectores económicos globales en las provincias en 1972, sin embargo, representó uno de los primeros indicios de un nuevo enfoque territorial en el plan económico nacional, con base en los informes de las delegaciones provinciales de los organismos. Pero no se puede afirmar que en aquellos años hubiese planificación territorial. Cabe destacar, sin embargo, el fortalecimiento de los organismos, las organizaciones de masas y la administración del Estado, lo cual abrió paso a un proceso de institucionalización que contribuyó al desenvolvimiento de la planificación territorial. Como ejemplo se puede citar la constitución de los *órganos del poder popular* (OPP), aunque de modo experimental, en la provincia de Matanzas.

SEGUNDA ETAPA: COMPRENDIDA ENTRE LOS AÑOS 1975-1985

En esta fase se sentaron las bases para un desarrollo cualitativamente superior, más acelerado y completo de la planificación territorial en Cuba con base en la nueva división político-administrativa, el establecimiento de los OPP en todo el país y la implantación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). La nueva división político-administrativa fue necesaria por las notorias deficiencias de la estructura anterior con tres eslabones intermedios (provincia, región y municipio), en detrimento de

⁴ Vilariño Ruiz y Domenech Nieves (1986, p. 96).

las tareas de dirección, organización y control de la gestión política y social. Además, la estructura no respondía a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo planificado y de mejoramiento de las instituciones estatales.

Antes del referéndum popular que en febrero de 1976 aprobó la actual carta constitucional, en Cuba

existían seis provincias, 58 regiones territoriales y 407 municipios, lo cual no resultaba racional ni funcional. Tras un detallado estudio se llegó a la conclusión de que era necesario suprimir el eslabón regional; además, sobre la base del criterio de relativa uniformidad en cuanto a área, población, actividades productivas y otros aspectos, era imprescindible reducir el número de municipios y aconsejable crear un número mayor de provincias. Así, la nueva división contemplaba 14 provincias y 169 municipios. La Isla de la Juventud quedaría como un municipio especial atendido directamente por las instancias centrales de la nación.⁵

La creación de los OPP amplió las funciones y facultades de las provincias y fortaleció la autoridad e importancia económica de los municipios, los cuales asumieron la administración de miles de unidades antes atendidas por los órganos centrales. Con base en esa nueva organización se confirió a los nuevos niveles territoriales las características idóneas para facilitar la planificación y administración de las actividades económicas

y sociales, en congruencia con la adecuada relación que debe existir entre la centralización y la descentralización de las decisiones en aras del desarrollo.

La institucionalización permitió también perfeccionar y desarrollar la democracia, al igual que la participación directa de los trabajadores en las decisiones políticas del país, los asuntos del Estado y la gestión de la economía. El SDPE se instituyó para ofrecer respaldo institucional a la actividad económica, así como amplitud y complejidad en los diferentes niveles de dirección. Por ello se establecieron las direcciones de planificación tanto provinciales y municipales cuanto las provincias de planificación física, que se subordinaron a la Juceplan; ésta absorbió el IPF y creó la Dirección de Planificación Territorial, lo que constituyó un importante impulso para el desarrollo de dicha actividad.

En el plan quinquenal 1976-1980, aprobado por el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se incluyó un capítulo dedicado especialmente a la distribución territorial de las fuerzas productivas. En él se asentó que

el desarrollo de la economía nacional [...] deberá realizarse teniendo en cuenta una acertada distribución de las fuerzas productivas en las distintas zonas del país, particularmente en lo relativo a la localización de las nuevas inversiones.

Hacia julio de 1978 se celebró una importante reunión del PCC con el

⁵ Granma (1997, p. 5).

Consejo de Ministros para elaborar la estrategia de desarrollo económico y social hasta el año 2000. El esfuerzo por orientar la economía a largo plazo fortaleció el papel de la planificación territorial. Fruto de esa labor fue un conjunto de documentos que brindó, por primera vez, una visión integral del desarrollo territorial basado en la política orgánica de desarrollo económico y social. Durante ese período se profundizó en el contenido y los alcances de la planificación territorial, con base en un mayor orden económico en cada provincia y en la consolidación institucional de las estructuras administrativas. Enriquecer los mecanismos, métodos y procedimientos aplicados, sin embargo, resultaba fundamental para conjugar los objetivos en el corto, mediano y largo plazos. Para ello se emprendieron estudios con miras a perfeccionar la metodología de la planificación territorial. En 1983 el PCC aprobó un texto normativo del alcance y los objetivos de la actividad, con la recomendación de que

la Junta Central de Planificación a partir de las líneas de trabajo recogidas en el presente documento continúe el perfeccionamiento de la planificación territorial como parte integrante del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía⁶.

Con tal propósito se organizaron grupos de trabajo para examinar los mecanismos vigentes, así como las experiencias y perspectivas de la planificación territorial. Los resultados de los estudios sirvieron para elaborar un nuevo capí-

tulo sobre la planificación territorial, que se incorporó al anteproyecto de Indicaciones Metodológicas del Plan de la Economía Nacional.

Si bien en esta segunda etapa se crearon la base organizativa y las condiciones necesarias para el desarrollo de la planificación territorial, no se alcanzaron todas las metas, pues el trabajo se limitó a organizar, planificar y controlar las tareas orientadas por los OPP en todos los niveles.

Apenas en 1982 se realizaron las primeras reuniones de análisis por territorios, en las que se discutieron las propuestas desde el punto de vista socioeconómico. Con estos encuentros se buscó evaluar los criterios territoriales para dar un uso más racional a los recursos, conforme a las prioridades y los volúmenes de producción previstos; asegurar el cumplimiento de las exportaciones; garantizar la documentación técnica y demás aspectos de ejecución del proceso inversionista; alcanzar la máxima eficiencia en la economía provincial; evaluar el aprovechamiento de las capacidades instaladas, como la tierra, los recursos hidráulicos, y elevar la calidad de vida de la población.

TERCERA ETAPA: COMPRENDIDA ENTRE LOS AÑOS 1886-2007

Durante el quinquenio 1986-1990 la discusión del plan económico se trasladó a las asambleas municipales y provinciales del poder popular, donde se analizaron los problemas de su competencia y se turnaron a organismos centrales los

⁶ Junta Central de Planificación (1983, p. 7).

que exigían decisiones de otra instancia. No obstante, diversos factores impidieron la integración territorial del plan económico. Entre ellos sobresalió la falta de cooperación entre los organismos de un mismo territorio, lo cual dificultó un mejor aprovechamiento de los recursos y las potencialidades de cada zona; otro fue la ausencia tanto de un procedimiento y una organización estable en la elaboración de los planes cuanto de cifras y estadísticas adecuadas. El sistema informativo vigente desde entonces no ofrece la información que requiere la planificación, pero además la cantidad de indicadores directivos considerados es excesiva, en detrimento de la flexibilidad y la eficiencia productivas.

Otras deficiencias importantes fueron los métodos para formular, controlar y ejecutar los proyectos, que no garantizaron la participación de todos los organismos y los sectores respectivos; la falta de coordinación de los organismos responsables de elaborar el plan territorial con los OPP, y la falta de una evaluación rigurosa de la distribución territorial de los principales indicadores de la actividad con subordinación nacional, lo que impidió conciliar de manera adecuada los intereses sectoriales y territoriales considerados en los planes.

La resolución en torno al perfeccionamiento del SDPE, aprobada por el Tercer Congreso del PCC, planteó que

la planificación territorial pasará a una etapa superior a fin de garantizar

la proporción debida en el desarrollo económico y social de los territorios. Esta permitirá, a su vez, una participación más activa de los órganos locales del Poder Popular en la dirección de la economía nacional. Se garantizará que las decisiones que tomen las provincias respondan totalmente a los objetivos de desarrollo previstos en el plan.

Para mejorar la planificación territorial se solicitó la cooperación del profesor Horst Kummel, mediante el Comité Estatal de Planificación de la entonces República Democrática Alemana⁷.

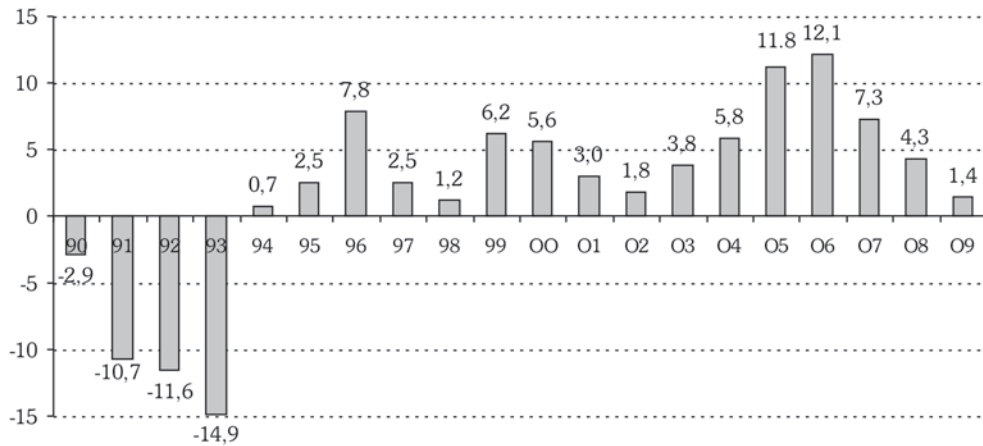
De septiembre a diciembre de 1988 el especialista germano oriental, catedrático de la Escuela Superior de Economía Bruno Leuschner, colaboró con la Juceplan, organismos nacionales, direcciones de planificación provinciales y otras instituciones. La cooperación se realizó por medio de trabajos y conferencias encaminadas a mejorar lo desarrollado hasta entonces. En 1989 se iniciaron los trabajos para instrumentar, de forma experimental, la planificación continua en la provincia de Matanzas, lo cual se extendió después a las provincias de Villa Clara, Granma y Holguín; dicha experiencia se amplió aún más en el plan del año siguiente. En 1991 se aplicó la planificación en escala reducida, que contribuyó a hacer menos voluminoso el trabajo de representación del plan, con el consiguiente ahorro de modelos y tiempo.

⁷ Véase Selección de temas de conferencia de Horst Kummel, Juceplan, La Habana, 1988. También puede consultarse Criterios sobre la planificación territorial (1989, p. 43).

La fase correspondiente al *período especial* obligó a adoptar un conjunto de medidas extraordinarias que repercutió en las economías territoriales. El esfuerzo principal se centró en frenar el descenso continuo de la economía desde 1989, objetivo que se logró en 1994, cuando el producto interno bruto (PIB) creció 0.7%; como se aprecia en la Gráfica 1, sin embargo, en ese lapso la eco-

nomía decreció en un 35%. Sin duda la profunda crisis económica cubana tuvo varias causas estructurales, pero sobresalen los efectos del derrumbe del campo socialista, la desintegración de la Unión Soviética y los efectos del Bloqueo norteamericano que según algunos analistas tiene un costo para Cuba de más de 85 mil millones de dólares.

Gráfica 1: Producto Interno Bruto de Cuba por años



Fuentes: Anuarios Estadísticos de Cuba publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas, desde 1996 hasta 2008, además se realizaron cálculos por los autores.

Se puede apreciar en la Gráfica 1 que la tercera etapa del desarrollo territorial en Cuba está caracterizada por un período de crisis fundamentalmente en los años 90 y de reanimación de la economía cubana a partir del año 2000 que crece como promedio 6.3% del 2000 al 2006 como se puede apreciar, según cifras oficiales publicadas por el Anuario Estadístico de Cuba. En este último periodo y sobre todo del 2000 y el 2009 han incidido significativamente los siguientes elementos.

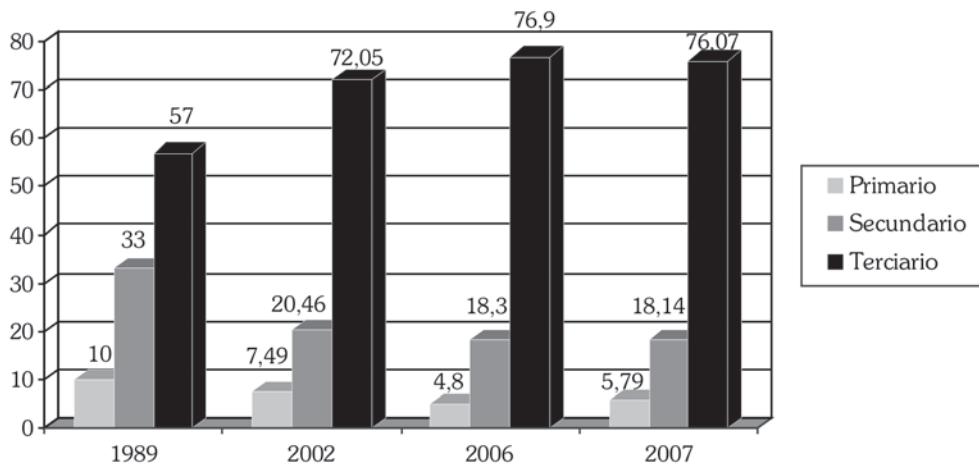
1. Las relaciones de intercambio con Venezuela en el marco una nueva concepción que se materializa con la ALBA.
2. La ampliación de relaciones económicas y comerciales con China.
3. Los niveles de producción de petróleo y gas alcanzados.
4. La alta producción de níquel favorecida con los altos precios.

5. Crecimiento del arribo de turistas.
6. Incremento de los ingresos del sector del turismo unido a una mayor eficiencia en el sector.
7. Incremento de las exportaciones de productos biotecnológicos y medicamentos.
8. Flexibilidad para aplicar Iniciativas Municipales de Desarrollo (IMD)

en localidades o municipios seleccionados del país, según estudios realizados por el Ministerio de Economía y Planificación.

A lo anterior se une el cambio estructural que ha tenido la economía cubana donde los servicios (III) desempeñan un papel cada vez más preponderante como se puede ver seguidamente en la Gráfica 2.

Gráfica 2: Comportamiento estructural de la economía cubana



Fuente: Información procesada y agrupada por sectores de actividad y cálculos realizados por los autores a partir de los Anuarios Estadísticos de la Oficina Nacional de Estadística.

Como se aprecia en la Gráfica 2, más de las 3/4 del PIB se genera en la esfera de los servicios, que constituyen el 64% de las Exportaciones.

¿Qué resultados se han obtenido con las investigaciones de Desarrollo Humano realizadas a nivel

territorial en Cuba? ¿Pueden ser comparables estos resultados?

Desde 1959 el Desarrollo Humano en Cuba ha sido concebido como un proceso de amplitud de opciones y posibilidades del desarrollo de las personas, desde el inicio del proceso revolucionario existió una concepción precisa y funda-

mentada de las principales dimensiones que abarca este concepto; en los últimos años en estudios realizados por Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) este tema ha sido ampliamente tratado y analizado⁸. Los resultados ob-

tenidos comparativamente en las tres investigaciones, se pueden apreciar en la Tabla 1 que aparece seguidamente, donde se puede apreciar la posición y el lugar que ha ocupado cada provincia del país en las diferentes investigaciones realizadas.

Tabla 1: Resultados de la investigación sobre desarrollo humano realizada en Cuba

Territorios	IDH - 1996	IDH - 1999	IDH - 2003	Posición
1- Ciudad Habana	0,7278	0,9331	0,9427	1 - 1 - 1
2- Cienfuegos	0,7203	0,8525	0,8389	2 - 2 - 2
3- Villa Clara	0,6856	0,7915	0,7914	3 - 7 - 7
4- Matanzas	0,6796	0,8352	0,8122	4 - 4 - 5
5- La Habana	0,6748	0,8365	0,8289	5 - 3 - 3
6- Sancti Spiritus	0,6492	0,8179	0,7995	6 - 6 - 6
7- Ciego de Ávila	0,6249	0,8213	0,8205	7 - 5 - 4
8- Pinar del Río	0,5382	0,7763	0,7745	8 - 10 - 9
9- Sgto. de Cuba	0,5194	0,7612	0,7466	9 - 12 - 12
10- Holguín	0,4932	0,7867	0,7572	10 - 8 - 11
11- Guantánamo	0,4661	0,7304	0,7329	11 - 13 - 13
12- Camagüey	0,4641	0,7813	0,7737	12 - 9 - 10
13- Las Tunas	0,4348	0,7671	0,7746	13 - 11 - 8
14- Granma	0,3724	0,7122	0,7209	14 - 14 - 14

Fuente: Tabla elaborada por los autores a partir de las investigaciones sobre el desarrollo humano en Cuba (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1997, p. 89; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1999, p. 167; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2003, p. 130).

⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1997, p. 89); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1999, p. 167); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003, p. 130).

Un aspecto que llama la atención a los directivos, investigadores y académicos de los territorios fue el cambio significativo de posición de algunas provincias en la clasificación del índice, sobre todo entre la primera y segunda investigación donde se observan diferencias significativas en los resultados, por cambios de procedimientos; en algunos territorios hubo reuniones para el análisis de los resultados, en otros hubo satisfacción al ver reflejado su territorio con un nivel de desarrollo más alto; en fin se establecieron polémicas y análisis al respecto, esto indudablemente es síntoma de que estas investigaciones despertaron interés y fueron de gran utilidad.

No obstante resulta muy interesante formularnos dos preguntas para meditar y reflexionar sobre aspectos propios de la comparación territorial.

¿Sobre que base puedo decir que un territorio alcanzó mayor desarrollo si he utilizado diferentes indicadores cada año?

¿Cómo puedo comparar el desarrollo anual de cada territorio si he tenido la necesidad de emplear indicadores de años anteriores para el cálculo del IDH?

En el orden técnico al utilizarse indicadores diferentes los resultados del índice por supuesto que serán diferentes y eso no siempre se interpretó de esa manera, no obstante somos del criterio que los indicadores que sean analizados con el objetivo de reflejar las dimensiones del desarrollo humano para el cálculo del índice deberán ser homogéneos

y deberán corresponder al año en que se esté analizando, pues en ocasiones vemos reflejados los valores de un año y estos corresponden a otro.

El IDHT es un índice compuesto por indicadores que de algún modo reflejan los adelantos y oportunidades que tiene el hombre. Los informes de Desarrollo Humano publicados hasta la fecha reconocen tres dimensiones fundamentales que reflejan el desarrollo humano.

- 1) Una vida larga y saludable.
- 2) La adquisición de conocimientos, y
- 3) El acceso a recursos que le permitan tener un nivel decente de vida.

En este caso se han escogido seis variables para representar esas tres dimensiones: mortalidad infantil, Índice de Ocupación, volumen de Inversiones, tasa de escolarización, salario medio devengado, mortalidad materna.

El IDH reduce los indicadores básicos a una medida homogénea al medir el adelanto de cada territorio por el resultado del indicador; los rangos del resultado del IDH oscilan entre 0 y 1 y cada uno de los territorios analizados se encuentra ubicado en este rango. El resultado de este índice posibilita la medición del desarrollo y por tanto la comparación en esos indicadores entre cada uno de las provincias del país y el municipio especial de la Isla de la Juventud.

En este trabajo se ha considerado como base la evolución que han presentado los indicadores antes señalados en todos los territorios del país desde

1985 hasta 2004, de igual modo se analizan los resultados alcanzados, lo que nos ayudará a ver la diferencia de desarrollo que pueda existir entre ellos.

Se han denominado las variables de la siguiente forma.

1. Mortalidad Infantil (X_1)

Este indicador es el resultado de dividir las defunciones de menores de un año, en un área y periodo determinado, entre los nacimientos ocurridos en ese periodo. Se expresa por cada 1000 nacidos vivos.

2. Índice de Ocupación (X_2)

Este indicador representa la relación que existe entre el promedio de trabajadores y la población actual de cada territorio.

3. Volumen de Inversiones per cápita (X_3)

Este indicador representa el monto al que asciende el valor de la ejecución de inversiones por territorios dividida entre la cantidad de población del territorio.

4. Tasa de Escolarización (X_4)

Es la relación existente entre la matrícula de una edad o grupo de edades y la población de esa edad o grupos de edades.

5. Salarios Medios Devengados (X_5)

Es el importe de las retribuciones directas devengadas como promedio por un trabajador en un mes. Se obtiene de dividir el salario devengado por el promedio de trabajadores total.

6. Mortalidad Materna (X_6)

Relación entre el número de defunciones maternas y la cantidad de nacidos vivos en un área geográfica para un periodo determinado. Es importante aclarar que hasta el 2001 en este indicador se consideraba la mortalidad directa, indirecta y por otras causas; pero ya a partir del 2002 sólo se está considerando la mortalidad directa e indirecta.

En las variables analizadas en el Cuadro 1 se reflejan las dimensiones esenciales del Desarrollo Humano, las que se explican seguidamente.

Cuadro 1: Dimensiones e indicadores del desarrollo humano

<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Salud	1. Mortalidad infantil 2. Mortalidad materna
Ocupación	3. Índice de ocupación
Desarrollo económico	4. Volumen de inversiones per cápita
Nivel educacional	5. Tasa de escolarización
Nivel de salario nominal	6. Salarios medios devengados

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Una vida saludable. Se puede apreciar en los bajos índices de mortalidad infantil y de mortalidad materna, pues estos indicadores llevan implícito adecuados servicios médicos y sanitarios; incluyendo la existencia de hospitales, policlínicos, puestos médicos, personal calificado, servicios de atención primaria, atención preventivo-curativa entre otros.

Conocimientos. Se ven expresados con la tasa de escolarización; pues ella es reflejo del acceso que existe a la educación, del número de escuelas y centros de educación superior que existen al igual que la cantidad y calidad del personal docente frente al aula.

Nivel decente de vida. Se ve reflejado en el índice de ocupación, el volumen de inversiones y los salarios medios devengados; que a su vez traducen los resultados generales del proceso económico en su conjunto y como los mismos influyen en la calidad de vida de los individuos.

Ante todo se calcula la medida de privación del territorio en el rango de cero a uno; este índice de privación se puede calcular de la siguiente forma.

$$IP_{ij} = \frac{MáxX_i - X_{ij}}{MáxX_i - MínX_i}$$

Donde:

IP_{ij} - Índice de privación del indicador i en la provincia j .

X_{ij} - Valor del indicador i en la provincia j .

Máx. X_i - Valor máximo del indicador i .

Mín. X_i - Valor mínimo del indicador i .

Procedimiento para el cálculo del IDHT

El procedimiento de cálculo del IP_{ij} se muestra a continuación, para el año 2004 en el territorio de Villa Clara, como se puede apreciar en la Tabla 2.

Tabla 2: Forma de proceder con las variables para calcular en IDHT

Conceptos	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6
Máximo (Valor deseado)	1,8	0,75	684	100	301	0
Mínimo (Valor de Privación)*	8,5	0,39	104	97,9	260	104,7
Villa Clara X_{ij}	4,6	0,47	138	98,8	276	0
(Máx $X_i - X_{ij}$)	-2,8	0,28	546	1,2	25	0
(Máx $X_i - Mín. X_i$)	-6,7	0,36	580	2,1	41	-104,7
Índice de Privación (IP_{ij})	0,42	0,78	0,94	0,57	0,61	0

* Mínimo (Valor de privación o que no se puede alcanzar). Este indicador se define un indicador promedio de privación, para ello se calcula un promedio de los indicadores analizados.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

IPP_j - Índice de privación promedio por provincia j.

$$IPP_j = \frac{1}{6} \sum_{i=1}^6 IP_{ij}$$

Por tanto el índice de Privación Promedio para la provincia de Villa Clara en el año 2004 sería:

$$IPP_j = \frac{1}{6}(0,42+0,78+0,94+0,57+0,61+0)$$

$$Ippj = 0,55$$

Cálculo del IDTH como sigue:

$$IDTH = 1 - IPP_j$$

$$IDTH = 1 - 0,55$$

$$IDTH = 0,45$$

Clasificación de las catorce provincias de Cuba y el municipio especial Isla de la Juventud según los resultados del cálculo del IDHT

El IDTH clasifica al territorio entre valores de cero a uno. Para este caso el rango se ha elaborado tomando en consideración que el índice que se obtuvo durante los veinte años analizados (1985-2004), refleja un promedio de 0,46. Por tanto, los territorios quedarán clasificados de la siguiente forma (Tabla 3 y Gráfica 3):

- Nivel alto de Desarrollo Territorial = 0,60 ó por encima de este;
- Nivel medio de Desarrollo Territorial = 0,46 a 0,59;
- Nivel bajo de Desarrollo Territorial = inferior a 0,46.

Dentro de todas las provincias, poseen niveles altos de desarrollo las provincias de:

- Ciudad de La Habana;
- Cienfuegos.

Debido a que el valor del índice en este caso se comporta considerablemente

por encima del promedio situado, sin considerar que sean estos los “óptimos” a alcanzar.

Con niveles medios se ubican las provincias de:

- La Habana;
- Matanzas;
- Villa Clara;
- Ciego de Ávila;
- Isla de la Juventud.

Las provincias que poseen un nivel bajo de desarrollo, pues no alcanzaron un nivel superior al promedio son:

- Pinar del Río;
- S. Espíritu;
- Camaguey;
- Las Tunas;
- Holguín;
- Granma;
- Santiago de Cuba;
- Guantánamo.

Tabla 3: Cálculo del IDHT

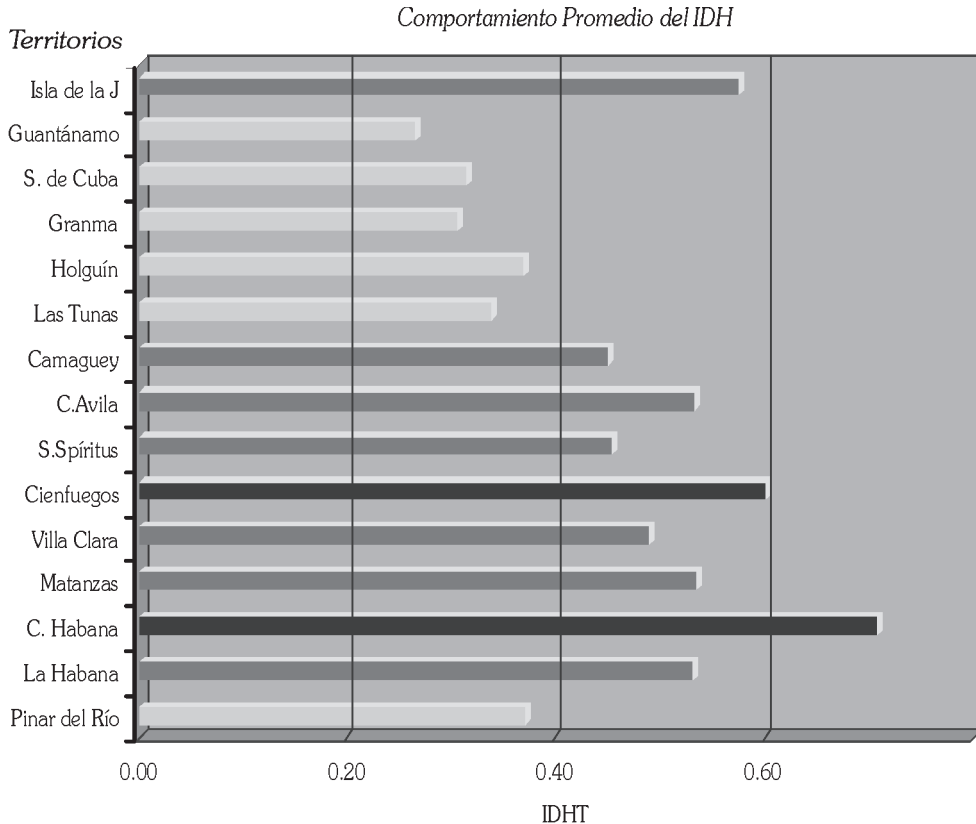
Provincias	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Pinar del Río	0,47	0,40	0,40	0,48	0,30	0,38	0,46	0,25	0,27	0,37	0,25	0,33
La Habana	0,76	0,62	0,73	0,70	0,69	0,64	0,70	0,63	0,52	0,64	0,48	0,51
Ciudad de La Habana	0,66	0,77	0,77	0,77	0,62	0,66	0,66	0,60	0,60	0,79	0,75	0,68
Matanzas	0,62	0,63	0,58	0,51	0,50	0,44	0,62	0,55	0,47	0,60	0,51	0,57
Villa Clara	0,58	0,54	0,51	0,43	0,55	0,61	0,62	0,57	0,61	0,50	0,50	0,48
Cienfuegos	0,72	0,84	0,65	0,70	0,79	0,72	0,80	0,70	0,77	0,60	0,71	0,49
Sancti Spiritus	0,33	0,49	0,44	0,49	0,39	0,55	0,64	0,48	0,62	0,62	0,39	0,36
Ciego de Ávila	0,43	0,53	0,59	0,54	0,52	0,66	0,71	0,54	0,64	0,69	0,66	0,59
Camaguey	0,54	0,48	0,53	0,57	0,43	0,43	0,50	0,49	0,51	0,46	0,38	0,47
Las Tunas	0,43	0,20	0,25	0,36	0,25	0,29	0,40	0,42	0,38	0,33	0,24	0,27
Holguín	0,39	0,34	0,34	0,41	0,37	0,35	0,49	0,43	0,34	0,38	0,40	0,34
Granma	0,27	0,27	0,33	0,35	0,29	0,26	0,39	0,31	0,29	0,29	0,14	0,35
Santiago de Cuba	0,32	0,28	0,31	0,42	0,32	0,27	0,40	0,38	0,40	0,31	0,35	0,40
Guantánamo	0,33	0,14	0,28	0,23	0,24	0,24	0,32	0,16	0,05	0,31	0,23	0,32
Isla de la Juventud	0,49	0,67	0,64	0,81	0,65	0,65	0,69	0,52	0,51	0,54	0,64	0,39
Promedio	0,49	0,48	0,49	0,52	0,46	0,48	0,56	0,47	0,46	0,49	0,44	0,44

Continúa

Tabla 3: Continuación

Provincias	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom.
Pinar del Río	0,30	0,34	0,35	0,39	0,38	0,29	0,48	0,41	0,38	0,39	0,41	0,37
La Habana	0,57	0,40	0,34	0,41	0,47	0,46	0,45	0,29	0,31	0,37	0,49	0,53
Ciudad de La Habana	0,69	0,73	0,72	0,72	0,70	0,74	0,65	0,66	0,73	0,80	0,80	0,71
Matanzas	0,55	0,50	0,57	0,56	0,48	0,67	0,47	0,45	0,50	0,42	0,51	0,53
Villa Clara	0,44	0,44	0,43	0,47	0,38	0,45	0,32	0,45	0,53	0,43	0,39	0,49
Cienfuegos	0,45	0,35	0,48	0,57	0,45	0,56	0,55	0,55	0,35	0,50	0,54	0,60
Sancti Spiritus	0,45	0,46	0,40	0,45	0,40	0,42	0,35	0,55	0,28	0,40	0,46	0,45
Ciego de Ávila	0,58	0,50	0,47	0,40	0,52	0,42	0,52	0,41	0,51	0,40	0,39	0,53
Camaguey	0,44	0,52	0,31	0,47	0,35	0,33	0,40	0,61	0,26	0,33	0,54	0,45
Las Tunas	0,27	0,22	0,32	0,31	0,35	0,42	0,48	0,51	0,32	0,37	0,41	0,34
Holguín	0,38	0,35	0,35	0,35	0,35	0,21	0,27	0,35	0,36	0,45	0,46	0,37
Granma	0,26	0,26	0,28	0,24	0,40	0,41	0,30	0,36	0,15	0,39	0,42	0,31
Santiago de Cuba	0,42	0,39	0,43	0,28	0,29	0,25	0,23	0,10	0,16	0,07	0,40	0,31
Guantánamo	0,32	0,40	0,36	0,26	0,29	0,40	0,31	0,26	0,11	0,32	0,22	0,26
Isla de la Juventud	0,59	0,64	0,56	0,49	0,49	0,29	0,45	0,68	0,61	0,54	0,66	0,57
Promedio	0,45	0,43	0,43	0,42	0,42	0,42	0,42	0,44	0,37	0,41	0,47	0,46

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Gráfica 3: Resultado promedio del IDHT por provincias

Fuente: Creada por los autores a partir de los resultados obtenidos en la investigación.

Pinar del Río se encuentra entre las provincias de más bajos IDHT por sus malos resultados en índices como: Volumen de Inversiones Per Cápita, Tasa de Escolarización y Mortalidad materna. Según se pudo corroborar en los resultados del trabajo teniendo en cuenta los anuarios estadísticos de Cuba.

Las Tunas se ve mayormente afectada por índices como: Mortalidad Infantil,

Tasa de escolarización y Mortalidad Materna.

En el caso de Holguín los índices de más crítico estado son: Índice de Ocupación y Tasa de Escolarización.

Para Granma podríamos señalar índices como: Índice de Ocupación, Mortalidad Infantil, Volumen de Inversiones Per cápita y Salario Medio Mensual.

En Santiago de Cuba los índices de peor estado son: Índice de Ocupación, Mortalidad Infantil, Volumen de Inversiones Per Cápita y la Mortalidad Materna.

En Guantánamo se aprecia deficiencias significativas en índices como: Índice de Ocupación, Mortalidad Infantil, Volumen de Inversiones Per cápita, Salario Medio Mensual y Mortalidad Materna.

En cambio de la provincia que sobresale, Ciudad de la Habana, podemos decir que a pesar de tener, de manera

general, una buena situación en todos los índices analizados, sus mejores resultados se pueden apreciar en índices como: Volumen de Inversiones Per Cápita e Índice de Ocupación.

En términos generales las provincias con peores resultados son precisamente las que se encuentran más alejadas de la capital y en especial las que se encuentran en el extremo oriental del país; seguidamente se pueden observar los diferentes niveles de desarrollo de los territorios del país en el Mapa 1.

Mapa 1: Representación gráfica de los niveles de desarrollo por territorios



Fuente: Elaboración propia.

Al realizar el cálculo del IDHT de todos los territorios del país Ciudad Habana se sitúa en condiciones muy superiores a la del resto de los territorios, pues su condición de capital le favorece en casi todos sus aspectos; en tal

sentido será de gran utilidad realizar el cálculo excluyendo a la provincia Ciudad Habana. Así es que se obtienen resultados más objetivos y que se ajustan a la media del país como se puede apreciar en la Tabla 4 y Gráfica 4.

Tabla 4: Análisis de IDHT sin Ciudad Habana**Cálculo del IDHT**

Territorios	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pinar del Río	0,47	0,41	0,41	0,48	0,28	0,36	0,41	0,27	0,28	0,39	0,26
La Habana	0,75	0,63	0,76	0,70	0,70	0,66	0,69	0,68	0,53	0,69	0,56
Matanzas	0,61	0,62	0,60	0,51	0,49	0,44	0,61	0,59	0,49	0,65	0,57
Villa Clara	0,58	0,55	0,53	0,44	0,57	0,64	0,60	0,60	0,62	0,54	0,55
Cienfuegos	0,68	0,85	0,68	0,70	0,82	0,76	0,82	0,74	0,78	0,64	0,80
Sancti Spiritus	0,32	0,50	0,46	0,50	0,40	0,56	0,64	0,52	0,63	0,66	0,44
Ciego de Ávila	0,43	0,54	0,61	0,54	0,53	0,70	0,72	0,58	0,66	0,75	0,77
Camaguey	0,53	0,49	0,56	0,57	0,41	0,42	0,47	0,52	0,52	0,50	0,42
Las Tunas	0,54	0,21	0,26	0,36	0,23	0,27	0,35	0,44	0,39	0,34	0,26
Holguín	0,36	0,35	0,36	0,41	0,39	0,39	0,46	0,45	0,35	0,38	0,48
Granma	0,28	0,27	0,33	0,35	0,28	0,25	0,35	0,32	0,30	0,32	0,15
Santiago de Cuba	0,32	0,35	0,37	0,45	0,33	0,32	0,34	0,29	0,38	0,33	0,30
Guantánamo	0,33	0,18	0,28	0,19	0,15	0,12	0,26	0,32	0,17	0,32	0,29
Isla de la Juventud	0,47	0,68	0,66	0,81	0,64	0,64	0,71	0,55	0,52	0,59	0,72
Promedio	0,48	0,47	0,49	0,50	0,44	0,47	0,53	0,49	0,47	0,51	0,47

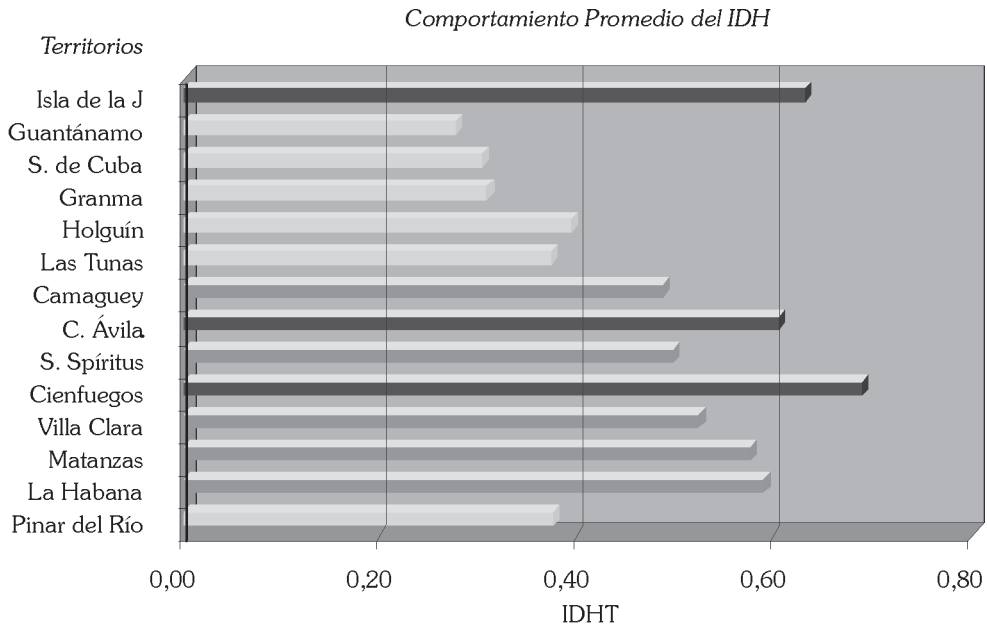
Continúa

Tabla 4: Continuación**Cálculo del IDHT**

Territorios	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Prom.
Pinar del Río	0,34	0,30	0,34	0,40	0,42	0,40	0,31	0,55	0,42	0,38
La Habana	0,56	0,62	0,44	0,39	0,45	0,59	0,49	0,53	0,31	0,59
Matanzas	0,64	0,59	0,55	0,64	0,53	0,59	0,69	0,56	0,52	0,57
Villa Clara	0,52	0,47	0,48	0,49	0,46	0,46	0,48	0,38	0,47	0,52
Cienfuegos	0,59	0,58	0,48	0,60	0,58	0,58	0,64	0,74	0,68	0,69
Sancti Spiritus	0,40	0,48	0,49	0,44	0,49	0,50	0,47	0,45	0,57	0,50
Ciego de Ávila	0,69	0,64	0,64	0,61	0,41	0,66	0,46	0,64	0,46	0,60
Camaguey	0,50	0,47	0,58	0,44	0,44	0,42	0,34	0,48	0,62	0,49
Las Tunas	0,32	0,30	0,30	0,35	0,46	0,50	0,51	0,52	0,53	0,37
Holguín	0,45	0,46	0,45	0,44	0,35	0,42	0,21	0,29	0,39	0,39
Granma	0,36	0,27	0,25	0,28	0,25	0,47	0,39	0,31	0,38	0,31
Santiago de Cuba	0,40	0,32	0,26	0,31	0,17	0,30	0,25	0,15	0,11	0,30
Guantánamo	0,34	0,34	0,43	0,37	0,28	0,28	0,34	0,29	0,21	0,27
Isla de la Juventud	0,43	0,63	0,78	0,70	0,67	0,66	0,37	0,62	0,74	0,63
Promedio	0,47	0,46	0,46	0,46	0,43	0,49	0,43	0,47	0,46	0,47

Fuente: Cálculos realizados por los autores.

Gráfica 4: Resultado promedio del IDHT por provincias sin considerar Ciudad Habana



Fuente: Elaboración propia.

Clasificación de las provincias y el municipio especial Isla de la Juventud (excluyendo Ciudad Habana)

Nivel alto de desarrollo = 0,60 o por encima de este.

Nivel medio de desarrollo = 0,46 a 0,59.

Nivel bajo de desarrollo = inferior a 0,46.

Dentro de las provincias que poseen nivel alto de desarrollo encontramos las provincias de:

- Cienfuegos
- Isla de la Juventud

Las provincias con niveles medios de desarrollo son:

- La Habana
- Matanzas
- Villa Clara
- Sancti Spíritus

diferenciadas para atenuar las desproporciones territoriales desde el punto de vista socioeconómico.

La aplicación de este IDHT en Cuba a diferencias de otras analiza un conjunto de indicadores con incidencia directa en el desarrollo humano para una serie de años nunca antes estudiada, desde 1985 a 2002. Esto posibilita el análisis de las tendencias del desarrollo

territorial de una forma más objetiva y fundamentada.

Al realizar el Diagnóstico del Plan Territorial se deberá tener en cuenta el IDHT como una Técnica de Análisis que sirve de complemento para el análisis, lo que posibilita establecer los Objetivos y las Metas del plan de manera más fundamentada y objetiva.

Referencias

CASTRO RUZ, Fidel. *Informe al I Congreso Central del Partido Comunista de Cuba*. La Habana: Pueblo y Educación, 1975.

CRITERIOS sobre la planificación territorial. Cuba. Economía Planificada, n. 4, Oct.-Dic. 1989.

GRANMA. La Habana, 30 Sep. 1997, p. 5.

JUNTA CENTRAL DE PLANIFICACIÓN. *La Planificación territorial*. La Habana: Editorial Juceplan, 1983.

MÉNDEZ DELGADO, Elier. Ensayo en Cuba para medir el desarrollo económico local. *Temas y Reflexiones Corporación Universitaria de Ibagué*, Chile, Año 4, no. 4, Mayo 2000.

MÉNDEZ DELGADO, Elier; LLORET FEIJÓO, María del Carmen. *Comercio exterior de México*, v. 51, n. 8, p. 718-723, ago. 2001.

_____; _____. Enfoque territorial del desarrollo humano en Cuba y su medición.

Revista Aportes, México, v. 12, no. 34, p. 27-56, ene./abr. 2007.

_____; _____. Procedimiento para medir el desarrollo económico local en Cuba. *Cooperativismo e economía social*, México, no. 24, p. 77-94, 2001/2002. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=280786>>. Acceso en: oct. 2009.

MÉNDEZ DELGADO, Elier; FIGUEROA GONZÁLES, María Elena; LLORET FEIJÓO, María del Carmen. *Antecedentes y actualidad de la medición macroeconómica en Cuba*. Disponible en: <www.eumed.net/libros/2006b/emd2/>. Acceso en: oct. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba*, 1996. La Habana: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 1997.

_____. Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba,

1999. La Habana: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 1999.

_____. Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba, 2002. La Habana: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2003.

VILARIÑO RUIZ Andrés; DOMENECH NIEVES, Silvia M. *El sistema de dirección y planificación de la economía en Cuba: historia, actualidad y perspectivas*. La Habana: Pueblo y Educación, 1986.

Resumen

Se calcula el Índice de Desarrollo Humano para los territorios que conforman la Isla de Cuba, clasificándose los mismos en territorios con niveles bajos, medios y altos de desarrollo. Este índice se calculó a partir de seis indicadores que tienen incidencia directa en el Desarrollo Humano. Para el cálculo de este Índice de Desarrollo Humano Territorial, a diferencia de otros estudios, se emplearon indicadores de cada año analizado. Los datos utilizados corresponden a una serie de veinte y tres años consecutivos, es decir desde 1985 hasta el 2007.

Palabras Clave: desarrollo, desarrollo humano, Índice de Desarrollo Territorial, Índice de Desarrollo Humano Territorial.

Abstract

The Human Development Index of the territories that form the isle of Cuba is calculated by classifying each of them into territories with low, medium or high levels of development. This index was calculated using six indicators that have direct incidence in Human Development. To the calculus of this Territorial Human Development Index, differently from what is done in other studies, indicators of each year analyzed were used. The data utilized correspond to a series of twenty-three consecutive years, that is, from 1985 to 2007.

Keywords: development, human development, Territorial Development Index, Territorial Human Development Index.

Recebido em maio de 2008. Aprovado para publicação em julho de 2008

Elier Méndez Delgado es Licenciado en Economía por la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas (Cuba) y Profesor Titular de esa Universidad. Tiene diplomado en Gestión del Desarrollo Regional y en Gestión Estratégica del Desarrollo Local por Ilpes/Cepal, y diplomado en Gestión Urbana y Desarrollo Sostenible por Cepal/Guds/Conau. Master en Desarrollo Económico por la Universidad de Oviedo, Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana.

María del Carmen Lloret Feijóo es Licenciada en Economía por la Universidad Central de Las Villas, Cuba, Profesora de esa Universidad, Master en Desarrollo Económico por la Universidad de Oviedo y Universidad Central de Las Villas. Ha impartido diferentes cursos de postgrados en los temas de la Economía Empresarial. Ha participado en diferentes trabajos de investigación sobre el Desarrollo Territorial y Local.

O processo sociotécnico de eletrificação da Amazônia: esboço de uma análise histórica*

Chélen Fischer de Lemos

Introdução

No delineamento das condições históricas de ocupação e apropriação do espaço amazônico, observa-se um longo processo de identificação de riquezas apropriáveis e descoberta de novos caminhos e obstáculos à penetração capitalista. Em alguns momentos, determinados objetos naturais, como as cachoeiras, por exemplo, foram representadas como obstáculos ao pleno desenvolvimento do potencial humano. À medida que novas invenções e tecnologias tornaram possível a exploração da energia hidráulica, os trechos encachoeirados dos rios, antes

vistos como obstáculos ao desenvolvimento, passaram a ter outra significação.

Em meados da década de 1890, a visão corrente considerava necessário e fundamental o aproveitamento dos cursos dos rios para penetrar nos territórios férteis do vale amazônico, a fim de alcançar as riquezas apropriáveis disponíveis. Os rios eram as únicas vias de acesso e de escoamento viáveis para a exploração da região. Mas, ao mesmo tempo que os rios eram um meio de acesso às riquezas, as cachoeiras eram obstáculos

* Este trabalho apresenta algumas questões e conclusões desenvolvidas em minha Tese de Doutorado (Lemos, 2007).

ao desenvolvimento comercial, por impedirem a livre navegação e interromperem o fluxo dos recursos e mercadorias. As cachoeiras nos rios Tocantins, Xingu, Tapajós e Madeira eram consideradas o principal inimigo da civilização amazônica, o marco da oposição entre o homem civilizado e a natureza selvagem:

A cachoeira é como que o obstáculo oposto pela natureza ao poder humano na apropriação de suas forças vivas, é a resistencia bruta do mundo inorganico a incitar a manifestação do esforço inteligente capaz de vencel-a á fim de conquistar as quantas riquezas guarda a natureza em seu seio alem d'essa barreira.

A cachoeira é o marco milliaro, que a civilização não consegue transpôr e de onde começa o livre imperio da vida selvagem em toda a singeleza dos seus costumes [...]. (Santa Rosa, c. 1900, p. 32, grifo meu)

Com o passar do tempo, os trechos encachoeirados dos rios ganharam uma nova interpretação e um novo papel nesse mesmo progresso. Conforme ressaltou, na década de 1970, o presidente do Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia (Eneram)¹, engenheiro Léo Penna:

O Eneram surpreendentemente revelou que *a Amazônia é um vasto potencial hidrelétrico*. Não são apro-

veitáveis, para fins de geração de energia, os rios situados numa distância média de 250 quilômetros de cada margem do Amazonas. A partir daí, contudo, existem rochas nos fundos dos rios, elemento fundamental para a construção de barragens. (Eletonorte, 1984, grifo meu)

O aspecto simbolicamente significativo que ressalta na fala reveladora do presidente do Eneram é a afirmação de que a “Amazônia é um vasto potencial hidrelétrico”, e não que ela “tem um vasto potencial”, como se toda a região pudesse ser reduzida ao seu valor energético. É este aspecto particular da visão sobre a região amazônica que este texto busca compreender e analisar.

A primeira parte do artigo constrói uma perspectiva de análise opondo a historicidade como possibilidade de compreensão do processo de eletrificação na Amazônia à naturalização da concepção da região como “vocacionada” para a exportação de energia. A segunda parte expõe as opções metodológicas adotadas a partir da abordagem histórica contextualista, que ressalta o caráter sócio-histórico das tecnologias como processos sociais conformados e conformadores da sociedade e do espaço. A terceira parte faz uma breve exposição da história da eletrificação na Amazônia e a última parte expõe algumas considerações finais.

¹ O Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia (Eneram) foi criado pelo Decreto 63.952, de 31/12/1968. O comitê realizou os primeiros estudos hidroenergéticos sistemáticos para o aproveitamento hidrelétrico da Amazônia.

Historicidade X naturalização: a desconstrução da visão da Amazônia como “província energética”

Ao longo da década de 1980 até o início da década 1990, o Estado brasileiro foi perdendo capacidade de planejamento e investimento, resultando no desmonte do aparato planejador. A chamada “crise do Estado” pôs em questão o seu papel como mediador nas relações com o mercado, enquanto o desenvolvimento, substituído pelo termo crescimento econômico, passou a ser visto cada vez mais sob a perspectiva da internacionalização da economia. Nesse contexto, surgiu um novo modelo de planejamento, importado das empresas privadas e fundamentado na competição e na inserção no mercado internacional: “o *management* (gestão) territorial e/ou ambiental, o planejamento estratégico (competitivo), o *marketing* de lugares” (Vainer, 2003). Esse tipo de gestão territorial, centrada na “produtivização” do território e na inserção regional competitiva, serviu como inspiração para a retomada do planejamento governamental. Em meados dos anos 1990, a pretexto de enfrentar a crise do Estado e promover o crescimento econômico, o governo federal desenvolveu novos instrumentos de planejamento, como os Planos Plurianuais², os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e, mais recentemente,

o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)³.

Esses planos estabeleceram como ponto estratégico a realização de grandes investimentos governamentais e privados em setores de infra-estrutura, especialmente energia (construção de usinas hidrelétricas, gasodutos e linhas de transmissão) e transporte (pavimentação de estradas, construção de portos, hidrovias e ferrovias).

No que concerne à Amazônia, os investimentos visaram dotar a região de novos corredores de circulação de mercadorias, para permitir a expansão da exportação de grãos (especialmente a soja) para os mercados internacionais, reduzindo o custo e o tempo da exportação. Nesse formato de planejamento, em que se busca fundamentalmente a inserção competitiva do País no cenário internacional, o papel da Amazônia em relação à configuração do mapa energético nacional é orientado para as seguintes perspectivas: i) de solução para os problemas advindos do esgotamento da capacidade de produção hidrelétrica de outras regiões, como o Nordeste, e, principalmente, os centros dinâmicos da

² A Constituição de 1988 introduziu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. O primeiro PPA (1991-1995) atendeu exclusivamente às exigências do dispositivo constitucional. No governo Fernando Henrique Cardoso (eleito por dois mandatos consecutivos de quatro anos, 1995-2002), foram elaborados os PPAs 1996-1999 e 2000-2003. No governo Luís Inácio Lula da Silva (também eleito por dois mandatos consecutivos, 2003-2010), foram elaborados os PPAs 2004-2007 e 2008-2011.

³ O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010 foi lançado em fevereiro de 2007.

economia nacional (Sudeste e Sul); ii) de atração de indústrias eletrointensivas, o que significa a exportação indireta de energia para os países centrais; e iii) de uma possível integração energética da América do Sul, por meio do estabelecimento de novos fluxos energéticos⁴.

Ao centralizar a ação nas obras de infra-estrutura, os planos estabelecem um lugar para a Amazônia no processo geral de acumulação capitalista, pela dinamização seletiva de alguns espaços.

Esse planejamento concretiza novas articulações entre o capital e o Estado, nas quais cabe ao Estado a regulação, o planejamento e o financiamento das infra-estruturas a serem implementadas, geridas e prioritariamente usadas pela iniciativa privada. Trata-se, portanto, de um planejamento governamental em que a produção, a transmissão e o consumo da energia em larga escala tendem a se distribuir entre os grupos econômicos que sustentam as formas de inserção competitiva no mercado internacional. As necessidades e aspirações das populações locais estão ausentes nos planos, que as excluem do “desenvolvimento nacional”. A região, vista de fora, é objeto passivo de apropriação, como se fosse desprovida de sujeitos capazes de formular um projeto próprio de desenvolvimento.

Vários trabalhos (Pinto, 2005 e 2002; Sevá Filho, 2005a; Silva, 2005; Bermann, 2001; Magalhães, Brito e Castro, 1996) mostram que a geração

centralizada de grandes blocos de energia em grandes usinas hidrelétricas, ao invés de produzir a dinamização da economia amazônica, aumentou as desigualdades sociais e econômicas na região e também criou uma diferenciação entre três grupos de consumidores: i) o *grupo dos grandes consumidores*, composto principalmente pelos complexos eletrointensivos mínero-metalúrgicos exportadores (cuja eletricidade é subsidiada) e as cidades amazônicas maiores e mais importantes, que são atendidos pelo *sistema interligado*; ii) o grupo composto por *sedes municipais e vilarejos de maior porte*, cujo suprimento de energia elétrica é feito em sua maioria pelos geradores térmicos, movidos por derivados de petróleo (*diesel* ou *óleo combustível*), que constituem os *sistemas isolados*; e iii) o grupo dos *consumidores dispersos*, constituídos por comunidades isoladas, parcamente supridas ou *não supridas por energia elétrica*.

Como ressalta Bermann (2001), a *mercadoria energia* possui um caráter político. Por um lado, constitui um importante insumo produtivo que funciona como mecanismo de regulação, já que o preço (tarifa) afeta diretamente a taxa de lucro da atividade produtiva. Por outro, ao ser consumida, a *energia* define e assegura um determinado padrão de qualidade de vida para as populações. O quadro de diferenciação dos consumidores de energia elétrica na Amazônia sugere, portanto, que a desigualdade na distribuição das riquezas na sociedade brasileira se reproduziu na

⁴ Para uma análise da questão da integração energética na América do Sul e dos conflitos gerados pelos projetos de integração, ver Nuti (2006).

desigualdade no consumo de energia elétrica na região.

O jornalista Lúcio Flávio Pinto, crítico dos planos e projetos contemporâneos de exploração econômica da região, ressalta que uma das visões mais recorrentes na concepção desses planos e projetos é que “a água é o principal ativo de curto, médio e longo prazo da Amazônia [...]” (Pinto, 2002, p. 75). Entendimentos semelhantes configuram a região no cenário nacional como “jazida energética”, “área de monocultura da água ou hidronegócio”, “província energética” e “área vocacionada para a exportação de energia”. Dessa maneira, o lugar da Amazônia no processo produtivo e no desenvolvimento do País é estabelecido e configurado *a priori*, sem qualquer consideração acerca das possibilidades de uma inserção produtiva oriunda de determinações econômicas e relações sociais locais/regionais.

Para Raffestin (1993), a matéria só se torna um recurso como resultado de um processo de produção em que se estabelecem relações de poder em torno do acesso e apropriação da matéria investida de novas propriedades. As novas propriedades da matéria (tornada recurso) se manifestam por meio das técnicas mobilizadas pelo trabalho. Assim, pode-se dizer que a configuração do lugar da Amazônia nos processos produtivos contemporâneos determina a construção social da água/rios amazônicos exclusivamente como recursos energéticos.

Conforme propôs Bourdieu (1989), as práticas discursivas não são vazias, elas

produzem efeitos objetivos na realidade, ou seja, o poder simbólico não só tem a capacidade de impor uma representação da realidade social, como é capaz de (re)criar o próprio mundo a partir das representações. O poder simbólico se inscreve em toda parte por meio da imposição de sistemas simbólicos que ocultam em si mesmos sua arbitrariedade e que são aceitos e naturalizados pelos que a eles se submetem como sistemas legítimos de reconhecimento do mundo. A percepção do mundo social feita pelas categorias derivadas da incorporação das estruturas objetivas do espaço leva os agentes sociais a tomar o mundo social tal como ele é, aceitando-o como natural. Isso ocorre porque “as relações de força objetivas tendem a reproduzir-se nas visões do mundo social que contribuem para a permanência dessas relações” (ibid., p. 142). O poder simbólico não tem força própria, mas se legitima por outras formas de poder e nisso reside sua virtude, pois é capaz de transfigurar e encobrir relações sociais de força, ocultando-as sob a forma de relações de comunicação. O poder simbólico se inscreve na relação entre os que exercem o poder e os que a ele se sujeitam, e o ocultamento da arbitrariedade é sua principal força (ibid., p. 13).

Assim, a predefinição do lugar da região amazônica no processo produtivo nacional de energia elétrica foi o ponto de partida desta investigação. Em vez de se buscar a especificidade da configuração da Amazônia no desenvolvimento contemporâneo, por meio das representações consolidadas no curso do planejamento e formulação de políticas

energéticas governamentais, optou-se por compreender o processo histórico-social de construção daquela concepção. Foi adotado o pressuposto de que houve uma transformação nas concepções do papel da Amazônia no cenário do desenvolvimento nacional e da exploração dos seus recursos energéticos, de modo que a região passou a ser vista não apenas pelo Setor Elétrico mas também por setores da burocracia estatal e da sociedade como “região exportadora de energia”, “jazida energética” etc. Essa visão foi construída no processo histórico-social de eletrificação da região.

Conforme a orientação de Raffestin (1993), o território é construído a partir das relações sociais de produção e de poder que se projetam e desenvolvem no espaço. O trabalho se inscreve no território marcando-o com relações de poder que se territorializam e, dessa forma, organizam as relações no espaço. Por sua vez, já há algum tempo, Vainer vem afirmando que as macropolíticas setoriais – de transporte, mineração e energia – são estruturadoras da configuração do espaço nacional pelo Estado e de apropriação pelo capital do território e dos recursos territorializados na dinâmica da acumulação capitalista⁵. A produção do território nacional brasileiro e as transformações espaciais são, portanto, em forte medida, determina-

dos pelas políticas setoriais. Em especial, as políticas de infra-estrutura de energia elétrica condicionam as dinâmicas socioespaciais de maneira até mais objetiva do que outras políticas concebidas explicitamente para ordenar o território, sob a rubrica de planejamento regional ou territorial. Isso porque, por sua capacidade de definir articulações econômicas e políticas, os projetos de infra-estrutura são capazes de interferir nas relações sociais e na organização do espaço. Vainer e Araújo (1992) observaram ainda que a incorporação progressiva de recursos naturais e territórios nas estratégias de desenvolvimento tem sido a marca do processo de intervenção e de ação do Setor Elétrico no espaço.

A análise da especificidade do processo de eletrificação na Amazônia, portanto, permitiu pensar os processos de territorialização do espaço nacional numa perspectiva histórica, em que a própria eletrificação foi o fenômeno social orientador da investigação.

Partiu-se do pressuposto de que a configuração do Setor Elétrico na Amazônia, pela implantação de sua base material e articulações socioespaciais, implicou no exercício de relações de poder e em formas específicas de apropriação e distribuição da riqueza social. Além disso, os padrões de territorialização e apropria-

⁵ Desde 1988, sob a coordenação do Prof. Carlos B. Vainer, um enorme esforço teórico e analítico tem sido empreendido no sentido de compreender e explicitar o papel das macropolíticas setoriais na conformação dos padrões dominantes de intervenção territorial do Estado brasileiro. O projeto Política Energética e Organização Territorial (Peot) inaugurou a discussão, que prosseguiu com o projeto Setor Elétrico e Organização Territorial (Seot) e, posteriormente, com o projeto Setor Elétrico, Território, Meio Ambiente e Conflito Social (Setmacs), que continua em andamento.

ção dos recursos energéticos, estabelecidos pela implantação físico-territorial de projetos e empreendimentos elétricos, associados às formas de distribuição e consumo desigual da energia produzida, contribuíram para afirmar a apropriação do território e dos recursos naturais como elemento central, garantindo a competitividade de empresas e a reprodução do processo de acumulação de

capital. A busca da dimensão histórica particular das relações entre o processo de eletrificação e o planejamento territorial procurou iluminar concepções e práticas relacionadas à apropriação do território e dos recursos territorializados na Amazônia, bem como adicionar novos elementos teóricos à reflexão sobre as dimensões e determinantes territoriais do desenvolvimento.

A abordagem histórica contextual

Mills (1969) observa que a transformação histórica e a contradição entre orientações institucionais não fazem parte da vida dos homens tal como experimentada cotidianamente. As transformações estruturais que relacionam o homem e a sociedade não são percebidas imediatamente pelos indivíduos, pois há um *gap* de compreensão do homem em relação ao seu mundo e sua história. Em sua concepção, faltaria aos homens modernos

[...] uma qualidade de espírito que lhes ajude a usar a informação e a desenvolver a razão, a fim de perceber, com lucidez, o que está ocorrendo no mundo e o que pode estar acontecendo dentro deles mesmos. É essa qualidade [...] que poderemos chamar de imaginação sociológica. (Mills, 1969, p. 11)

A imaginação sociológica, assim definida, é uma qualidade humana que permite desvendar a falsa consciência das posições sociais individuais e que conduz à compreensão do mundo. Mills

afirma ainda que as “questões” são assuntos públicos que transcendem a experiência pessoal e se relacionam às organizações que formam a vida social. Para identificar as questões públicas, é necessário indagar quais são os valores que se encontram ameaçados e quais são os valores aceitos e mantidos na sociedade. Nas palavras do autor, “nenhum problema pode ser adequadamente formulado, a menos que os valores envolvidos e a aparente ameaça a eles sejam expostos” (ibid., p. 142). Esta é a tarefa primordial da ciência social, ou seja, formular os problemas, enfrentando as preocupações e questões vivenciadas pelos homens, de modo a contribuir para sua compreensão.

O principal valor ameaçado pelo processo social e histórico de eletrificação da Amazônia é uma perspectiva de desenvolvimento que contemple as diferentes regiões do País como totalidade e não como segmento a ser incorporado de forma subordinada como espaço seletivo de valorização nos processos de acumulação do capitalismo global. A

escolha de uma abordagem histórica para a investigação, portanto, não é fortuita. O padrão energético amazônico é resultado de um processo histórico de superposição de políticas energéticas e práticas de intervenção territorial que determinam e circunscrevem o “lugar” da região no espaço energético nacional. A naturalização da Amazônia como região exportadora de energia é operacionalizada ideologicamente para dar sentido à sua subordinação na divisão regional do trabalho. A naturalização é justamente o movimento de subtração da historicidade dos fenômenos, permitindo que se perpetue o sistema de dominação (Raffestin, 1993). A abordagem histórica visa “desnaturalizar” esse padrão energético, que define a Amazônia basicamente como uma região exportadora de energia, baseado na constatação da abundância de recursos hidroenergéticos e do baixo consumo local de eletricidade.

O foco central do estudo são a eletrificação, entendida como um processo social determinado historicamente e culturalmente, e sua relação com a produção do espaço na Amazônia. Ao adotar esse ponto de vista, consideramos que as tecnologias fazem parte dos sistemas de significado das sociedades e expressam ações e idéias. Em outras palavras, as tecnologias envolvem narrativas que falam tanto sobre as sociedades que as construíram/ conceberam/ adotaram – como e por que foram constituídas, com que propósito e quais as formas possíveis de seu uso – quanto sobre as técnicas em si. Os artefatos técnicos, como barragens, usinas nucleares ou até aparelhos

de TV, emergem em contextos sociais específicos, como expressão de forças sociais, de necessidades pessoais, de considerações políticas, de constrangimentos legais etc., porque são construções sociais (Nye, 2006, p. 49).

Para a realização da pesquisa, foi adotada uma abordagem contextualista que focaliza o “ambiente” sociocultural e histórico em que se configuram e se adotam as tecnologias (Hughes, 1993). Ou seja, como as sociedades relacionam diferentes níveis de realidade com conjuntos de idéias e, dessa maneira, configuram/conformam as tecnologias, escolhem suas máquinas e se transformam, associando, de forma inseparável, os aspectos técnicos e culturais (Nye, 2006 e 1991). Nessa abordagem, as tecnologias são profunda e continuamente embebidas na (re)construção do mundo, o que significa que os processos técnicos são parte das práticas culturais das sociedades e podem se desenvolver a partir de mais de um caminho. Nenhum artefato ou tecnologia em si é uma força implacável e inexorável movendo-se pela história. Os sistemas tecnológicos fazem parte das práticas sociais que variam ao longo da história e de uma cultura para outra. Cada artefato, cada objeto, seja o automóvel ou uma usina hidrelétrica, está envolvido numa série de escolhas e decisões que são apenas parcialmente baseadas em considerações técnicas, envolvendo, igualmente, questões econômicas, políticas, legais, organizacionais, culturais etc.

As tecnologias são construções sociais e, como tais, fazem parte das práticas culturais e dos sistemas de significados

das sociedades. A eletrificação, portanto, é compreendida como processo socio-técnico. Isso significa dizer que as possibilidades de transformação da sociedade e do espaço, com a participação da eletrificação, só existem na medida em que ela interaja com outras instâncias sociais, econômicas, técnicas, políticas e culturais da sociedade, influenciando-as e sendo por elas influenciada. A adoção de uma abordagem histórica contextualista, no levantamento e análise dos fatos e eventos, permitiu desvendar a emergência das formas de produzir energia elétrica na Amazônia ao longo do tempo, bem como sua interação com projetos políticos que reconfiguraram o papel e o significado da Amazônia no espaço energético nacional. Essas formas envolveram diferentes técnicas e recursos, articulados com interesses econômicos e políticos, e concepções de apropriação do território e dos recursos territorializados.

A abordagem contextualista buscou tratar a inseparabilidade dos fatos e eventos dos contextos sociais e históricos em que ocorreram. Em outras palavras, partiu-se da consideração de que, para que o passado possa ser compreendido, os eventos, fatos e agentes sociais e institucionais devem estar situados no contexto social e histórico da época. Ou seja, o processo e o movimento histórico devem transparecer na análise por meio da investigação de múltiplas influências de fatores tecnológicos, socioeconômicos, institucionais, políticos e organizacionais. Essa opção metodológica orientou a definição do ponto de partida factual para a análise

do processo de eletrificação na Amazônia. Foi estabelecido o período desde a implantação dos primeiros sistemas elétricos na região, especificamente em Belém e Manaus (cujos serviços elétricos para iluminação pública foram inaugurados respectivamente em 1º de fevereiro de 1896 e 22 de outubro de 1896), até os anos 1990.

A compreensão da eletrificação como um processo histórico-cultural permitiu estabelecer, como ponto de partida analítico, a introdução sistemática da iluminação pública nas principais capitais amazônicas, que coincidia com a ascensão da economia da borracha, na segunda metade do século XIX. Esse ponto de partida possibilitou correlacionar ações do capital privado e do setor público para produzir um novo tipo de serviço urbano – a iluminação pública – que culminou com a introdução, no final do século XIX, de uma nova tecnologia na região: a energia elétrica⁶.

Nos anos 1990, um conjunto de transformações, nos âmbitos nacional e internacional, determinou mudanças no papel do Estado na economia e uma radical reestruturação do Setor Elétrico. Com o surgimento de novos agentes, nova estrutura institucional, novo marco legal e novos mercados, a análise da relação entre o território e as políticas setoriais de energia elétrica se tornou muito mais complexa. Por outro lado, já estava consolidada a representação da região como “jazida energética” e “exportadora de energia”, que passou

⁶ Note-se que o ponto de partida analítico precede o ponto de partida factual, para que seja possível correlacionar o fenômeno da eletrificação com o contexto histórico precedente.

a figurar, desde então, como “vocação natural” da região no planejamento governamental e nos projetos públicos e privados de expansão da economia nacional. Assim, o recorte temporal entre 1890 e 1990, demarcando 100 anos de história, mantém a coerência analítica e teórica. Essa delimitação permitiu propor a seguinte periodização analítica⁷: i) do final do século XIX aos primeiros anos do século XX: constituição dos serviços de iluminação pública e processo de implantação dos sistemas elétricos; ii) dos primeiros anos do século XX até o fim dos anos 1940: evolução dos sistemas elétricos nas capitais e penetração e disseminação dos pequenos sistemas elétricos no interior dos estados amazônicos; iii) dos anos 1950 ao início dos anos 1970: ação planejada do Estado no processo de eletrificação e definição do papel da eletricidade na constituição da infra-estrutura regional para o desenvolvimento; iv) dos anos 1970 aos anos 1990: mudança nos padrões de exploração energética, com a consolidação da hidreletricidade e a construção da representação da Amazônia como região exportadora de energia.

A pesquisa, essencialmente de natureza qualitativa, baseou-se no levantamento e na análise de conteúdo das fontes documentais. Foram analisados textos

históricos de diversas naturezas, mas primordialmente documentos oficiais (governamentais), como fontes primárias: mensagens, falas, exposições, discursos, relatórios, planos, projetos, diagnósticos e leis. O caráter “oficial” dos documentos não dispensou a crítica documental dos textos históricos⁸ pela confrontação de diferentes documentos e fontes. A análise buscou situar as fontes documentais nos contextos de sua produção, focalizando a construção das visões e representações sobre a Amazônia no processo de eletrificação, ao longo do período estudado. Jornais e revistas de época foram importantes fontes para a contextualização, por fornecerem um panorama geral da sociedade nas diferentes épocas, além de complementarem informações. Toda a análise se apoiou na revisão da literatura nacional e internacional, especialmente sobre história da tecnologia e da eletrificação, planejamento energético e desenvolvimento capitalista.

A adoção de uma abordagem histórica contextual demandou a opção pela análise preferencial de documentos primários e a necessidade de elaborar uma organização das fontes de pesquisa⁹. As fontes foram divididas em duas grandes categorias, fontes primárias (diretas) e fontes secundárias (indiretas), que, por sua

⁷ Convém ressaltar que a periodização não constituiu uma camisa-de-força, mas um recurso analítico e de organização da narrativa. Ao longo da pesquisa, os períodos foram flexibilizados para comportar narrativas mais “longas” de fenômenos persistentes no tempo e no espaço, bem como suas dinâmicas internas e articulações externas com outros fenômenos e processos. Esse aspecto é particularmente notado ao longo da Tese.

⁸ Como afirma Cardoso (2005, p. 69): “[...] Os textos históricos, narrativas eles também, não são um desvio ou deturpação da estrutura dos fatos ou processos de que falam, que narram: são uma extensão legítima de suas características intrínsecas.”

⁹ A organização das fontes foi feita a partir de sugestões colhidas em Cardoso (1986).

vez, foram divididas em subcategorias¹⁰: i) *fontes primárias impressas*: (a) documentos (mensagens, falas, exposições, discursos, relatórios, planos, diagnósticos e leis); (b) álbuns (produzidos pelos governos como propaganda oficial); (c) dados estatísticos oficiais¹¹; e (d) outros (relatórios de instituições não-governamentais, estatutos de empresas, contratos, discursos, depoimentos (história oral) etc.); ii) *fontes primárias manuscritas*: ofícios, cartas e contratos; iii) *fontes secundárias*: (a) livros, capítulos de livros, teses, dissertações e artigos de periódicos científicos; (b) jornais e revistas (notícias e propagandas); (c) *e-books*¹² (livros e textos elaborados para veiculação em mídia eletrônica); e (d) sítios (URL); e iv) *acervos históricos* consultados: indicação das instituições em que se localizam os principais acervos documentais consultados. As *fontes iconográficas* – fotografias, anúncios comerciais e cartões postais –, embora de fundamental importância para a pesquisa, não tiveram um tratamento em separado¹³.

O uso de fontes primárias documentais, complementadas por outras fontes diretas como álbuns, estatísticas oficiais e outros tipos de documentos, foi particularmente importante na recuperação da constituição dos serviços de iluminação

pública na segunda metade do século XIX, nas cidades de Belém e Manaus, durante o período de ascensão da economia da borracha. Os diferentes sistemas de iluminação foram analisados objetivando identificar os elementos que pudessem levar à compreensão da passagem (não automática) de um tipo de tecnologia – a iluminação a gás – para outro – a eletricidade – nos serviços de iluminação pública amazônicos. Foram analisadas particularmente as formas contratuais dos serviços, os problemas, as discussões sobre as tecnologias empregadas e os conflitos relacionados aos sistemas de iluminação. Também foi elaborado um panorama da situação da eletrificação nos municípios e localidades do interior da Amazônia na primeira metade do século XX, detalhando alguns processos específicos de eletrificação.

Fontes primárias documentais, complementadas por jornais e revistas de época, foram importantes para a recuperação da trajetória histórica das principais companhias estrangeiras fornecedoras de energia elétrica nas capitais amazônicas na primeira metade do século XX e para o estabelecimento do contexto social da evolução dos sistemas elétricos aí instalados. A associação entre os principais usos da energia elétrica, especial-

¹⁰ Essa divisão das fontes por categorias e subcategorias é explicitada na Tese. Neste texto, só aparece a bibliografia citada, sem tratamento especial das fontes.

¹¹ Em geral, os dados estatísticos são considerados fontes secundárias por fornecerem uma informação já filtrada e indireta. Contudo, como em alguns casos estas constituem as únicas fontes históricas disponíveis, optamos por incluí-las nas fontes primárias.

¹² Os *e-books* não possuem versão impressa ou esta é diferente da versão veiculada na *internet*.

¹³ Neste texto, não foram apresentadas iconografias, mas elas foram fundamentais, especialmente para a identificação de fabricantes de equipamentos e do uso de tecnologias. Na Tese, encontram-se inseridas na bibliografia citada e foram identificadas junto às ilustrações.

mente luz e tração, foi focalizada em conjunto com a análise dos arranjos tecnológicos empregados pelas empresas na constituição dos sistemas elétricos. Foi possível associar, ainda, um panorama da indústria de energia elétrica no Brasil ao quadro geral da indústria na região, bem como às primeiras ações reguladoras do governo federal nesse setor, no período.

Embora tenham sido baseadas num grande número de fontes documentais,

as análises dos períodos dos anos 1950 ao início dos anos 1970 e dos anos 1970 aos anos 1990 recorreram amplamente às fontes secundárias de diversos tipos para complementação de informações e fundamentação analítica. Isso se deveu, principalmente, ao fato de que ambos os períodos são bastante tratados pelo pensamento social e econômico brasileiro, sob diversos pontos de vista, o que implicou uma importante e necessária revisão bibliográfica.

Breve história da eletrificação na Amazônia: quatro fases

Primeira fase

Na história do processo sociotécnico de eletrificação da Amazônia, foi identificada uma primeira fase, como prelúdio para a eletrificação propriamente dita, caracterizada pela *constituição dos serviços de iluminação pública nas capitais amazônicas, especialmente Belém e Manaus*. A relação entre a disponibilidade de recursos públicos – advindos da economia da borracha na segunda metade do século XIX –, o crescimento das cidades e o processo de urbanização propiciou o contexto no qual o capital privado e o setor público interagiram para constituir a iluminação pública como um tipo específico de serviço urbano. Ao longo do tempo, diferentes sistemas de iluminação se sucederam, utilizando várias fontes como iluminantes: óleo de andiroba, querosene, benzeno, acetileno, gás globo, gás líquido de carvão e gás carbônico. Das

interações e conflitos entre os agentes sociais envolvidos nos diferentes sistemas de iluminação e os arranjos políticos, emergiram novas relações contratuais, formas de gestão dos serviços, estruturas administrativas e aperfeiçoamentos técnicos nos sistemas, que culminaram na adoção de uma nova tecnologia: a energia elétrica.

A ascensão da borracha viabilizou o investimento maciço dos excedentes da economia no desenvolvimento urbano, com o estabelecimento dos mais modernos serviços nas capitais amazônicas: foram instalados serviços de iluminação pública a gás e posteriormente elétricos, de viação urbana, de comunicação, de água e esgoto, além de urbanização e embelezamento. As concessões para a exploração dos serviços de luz e força, nos primeiros anos do regime republicano, seguiram a herança da doutrina

do direito administrativo imperial na concessão dos serviços de iluminação a gás: subsídios governamentais, renúncia fiscal de taxas e impostos, contratos de longo prazo, pagamentos em moeda estrangeira, usufruto gratuito de terrenos, benfeitorias e edifícios, entre outras.

No final do século XIX e início do século XX, cronistas e viajantes da época (Nery, F., 1899; Luciani e Lima, 1899; Marajó, 1895; Plane, 1903; Gonçalves, 1904; Dias, c. 1904; Wileman, 1908 e 1909; Lloyd, 1913) não se furtavam em descrever as belezas das capitais amazônicas iluminadas pela luz elétrica e o conforto urbano promovido pelo uso da eletricidade em prédios públicos e privados. A “propaganda oficial”, feita por meio dos álbuns produzidos a mando dos governadores dos estados, como os do Pará em 1899 e 1908, de Belém em 1902 e do Amazonas em 1901 e 1902, procurava ressaltar os traços mais modernos das cidades, suas estruturas urbanas e estilos de vida cosmopolitas, de acordo com modelos europeus. O pioneirismo da adoção da luz elétrica em Belém e Manaus situava essas cidades no mesmo patamar de progresso de capitais como Paris e Londres. Fotografias de máquinas, caldeiras e edifícios das usinas geradoras povoavam as páginas dos álbuns oficiais e comerciais, mostrando a afinidade das cidades com as novas tecnologias de geração de energia elétrica (Santa Rosa, c. 1900, p. 135; Montenegro, 1909, p. 141; *Álbum de Belém do Pará*, 1902, p. 26-27; Caccavoni, 1898, p. 51, 67; Nery, J., 1902, p. 26-29, 114). O caráter “espetacular” da luz elétrica era explorado inclusive como atrativo turístico.

Há, contudo, exagero na afirmação de que essas cidades eram totalmente iluminadas com luz elétrica, naquele período. O centro e as partes mais “nobres” eram servidos por sistemas de gás e luz elétrica, tanto particular quanto público, e possuíam os equipamentos urbanos mais modernos. A população mais pobre da periferia, entretanto, não gozava de tais privilégios. Conforme aponta Vicentini (2004), enquanto as áreas centrais adotavam padrões mundiais de urbanização e hábitos adequados aos estilos metropolitanos, condizentes com seus habitantes burgueses brancos e estrangeiros, os migrantes, sertanejos, negros e mestiços ficavam à margem. As condições de vida da população, para além dos centros urbanos, eram miseráveis. A luz elétrica, que prolongava o dia e embelezava a paisagem urbana à noite, era mais um privilégio de poucos que um benefício coletivo. Servia como metáfora da riqueza produzida coletivamente, mas acumulada e consumida apenas por uma pequena parcela.

A eletricidade não substituiu de imediato a iluminação a gás, posto que a luz elétrica era apenas uma de suas múltiplas aplicações. Com ela, a sociedade desenvolveu novas formas de apropriação e vivência das cidades. À medida que os trens elétricos consolidaram os limites urbanos, incorporaram os subúrbios às atividades cotidianas de lazer e trabalho. A instalação dos ventiladores deu maior conforto aos cafés, hotéis, restaurantes e prédios públicos, enquanto a iluminação noturna coroava tudo isso com a ampliação da vivência social, familiar ou pública, da noite. No

momento de sua instalação nas capitais amazônicas, a eletricidade, com todos os usos possíveis, representava o alcance de um nível de progresso material e simbólico de uma sociedade que se via em ascensão.

Segunda fase

A instalação dos primeiros sistemas elétricos, ainda no final do século XIX, e a constituição das primeiras empresas estrangeiras concessionárias dos serviços públicos de eletricidade – *Manaós Tramways & Light Company*, em Manaus, e a *Pará Electric Railways and Lighting Company, Limited*, em Belém –, no início do século XX, marcaram uma segunda fase do processo sociotécnico de eletrificação na Amazônia. A recuperação da trajetória histórica dessas empresas revelou que, embora tenha sido introduzida precocemente na região amazônica, a energia elétrica estava relacionada quase exclusivamente às atividades de embelezamento urbano – especificamente iluminação pública e iluminação privada – e de tração para o transporte público. Os sistemas elétricos das capitais se consolidaram em função do desenvolvimento associado da eletrificação com a viação urbana. A eletricidade era, antes de tudo, uma fonte de energia para o conforto urbano e não um insumo de atividades produtivas.

O processo de eletrificação das capitais amazônicas ocorreu baseado no investimento de empresas estrangeiras, vinculado e dependente da demanda

pública. O Estado teve um papel fundamental para garantir o lucro das empresas, além de direcionar/definir os usos da energia elétrica: serviços de bombeamento de água, tração para o transporte urbano, iluminação de logradouros públicos, iluminação de prédios públicos, ventilação e segurança. Mesmo durante a gestão pública dos serviços de energia elétrica em Manaus, no início do século XX, os objetivos e usos da energia não se modificaram, e o foco da eletrificação continuou a ser o conforto urbano nas áreas mais desenvolvidas e ricas da cidade. O uso doméstico da energia elétrica, na maioria dos casos, tornou-se um privilégio de uma classe abastada que não apenas podia pagar pelo serviço mas que se localizava, na cidade, em lugares providos de redes de distribuição. A eletrificação estava relacionada aos padrões de modernidade e progresso material cristalizados nas opções do Estado, que projetava as escolhas de uma sociedade hierarquizada e conformada pelas clivagens socioeconômicas.

Esse modelo de eletrificação não encorajava as empresas a buscar novas fontes de energia, tecnologias e/ou arranjos produtivos que reduzissem os custos da geração e distribuição em direção a uma ampliação do mercado consumidor. Como também não havia concorrência, as empresas não precisavam se preocupar em perder ou ganhar clientes, pois o Estado liberal concessionário¹⁴ se encarregava de determinar o tamanho e a qualidade do mercado consumidor de energia. O mercado, “comandado” pela demanda pública, crescia

¹⁴ Expressão de Carlos Vainer.

ou encolhia de acordo com as conveniências e finanças governamentais. As empresas não tinham incentivos para buscar novos mercados, já que crescer significaria também investir e arriscar. Por outro lado, se o baixo desenvolvimento industrial da região se traduzia em fracos mercados para a indústria de energia, o contrário também era verdadeiro: a operação, muito próxima da capacidade das usinas, limitava qualquer ambição industrial que a região pudesse ter. E isso era verdadeiro tanto para as capitais quanto para as cidades no interior, já que, aos poucos, pequenos sistemas elétricos também foram instalados em algumas cidades, do interior, que passaram a usufruir de serviços de iluminação.

Tanto a iniciativa privada quanto o poder público municipal e o estadual foram responsáveis pela disseminação dos sistemas elétricos no interior dos estados amazônicos. No caso das instalações privadas, algumas iniciativas estavam vinculadas a empreendimentos específicos, como a eletrificação de Porto Velho (RO), que, desde 1908, possuía instalações elétricas ligadas ao estabelecimento da Madeira-Mamoré Railway Co., para a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Outros exemplos seriam as instalações de Fordlândia, em 1928, e Belterra, em 1934, no Pará, ligadas à exploração da borracha por Henry Ford; e, ainda, a instalação em Santana, no Amapá (1940), feita por funcionários da empresa Icomi, que iria explorar o manganês na Serra do Navio. Todas as unidades instaladas no interior, no início do século XX, pela iniciativa privada – Cruzeiro do Sul (1904) e Xa-

pury (1914), no Acre; Humaitá (1905), no Amazonas; Mazagão (1914) e Amapá (início da década de 1940), no Amapá; Bragança (1911) e Santarém (1915), no Pará – passaram para a gestão governamental, seja municipal ou estadual, até a década de 1950, exceto a de Mazagão, que só foi municipalizada em 1958.

As iniciativas governamentais de eletrificação nas cidades do interior tinham caráter pontual, como em Cachoeira e Chaves (1914), no Pará; Rio Branco (1916) e Vila Seabra (1920), no Acre; Clevelândia (em torno de 1920), em Vila de Espírito Santo do Oiapoque; e Macapá (1937), no Amapá. As atividades de eletrificação mais sistemáticas ocorreram no Amazonas, com a eletrificação das cidades de Itacoatiara, Parintins, Coary, em 1926, e Borba, São Félix e Teffé, em 1928, e no Pará, entre 1937 e 1939, quando uma ação conjunta do estado e dos municípios instalou e/ou reformou os serviços elétricos de Santarém, Óbidos, Mocajuba, Gurupá, Bragança, Faro, Santa Isabel, Oriximiná, São Miguel Guamá, Igarapé-Assu, Curuçá, Afuá e Capanema. As pequenas unidades geradoras eram essencialmente térmicas (unidades locomóveis estacionárias, unidades dieselelétricas, pequenos motores a vapor etc.), impulsionadas a lenha, carvão ou derivados de petróleo. Essas unidades se tornaram a base dos sistemas isolados, uma forma típica da organização espacial dos sistemas elétricos na região amazônica.

Na década de 1920, as centrais termelétricas da *Pará Electric Railway and Lighting Company, Limited*, e da *Manaós*

Tramway and Light Company, Limited, estavam entre as dez maiores unidades geradoras do Brasil. Suas instalações possuíam equipamentos e máquinas modernas (Beliss & Morcom, Babcock & Wilcox, Westinghouse, Siemens etc.) No final da década de 1930, a *Pará Electric* ainda era considerada uma das maiores do País. Assim, até o início da Segunda Guerra Mundial, o modelo de eletrificação adotado nas capitais amazônicas, com seus altos e baixos conjunturais, conseguia atender às demandas, da maneira como eram formuladas pelo poder público.

Ao longo da década de 1940, contudo, os sistemas elétricos de Manaus e Belém entraram em colapso. Vários fatores contribuíram, de maneira variável no caso de cada empresa, para esse processo: desgaste de alguns equipamentos e obsolescência de outros, interrupção no fornecimento da lenha para as caldeiras, falta de equipamentos de reposição que não podiam ser importados durante a Segunda Guerra Mundial, demanda crescente, concorrência do transporte automotivo, endividamento das empresas, falta de pagamentos de clientes (como a prefeitura de Belém), entre outros. A má qualidade dos serviços (interrupções no fornecimento de luz, irregularidade e mau estado dos trens urbanos) gerou a insatisfação dos usuários e dos governos. A intervenção do governo federal nas empresas de energia elétrica acabou determinando a estatzificação dos serviços, que passaram a ser geridos pela municipalidade, no caso de Belém, e pelo governo estadual, no caso de Manaus.

Terceira fase

A crise energética nas capitais amazônicas sensibilizou e mobilizou políticos e planejadores. Após a criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), primeira agência de desenvolvimento regional, esses atores canalizaram para o órgão as perspectivas e expectativas de regularização da situação da energia elétrica na Amazônia. Com o planejamento centralizado, a eletrificação na Amazônia entrou em uma terceira fase. No *período pioneiro da eletrificação na Amazônia*, esta teve um caráter localizado, associado a alguns empreendimentos privados e iniciativas pontuais. Com a SPVEA, pelo menos no nível do “plano”, a questão da eletrificação passou a envolver o estabelecimento de uma infra-estrutura de suprimento público de energia elétrica, para garantir o provimento regional e promover o desenvolvimento da região. A SPVEA pretendia comandar esse processo, vinculando a questão energética às demais ações de desenvolvimento regional. A falta de um modelo de planejamento e gestão do setor de energia elétrica, e de um plano abrangente e concreto de ação, contudo, acabaram tornando as ações da superintendência, embora mais amplas, também pontuais. Apesar disso, a SPVEA teve um papel importante na construção do sistema público de suprimento de energia elétrica na região, ao contribuir para a consolidação das empresas locais de energia (Força e Luz do Pará - Forluz, em Belém, e Companhia de Eletricidade de Manaus - CEM, em Manaus, ambas criadas em 1952) e apoiar as ações das empresas estaduais

recém-criadas: Centrais Elétricas de Goiás S/A (Celg), em Goiás, em 1955; Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), no Amapá, em 1956; Centrais Elétricas Matogrossenses S/A (Cemat), no Mato Grosso, em 1956; Companhia Energética do Maranhão (Cemar), no Maranhão, em 1958; Centrais Elétricas do Pará S/A (Celpa), no Pará, em 1960; Centrais Elétricas do Estado do Amazonas S/A (Celetramazon), no Amazonas, em 1964; e Companhia de Eletricidade do Acre (Eletoacre), no Acre, em 1965. Aos poucos, essas empresas assumiram o planejamento da expansão, a realização de projetos de eletrificação e a construção e operação de sistemas de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica nos seus estados, tarefa que a SPVEA não conseguiu coordenar. A indústria amazônica, contudo, continuou por muito tempo dependente da autoprodução para se desenvolver, pois a crise energética deflagrada na década de 1940 só foi realmente superada no final da década de 1960.

Dois importantes projetos hidrelétricos, planejados e parcialmente executados durante a gestão da SPVEA, tiveram pouca participação dessa superintendência: a Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes, que começou a ser planejada no início da década de 1950 e a ser construída em 1960, e a Usina Hidrelétrica Curuá-Una, que foi planejada no início da década de 1960 para atender a projetos industriais em Santarém e Aveiro. Como os recursos da SPVEA para Curuá-Una não chegaram, a usina só começou a ser construída em 1968, sob a responsabilidade da Celpa.

No caso da Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes, a participação da SPVEA se restringiu à alocação de alguns recursos (para a criação da CEA e para as obras), ficando de fora da participação na coordenação do projeto de construção e da realização do plano de desenvolvimento associado, que envolvia a exploração do manganês da Serra do Navio, uma das maiores reservas do minério do País. É significativo que o principal órgão de desenvolvimento regional tivesse pouca influência na elaboração e execução daquele que era considerado um dos primeiros projetos modernos na região. O projeto envolvia a primeira usina hidrelétrica de grande porte na Amazônia, e a associação entre hidreletricidade e mineração era sua principal característica. Ressalta já, nesse caso, um aspecto distintivo que viria a se tornar típico dos grandes projetos de investimento na Amazônia: o caráter de *enclave* territorial (Vainer e Araújo, 1992), com a constituição de uma dinâmica excludente de apropriação e uso do território e seus recursos. Além disso, fica patente que tanto a SPVEA quanto sua sucessora, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), desde o início não tinham capacidade de influir nos espaços de valorização em que participavam o grande capital nacional em associação com o capital internacional.

A Usina Hidrelétrica Coaracy Nunes foi uma espécie de “protótipo”, em menor proporção, dos projetos hidroenergéticos modernos na Amazônia. Uma usina hidrelétrica, associada à exploração de jazidas minerais, que polarizou uma região que cresceu e se urbanizou em

torno de um projeto cujo principal recurso explorado era esgotável. O desenvolvimento pretendido com o projeto não foi alcançado, pois ainda hoje a economia do Amapá depende da exploração de recursos não renováveis. Além disso, um enorme passivo ambiental, resultante da exploração do manganês, foi deixado como herança.

A conclusão e entrada em operação das usinas hidrelétricas de Coaracy Nunes (1976) e Curuá-Una (1977) iniciaram a dinamização do parque gerador elétrico da região amazônica, que era essencialmente térmico. Mas foram somente o planejamento e a construção da usina hidrelétrica de Tucuruí que efetivamente inseriram a Amazônia no “mapa” da geração de energia elétrica nacional.

A instabilidade no aporte de recursos, a fragmentação das iniciativas e as ingerências políticas, associadas à baixa capacidade de coordenação efetiva das ações executadas por outros órgãos públicos, entres outras dificuldades, determinaram o fracasso da SPVEA e sua substituição pela Sudam, em 1966.

A Sudam deu continuidade a muitas das ações iniciadas pela SPVEA na área de energia elétrica. Apoiou as iniciativas das empresas estaduais em projetos específicos e a realização de estudos hidroenergéticos, concedendo incentivos para a renovação do parque gerador. Mas, logo perdeu espaço para novas articulações institucionais que viriam a

comandar o processo de expansão dos sistemas de energia elétrica na Amazônia.

Quarta fase

A partir da década de 1970, a conjugação de múltiplos fatores em âmbitos regional, nacional e internacional contribuiu para uma mudança radical na política energética nacional e para a mudança no foco do desenvolvimento na Amazônia: crise mundial do petróleo; política de integração nacional do governo, com sua alta capacidade de mobilização do território e seus recursos; divulgação da disponibilidade dos recursos hidroenergéticos na região, a partir dos estudos do Eneram; comprometimento do governo federal e das empresas estatais com determinados interesses econômicos (indústria eletrointensiva de capital internacional); mudanças na estrutura organizacional do Setor Elétrico e seu plano de expansão territorial, com a criação da Eletronorte como subsidiária regional; disponibilidade de recursos públicos e privados e de fontes de financiamento para o investimento em grandes projetos, entre outros. A esses fatores, somava-se o contexto de um regime político autoritário, que refletia uma baixa capacidade de organização da sociedade e de crítica às intervenções governamentais no espaço.

Com a oportunidade oferecida pela posição estratégica que a energia passou a ocupar na política nacional de desenvolvimento, o Setor Elétrico decidiu “banco o risco”¹⁵ de sua expansão terri-

¹⁵ A expressão usada pelo então Ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, era que o Setor Elétrico deveria assumir o “risco de comportamento do Mercado” para garantir a construção de Tucuruí. Ver Lemos (2007, cap. 5).

torial na Amazônia. Esse risco representou, na década de 1990, o desembolso de US\$ 23,5 bilhões pelo Tesouro Nacional, pagos com recursos dos contribuintes, para cobrir o *deficit* das empresas concessionárias de energia elétrica¹⁶. Para expandir sua ação na região, por meio da implantação de grandes projetos hidrelétricos, o *Setor Elétrico investiu na construção e consolidação do mercado consumidor para a energia da Amazônia e, nesse processo, construiu a visão da região como “vacionada” para a exportação de energia, reconfigurando seu lugar no sistema produtivo nacional de energia*. A construção dessa visão – que iniciou a quarta fase no processo de eletrificação da Amazônia – envolveu também vários aspectos: divulgação do enorme potencial hidrelétrico, tendo como contrapartida a baixa demanda regional; ênfase no esgotamento das fontes hídricas para produção de energia elétrica em outras regiões; disponibilidade de tecnologia e capacidade da engenharia nacional para a realização dos grandes empreendimentos hidrelétricos; divulgação dos empreendimentos como uma forma de desenvolvimento regional; cooptação de políticos e empresários regionais que viam na implantação de grandes projetos hidrelétricos uma oportunidade de crescimento econômico; e divulgação, em matérias jornalísticas e propagandas, da associação entre tecnologia e progresso, tendo a energia como base do “milagre econômico”.

A Eletronorte¹⁷ desempenhou um papel fundamental na expansão territorial do Setor Elétrico na Amazônia. Sua criação foi determinada por três fatores. O primeiro diz respeito à própria estrutura organizacional do setor, que, com uma empresa *holding* (Eletrobrás) e empresas subsidiárias regionais (Chesf no Nordeste, Furnas no Sudeste e parte do Centro-Oeste e Eletrosul no Sul), caminhava, em termos organizacionais, para a construção de uma territorialidade de âmbito nacional. O domínio territorial, contudo, só poderia ser alcançado com a constituição de uma empresa para atuar na região Norte e na outra parte do Centro-Oeste, completando a estrutura federativa da organização do setor. O segundo diz respeito aos desdobramentos dos estudos do Eneram, que constataram/confirmaram o potencial hidroenergético amazônico, destacando, por outro lado, a debilidade do mercado consumidor regional frente ao potencial existente e a necessidade de prosseguimento dos estudos. Finalmente, o terceiro fator remete à decisão política do governo federal de entrar no mercado de exportação de produtos eletrointensivos e de prover a infra-estrutura para os investimentos estrangeiros: a Eletronorte era fundamental para concretizar o suprimento energético às indústrias eletrointensivas.

Uma vez constituída, a Eletronorte passou a atuar no espaço contraditório

¹⁶ É verdade que o *deficit* não foi provocado apenas pelo subsídio à indústria eletrointensiva. Mas a concessão de preços favorecidos pela Eletronorte à indústria de alumínio tinha como contrapartida o ressarcimento desses valores pelo sistema de equalização tarifária. Para uma análise aprofundada desse processo, ver *ibid*.

¹⁷ A Eletronorte (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.) foi criada pela Lei 5.824, de 14 de novembro de 1972.

de disputa entre duas concepções de aproveitamento do potencial hidroenergético da Amazônia, cada uma imbuída de um projeto de desenvolvimento diferente: i) a exploração do potencial na escala técnica e economicamente compatível com os mercados e o desenvolvimento regionais; e ii) a exploração do mesmo potencial na escala de produção adequada à fabricação de produtos eletrointensivos para a exportação e transferência dos excedentes de energia para outras regiões, a fim de atender aos objetivos do projeto de desenvolvimento nacional.

Na tentativa de conciliar projetos claramente irreconciliáveis, a Eletronorte assumiu os parques geradores das capitais – participando da gestão, operação e expansão dos principais subsistemas elétricos da região – e os inseriu no planejamento centralizado de expansão e desenvolvimento do Setor Elétrico nacional. Nesse processo, a empresa expandiu a sua própria influência na região e consolidou a sua posição como empresa regional. Por outro lado, produziu mais uma fragmentação do território amazônico, visto que introduziu descontinuidades de natureza econômica, técnica e de planejamento que afetariam a relação dos sistemas elétricos com o espaço regional. Essas descontinuidades aumentaram a distância socioeconômica entre os seis “sistemas isolados Eletronorte” e os demais sistemas isolados do interior, a cargo das empresas concessionárias regionais e de prefeituras municipais.

Em vez de pensar um projeto de aproveitamento energético e de supri-

mento regional do ponto de vista da região, a Eletronorte introduziu uma visão de exploração energética dos recursos amazônicos e de suprimento a partir do centro hegemônico da economia do País. Assim, a entrada em cena da empresa federal, ao invés de fortalecer as concessionárias regionais com uma divisão de trabalho e uma ação mais coordenada no sentido de planejar a expansão e gerir os sistemas elétricos regionais, ressaltou a fragilidade técnica, gerencial e financeira daquelas empresas.

A crucial participação do Setor Elétrico na política federal de incentivo à instalação no território nacional de plantas eletrointensivas voltadas para a exportação, por meio de contratos de tarifas elétricas a preços favorecidos, viabilizou a expansão da ação setorial na região que concentrava não apenas o maior potencial hidrelétrico remanescente do País mas também reservas minerais cuja exploração dependia de suprimento abundante e barato de energia. Ao buscar o consumidor, oferecendo vantagens para a implantação das unidades industriais eletrointensivas, ao invés de esperar a manifestação da demanda, o *Setor Elétrico também assumiu o papel de agência de desenvolvimento*. Além disso, guiou, para o seu território específico, empreendimentos de maior peso industrial, *participando ativamente da estruturação do espaço nacional de apropriação do território e dos recursos territorializados pelo capital nacional e internacional*.

A expansão dos sistemas elétricos que, durante a atuação da SPVEA e início da atuação da Sudam, tivera como

eixo a *constituição de uma infra-estrutura para a dinamização da economia regional* mudou radicalmente. Agora, com a atuação da Eletronorte, consoante com os PNDs e planos setoriais, passou a se concentrar na *produção para a exportação indireta de energia para os países centrais, através do provimento de infra-estrutura energética para a indústria exportadora mínero-metalúrgica* e, posteriormente, para a *alimentação do sistema interligado nacional, com intuito de exportar energia para outras regiões*. Dominante no resto do País, só no início da década de 1980 a *hidreletricidade se tornou o padrão energético na região*. Com essa mudança, os *megaempreendimentos hidrelétricos* como Tucuruí, Balbina e Samuel foram consagrados como *novo modelo de exploração dos recursos hidroenergéticos* na Amazônia, tendo como conseqüência a instauração de uma forma específica de ordenamento, apropriação e gestão do território e seus recursos. O contexto regional foi totalmente subordinado aos objetivos e interesses nacionais e globais, e o suprimento regional de energia elétrica tornou-se um mero apêndice na constituição do sistema centralizado de suprimento nacional.

É importante lembrar que esse processo ocorreu em um contexto em que todo o sistema elétrico nacional, ou seja, os segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, era estatal e servia à constituição de um sistema público de suprimento nacional. A partir da década de 1990, com o processo de privatização e a abertura do setor à participação da iniciativa privada, o sentido público do sistema de suprimento nacional de energia elétrica foi substituído por uma estrutura baseada na exploração competitiva. Essas mudanças, contudo, não alteraram a configuração da Amazônia como região exportadora de energia e a transformação dos seus rios em recursos em hidreletricidade; ao contrário, o novo contexto privatizante reitera os megaempreendimentos hidrelétricos como modelo de exploração desses recursos¹⁸. Essa realidade impõe novos desafios à reflexão e à ação, já que, conforme ressalta Sevá Filho (2005b), os megaprojetos de engenharia envolvem, antes de tudo, um “ato político”, uma vez que implicam o suporte a projetos que produzem uma completa alteração da natureza e transformações radicais na sociedade.

Reflexões finais

A concepção da Amazônia como “jazida energética”, “área de monocultura da água”, “hidronegócio”, “província energética” e região “vencionada para a exportação de energia” foi incorporada não

apenas pelo Setor Elétrico mas também por setores da burocracia estatal e da sociedade. Essa concepção determina a construção social dos recursos hídricos amazônicos exclusivamente como recur-

¹⁸ Os empreendimentos do Rio Madeira e Belo Monte são exemplos atuais dessa visão.

sos energéticos. Também configura a subordinação da região ao centro-sul na divisão regional de trabalho no sistema elétrico nacional. Em outras palavras, traduz uma leitura naturalizada de um processo histórico de construção de representações sociais, relacionado às formas específicas de construção e apropriação dos espaços e seus recursos naturais.

Conforme propõe Cardoso, o tempo social se constrói por seqüências configuradas que “integram fatos e projetos da ação e da experiência comuns” numa estrutura narrativa em que “cada presente é a projeção prospectiva/retrospectiva que lhe dá sentido e configuração, unificando os fatos e ações num projeto reconhecível quanto aos objetivos” (Cardoso, 2005, p. 68). Embora o passado seja passível de manipulação por meio da recordação, resiste às manobras de distorção (ibid., p. 20); além disso, há o caráter dialético da relação passado/presente que reconstrói o passado à luz de novas interpretações. A análise histórica do processo de eletrificação na Amazônia buscou se contrapor ao movimento de subtração da historicidade desse processo que, ao naturalizá-lo, contribuiu para a manutenção do sistema de dominação política e ideológica e de subordinação da região aos projetos hegemônicos.

O presente trabalho procurou dar um passo para desvendar as condições

históricas de construção da reconfiguração da Amazônia como fornecedora de energia para um processo produtivo articulado de fora da região, tendo como fundamento a associação entre o capital nacional e o capital internacional.

De acordo com Cardoso (2005), a narrativa é inseparável do plano da ação: antes de ser cognitiva, é prática, faz parte e é condição das ações sociais organizadas. Partiu-se de uma perspectiva histórica da eletrificação na Amazônia para compreender os processos de territorialização do espaço nacional. A análise dos fatos e eventos pesquisados levou à conclusão de que, no processo de expansão de sua ação na região, o Setor Elétrico investiu na construção e consolidação do mercado consumidor intensivo para a energia da Amazônia, ao mesmo tempo que reconfigurou a região como “vocacionada” para a exportação de energia. Por meio de evidências históricas, constatou-se que o Setor Elétrico é um importante vetor de estruturação do território, não apenas pela capacidade técnica, econômica e política de apropriação, criação e transformação do espaço e seus recursos, exercida na construção de barragens, usinas, linhas de transmissão, interconexão de sistemas etc., mas, também, pelo estabelecimento de condições que criam e impõem continuidades e discontinuidades no espaço que alteram as relações entre agentes sociais e instituições.

Referências

- ÁLBUM de Belém do Pará. Belém: F. A. Fidanza, 1902.
- BERMANN, C. *Energia no Brasil: para quê? para quem? Crise e alternativas para um país sustentável*. São Paulo: Livraria da Física/Fase, 2001.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- CACCAVONI, A. *Album descrittivo Amazonico*. destinado aos estabelecimento financeiros, industriaes, commerciaes e aos Snrs viajantes. Genova: Fratelli Armanino, 1898.
- CARDOSO, C. F. *Uma Introdução à História*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. *Um historiador fala de teoria e metodologia: ensaios*. Bauru: Edusc, 2005.
- DIAS, A. *The Brazil of To-day*. Nivelles: Lanneau & Despret printers, [c. 1904].
- ELETRONORTE. *Relatório de atividades*. Brasília: Eletronorte, 1984.
- GONÇALVES, Lopes. *O Amazonas: esboço historico, chorographico e estatistico até o anno de 1903*. New York: H. J. Hanf, 1904.
- HUGHES, T. P. *Networks of power: electrification in western society, 1880-1930*. London: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- LEMONS, C. F. de. *O Processo sociotécnico de eletrificação na Amazônia: articulações e contradições entre Estado, capital e território (1890 a 1990)*. 2007. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- LLOYD, R. (Ed.). *Impressões do Brazil no século vinte: sua história, seu povo, commercio, industrias e recursos*. Londres: Lloyd's Greater Britain Publishing Company, 1913.
- LUCIANI, A.; LIMA, B. de M. *O estado do Amazonas (Brazil)*. Genova: Stabilimento Tipo-Litografico di Ha A. Montorfano, 1899.
- MAGALHÃES, S. B.; BRITTO, R de C.; CASTRO, E. R. de (Org.). *Energia na Amazônia*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1996. 2 v.
- MARAJÓ, J. C. da G. e A., Barão de, 1832-1906. *As Regiões Amazônicas: estudos corographicos dos estados do Gram Pará e Amazonas*. Lisboa: Libânio da Silva, 1895.
- MILLS, C. W. *A Imaginação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1969.
- MONTENEGRO, A. *Album do Estado Pará: oito anos do governo (1901 a 1909)*. Paris: Chaponet (Jean Cussac), 1909.

- NERY, F. J. de Santa-Anna. *Le Pays des Amazones: L'El-Dorado, les terres à caoutchouc*. Paris: Guillaumin, 1899.
- NERY, J. S. *Album do Amazonas 1901-1902*. S.l.: F.A. Fidanza, 1902.
- NUTI, M. R. *Integração senérgica na América do Sul: escalas, planejamento e conflitos*. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- NYE, D. E. *Electrifying America: social meanings of a new technology, 1880-1940*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1991.
- _____. *Technology matters: questions to live with*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2006.
- PINTO, L. F. *Hidrelétricas na Amazônia: predestinação, fatalidade ou engodo?* Belém: Jornal Pessoal, 2002.
- _____. *Grandezas e misérias da energia e da mineração no Pará*. In: SEVÁ FILHO, A. O. (Org.). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no Rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005. p. 95-113.
- PLANE, A. *A travers l'Amérique Equatoriale: l'Amazonie*. Paris: Plon-Nourrit et Cie., 1903.
- RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTA ROSA, H. (Org.). *Album do Pará em 1899: na administração do Governo de Sua Exa. o Senr. Dr. José Paes de Carvalho*. [S.l.]: F.A. Fidanza, [c. 1900].
- SEVÁ FILHO, A. O. (Org.). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no Rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005a.
- SEVÁ FILHO, A. O. *Conhecimento crítico das mega – hidrelétricas: para avaliar de outro modo alterações naturais, transformações sociais e a destruição dos monumentos fluviais*. In: _____. (Org.). *Tenotã-Mô: alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no Rio Xingu*. São Paulo: International Rivers Network, 2005b. p. 280-295.
- SILVA, M. V. M da. *A Dinâmica excludente do sistema elétrico paraense*. 2005. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- VAINER, C. B. *Projeto globalização, políticas territoriais e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Etern, 2003.
- VAINER, C. B.; ARAÚJO, F. G. B. de. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1992.
- VICENTINI, Y. *Cidade e história na Amazônia*. Curitiba: UFPR, 2004.

WILEMAN, J. P. (Ed.). *The Brazilian year book: 1908*. Rio de Janeiro: The Offices of the Brazilian Year Book, 1908.

_____. *The Brazilian year book: 1909*. Rio de Janeiro: The Offices of the Brazilian Year Book, 1909.

Resumo

Este artigo apresenta o esboço das principais questões relativas à recuperação e análise da história da eletrificação na Amazônia no período dos anos 1890 ao início dos anos 1990. Por meio da investigação das articulações entre as dimensões sociotécnicas do processo de eletrificação e o planejamento territorial, procurou-se desvendar o papel da energia elétrica nas dinâmicas socioespaciais e no desenvolvimento da região. Partindo do pressuposto de que os sistemas tecnológicos fazem parte das práticas sociais e que variam ao longo da história e de uma cultura para outra, a abordagem contextualista foi usada para situar o ambiente sociocultural e histórico em que se configuraram os sistemas elétricos amazônicos. A análise dos fatos e eventos pesquisados levou à conclusão de que, no processo de expansão de sua ação na região, o Setor Elétrico investiu na construção e consolidação do mercado consumidor intensivo para a energia da Amazônia, ao mesmo tempo que reconfigurou a região como “vencionada” para a exportação de energia.

Palavras-chave: Amazônia, eletrificação, processo sociotécnico, abordagem contextualista.

Abstract

The text analyses the Brazilian Amazon electrification history, from 1890 to 1990. The contextual approach is used to point out the historical and sociocultural environment of Amazon electric power systems configuration. The analysis of the sociotechnical dimensions of the Amazonian electrification and territorial planning process was applied to clarify the role of electrification in spatial organization, regional development and social relations. The analyzed historical data suggests that the expansion of Electric Sector in the Amazon in the 1970s shaped the social meaning of Amazonian region as energy exporter, by constructing the market for the Brazilian Amazon energy. This social construction allowed the establishing of great hydroelectric plants as pattern of hydraulic resources exploitation in Brazilian Amazon.

Keywords: Amazon, electrification, sociotechnical process, contextual approach.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em setembro de 2008

Chélen Fischer de Lemos é Socióloga, Mestre e Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, Pesquisadora associada do Laboratório Estado Trabalho Território e Natureza (Ettern) do IPPUR/UFRJ. Desenvolveu atividades de pesquisa no IPPUR/UFRJ e na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) - Brasília.

Declaração de Buenos Aires

Ana Clara Torres Ribeiro
Héctor Atilio Poggiese

A denominada Declaração de Buenos Aires, “Por uma cidade justa”, constitui-se numa síntese analítica e numa plataforma potencial de ação concebidas por integrantes do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso). O documento foi elaborado durante a VIII Reunião do Grupo de Trabalho, ocorrida no período de 22 a 24 de outubro de 2008, intitulada “Utopias praticadas em cidades da América Latina”.

Esse documento, veiculado pela plataforma virtual do Clacso, foi assinado por 28 pesquisadores da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Uruguai, integrantes do Grupo de Trabalho

Desenvolvimento Urbano, e por outros pesquisadores desses países e, ainda, do México, da Espanha e da França. Dirigida à reflexão de fenômenos que hoje transformam a rede urbana da região, a Declaração de Buenos Aires também significa um registro dos dez anos de existência do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano.

Esse Grupo de Trabalho, criado em 1999, promoveu, com apoio do Clacso, nove reuniões em diferentes países da América Latina, além de atividades conexas a encontros de associações científicas e do Fórum Social Mundial. Essas reuniões foram organizadas nas seguintes cidades: Rio de Janeiro, em 2000; Quito,

em 2002; Porto Alegre, em 2003; El Salvador, também em 2003; La Paz, em 2004; Medellín, em 2005; Quito, em 2007; Buenos Aires, em 2008, e Cochabamba, em 2009.

Nessas reuniões, procurou-se identificar os principais elementos dos projetos urbanos hegemônicos e, ao mesmo tempo, valorizar resistências sociais e racionalidades alternativas. Os eixos temáticos da reunião de Buenos Aires (modelos e metáforas x utopias; imaginários urbanos; projetos e práticas; utopias materializadas) e da reunião de Cochabamba (imaginário dominante e forças instituintes; afirmação social e insurgência; outras teorias/outros conceitos) exemplificam o propósito do Grupo de Trabalho de atualizar o pensamento crítico e de preservar a força utópica do urbano.

O investimento reflexivo do Grupo de Trabalho deu origem aos seguintes livros, publicados pelo Clacso: *Repensando a experiência urbana da América*

Latina: questões, conceitos e valores (2000); *El rostro urbano de América Latina* (2004); e *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (2009). Neste último, encontra-se registrada experiência de oferta de curso através da plataforma virtual do Clacso. Essa experiência, repetida a seguir, possibilitou a interação de integrantes do Grupo de Trabalho com uma ampla rede de jovens pesquisadores da questão urbana.

A publicação da Declaração de Buenos Aires expressa o reconhecimento de seu valor como fruto do diálogo e do trabalho coletivo. Também corresponde à sua apreensão como testemunho dos vínculos, construídos pelo Clacso, entre cientistas sociais da região. A existência desses vínculos sustenta a expectativa de que, após o encerramento das atividades do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano, as utopias praticadas continuem conduzindo à reflexão crítica e propositiva da urbanização latino-americana.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em novembro de 2008

Ana Clara Torres Ribeiro é Professora do IPPUR/UFRJ, Doutora em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo, Pesquisadora do CNPq, contemplada pelo Programa Cientista do Nosso Estado da Faperj. Trabalha principalmente nas áreas de metodologia científica, de sociologia urbana e de teorias da ação (movimentos e conflitos sociais, sociabilidade e práticas espaciais).

Héctor Atilio Poggiese es Abogado, Universidad de Buenos Aires, Master en Administración Pública por el Ebap/Fundación Getulio Vargas, Consejero de Planificación Urbana de la Municipalidad de Buenos Aires (1989-92), Asesor de políticas gubernamentales de desarrollo urbano, gestión ambiental, relocalización de poblaciones, descentralización, desarrollo local, promoción social.

DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES

POR UNA CIUDAD JUSTA

Asistimos en América Latina y en particular en Sudamérica a una circunstancia histórica inédita. Un conjunto de países con gobiernos democráticos y populares se articulan en una acción regional (Unasur, Mercosur, Tratado de Río), que presupone retomar la iniciativa autónoma del destino de los pueblos. La agenda pública latinoamericana está ahora abierta, posibilitando el ingreso de temas de relevancia para el desarrollo. Es el momento en que la importancia de lo urbano, de la ciudad metropolitana, cobra un sentido mayor en la agenda de la unidad regional.

Luego de casi siete años de crecimiento estable los índices de pobreza descendieron aunque las desigualdades económicas persisten. Han surgido orientaciones de políticas alternativas con énfasis social, no adscriptas a los previos acuerdos de corte neoliberal. En algunos casos incluso, han tomado la forma de nuevas Constituciones que intentan reelaborar acuerdos nacionales con reconocimiento explícito de realidades multiétnicas y pluriculturales.

La crisis mundial derivada del fracaso de décadas de neoliberalismo reinstala la soberanía de las naciones del continente para reconfigurar el papel del Estado en la intervención y orientación del desarrollo a través de las políticas públicas.

La desregulación financiera ha caído en el descrédito por sus nefastas consecuencias globales; los Estados asumen un papel activo y en algunos países se intenta anticipar la crisis con amplios programas de inversión pública en infraestructura y apoyo a los pequeños y medianos negocios.

Lo que dio en llamarse “el fin de las ideologías” resultó en el fin de su contrario “el pensamiento único” (un único modelo económico, un solo modelo político, una única cosmovisión, un único tipo de orden urbano) para dar lugar a un mundo multilateral, a una revalorización de las uniones regionales, a una multipolaridad que habilita las más variadas perspectivas para el devenir de los pueblos y las naciones.

Uno de los actuales desafíos enfrentados en las ciudades de América Latina es la intervención en territorios cada vez más complejos, impredecibles e inciertos. Otro desafío es aceptar el reconocimiento del protagonismo de nuevos y viejos actores sociales y políticos que están construyendo nuevas espacialidades públicas.

Por todo lo anterior:

Concebimos el desarrollo urbano como un desarrollo social legítimo, incluyente, participativo y concertado, con una espacialidad que soporte las relaciones sociales que se establezcan en la reproducción de la vida, rechazando modelos impuestos sin relación con la historicidad de América Latina. El objetivo de este desarrollo urbano es la valorización de la vida y su reproducción en territorios concretos, respetando sus especificidades y cosmovisiones.

Necesitamos redefinir las formas de representación social en el Estado a fin de establecer institucionalidades políticas constituidas por nuevos acuerdos, normas y procedimientos adoptados colectivamente. Se trata de instituir espacios compartidos de reflexión para elaborar programas y procesos de transformación dirigidos a configurar un proyecto de desarrollo y justicia social basado en las territorialidades populares.

Propugnamos por una globalización alternativa que supere la actual “modernización sin modernidad” porque las ciudades latinoamericanas no pueden seguir acumulando deuda social a costa de un denodado esfuerzo por proyectar imágenes epidérmicas de “modernidad”, relucientes sí, pero inconsecuentes o indolentes con su realidad social, política, económica, ambiental y cultural.

Abogamos por políticas de desarrollo incluyente que construyan escenarios horizontales y multifactoriales para una experiencia urbana creativa e íntegra, que supere la marginalización de los sectores populares, la estigmatización y criminalización de la pobreza y las lecturas reduccionistas y que apunten a la construcción de una economía social.

Consideramos necesario que la materialidad urbana, expresada por su dimensión física, técnica, tangible, amplifique las posibilidades de una integración social positiva en la totalidad del espacio urbano: freno a la especulación, asignación social del suelo y distribución colectiva de las plusvalías urbanas resultantes del conjunto de inversiones públicas y privadas en el territorio.

Reconocemos la multidimensionalidad (funcional, física, simbólica) del espacio público, concebido como ámbito de construcción de ciudadanía, descubrimiento y defensa de nuevos derechos, expresivos de una lucha efectiva por la libertad individual y colectiva. La concepción, manejo y administración del espacio público construido de la ciudad debe ser una responsabilidad colectiva encaminada al fortalecimiento del sentido de lo público y de la gobernabilidad.

Consideramos el conocimiento como una creación social que resulta de instrumentos tradicionales y de nuevas formas de gestión del propio conocimiento, por eso defendemos: el uso socialmente justo de redes telemáticas, el reconocimiento de las *comunidades de práctica* y de las redes socio-gubernamentales como formas adecuadas para alcanzar la democratización de la producción, la apropiación de la riqueza y de los recursos concentrados en el espacio urbano.

Defendemos un proyecto pedagógico ciudadano que fortalezca las formas de organización social y política, la formación de redes sociales como procesos que enriquecen la experiencia urbana, la corresponsabilidad, el sentido de pertenencia a los lugares y el control por parte de la sociedad de las decisiones que afectan el espacio urbano.

Concebimos el transporte como medio de movilidad y elemento material, que por constituir condición de accesibilidad, garantiza el derecho a la ciudad posibilitando el uso de sus recursos materiales e inmateriales. A su vez, es un valioso instrumento para una integración social y espacial de la ciudad, constituyendo un recurso público a ser controlado por el Estado y la ciudadanía.

Entendemos que la transformación y diversidad social y cultural resultante de la movilidad y la migración, es una nota distintiva que no puede obviarse en la ciudad latinoamericana. El migrante espera y tiene derecho a ser respetado, entendido y considerado en su cultura y su identidad. La ciudad y los migrantes habrán de transcurrir el mutuo aprendizaje de compartir una ciudad transformada por una nueva integración que los incluya.

Sostenemos que la planificación y la descentralización político-administrativa, como producto de la interacción de los actores sociales, contribuye a garantizar la ciudadanía cuando se realiza a través de procesos participativos que reconocen los

saberes locales y evitan la fragmentación y guetificación. La elaboración participativa del proyecto de descentralización y la recuperación de prácticas socio-urbanas preexistentes configuran un marco apropiado para que el Estado descentralizado resultante no sea una mera y mala copia del que se quiere descentralizar con sus mismos vicios e ineptitudes.

Fundamentados en los posicionamientos anteriores, valoramos las siguientes direcciones en la producción de conocimiento sobre lo urbano:

- el rescate de la historicidad y singularidad de las formaciones sociales latinoamericanas;
- el lenguaje transdisciplinar, las racionalidades alternativas, la lectura activa y dialógica de la cuestión urbana;
- la simultaneidad de los movimientos de involución y evolución de las ciudades;
- la inclusión de otros saberes y la valorización de contextos y lugares;
- la resistencia a la reproducción acrítica de paradigmas y modelos, superando el economicismo y la tecnocracia, teniendo como guía una reflexión moral y ética de la experiencia urbana.

De esta manera, para nosotros, una ciudad justa es aquella donde:

1. Se respeta la vida, la identidad y la dignidad de las personas.
2. Hay acceso igualitario y equitativo a bienes y servicios.
3. Se garantiza la igualdad de oportunidades.
4. Los pobladores participan en la creación de la normatividad social.
5. Se garantiza la participación en espacios de decisión para elaborar e implementar políticas urbanas.
6. Se reconoce la utilización de espacios públicos físicos para las prácticas democráticas, la movilización de la ciudadanía y su libre expresión.
7. Coexisten los diferentes y se rechaza la discriminación, la marginación y la estigmatización.
8. Se promueve la economía social con recursos públicos priorizando la distribución equitativa de la riqueza.
9. Se reconoce en el espacio urbano su valor de uso sobre el valor de cambio que le otorga el mercado.
10. Permite la expresión espontánea y autónoma de la gente y la interactividad creativa, solidaria y libre de su experiencia urbana.

Instruções aos colaboradores do **CADERNOS IPPUR/UFRJ**

1. As contribuições enviadas sob a forma de artigo devem ser apresentadas em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas, incluindo figuras, notas de rodapé, referências e anexos. As figuras deverão ser em P&B, ter extensão JPG ou TIF e 300 dpi.
2. O texto deve ser digitado com fonte 12 e espaçamento de 1,5. As citações de mais de três linhas, notas de rodapé, paginação e legendas de ilustrações e tabelas devem ser digitadas com fonte tamanho 10 e espaçamento simples.
3. As referências devem ser redigidas de acordo com a NBR 6023/2002 da ABNT:
 - a) *Livro* – último sobrenome em caixa-alta, seguido de prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es). Título em destaque (itálico): subtítulo. Número de edição, a partir da segunda. Local de publicação: editora, ano de publicação. Número total de páginas do livro. Quando houver mais de um volume, citar somente o número de volumes (Coleção ou Série).
Exemplos:
MOOG, Vianna. *Bandeirantes e pioneiros: paralelo entre duas culturas*. 19. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2000. 351 p.
MAMANI, Hernán Armando. *Transporte informal e vida metropolitana: estudo do Rio de Janeiro nos anos 90*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 2 v.
 - b) *Artigo* – último sobrenome em caixa-alta, prenome e demais sobrenomes do(s) autor(es); título do artigo: subtítulo; título do periódico em destaque (itálico), local de publicação, nº do volume, nº do fascículo, da página inicial e final do artigo, mês e ano de publicação.
Exemplo:
HABERMAS, Jürgen. O falso no mais próximo: sobre a correspondência Benjamin/Adorno. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 69, p.35-40, jul. 2004.
 - c) *Capítulo de livro*
Exemplo:
OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. Mudanças no espaço metropolitano: novas centralidades e dinâmicas espaciais na metrópole fluminense. In: SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A Editora; FAPERJ, 2006. p. 79-97.
 - d) *Dissertações e Teses*
Exemplo:
MARQUES, Ana Flávia. *Novos parâmetros na regionalização dos territórios: estudo do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) na Amazônia legal e das bacias hidrográficas do Rio Grande do Sul*. 2006. 189f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.
 - e) *Artigo e/ou matéria de revista em meio eletrônico*
Exemplo:
WACQUANT, Loïc. *Elias no gueto*. *Rev. de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 10, jun. 1998. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/publica/revsocpol>>.
4. Deve ser enviado um resumo em português (ou espanhol) e inglês, e uma relação de no máximo 5 (cinco) palavras-chaves (em português e inglês) para efeito de indexação.
5. O autor deve enviar informações relativas à sua trajetória profissional e vínculos institucionais (no máximo 5 linhas).
6. O autor de artigo publicado em *Cadernos IPPUR/UFRJ* receberá três exemplares do respectivo fascículo da revista.
7. Os artigos devem ser enviados à Comissão Editorial do *Cadernos IPPUR/UFRJ* através do endereço eletrônico cadernos@ippur.ufrj.br.
8. Em caso de aprovação, o autor deverá enviar pelo correio o formulário (disponível na homepage) de autorização devidamente preenchido e assinado para disponibilização em texto completo nas bases de dados às quais o *Cadernos IPPUR/UFRJ* esteja indexado, incluindo a Base Minerva da UFRJ.
9. Para as resenhas críticas de publicações, recomenda-se o máximo de 4 páginas.

IPPUR/UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
Rio de Janeiro (RJ) CEP 21.941-590
Tel: (21)2598-1676
Fax:(21)2598-1923

Para assinatura ou número avulso, consultar: <http://www.ippur.ufrj.br>

AUTORES

Lúiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Riipe Souza Corrêa
Universidade Federal do Rio de Janeiro (Pesq.)

Maria Mercedes Di Virgílio
Universidad de Buenos Aires

João Marcos de Almeida Lopes
Universidade de São Paulo

Megaly Marques Pinhez
Universidade de São Paulo

Marco Aurélio Costa
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Elson Manoel Pereira
Universidade Federal de Santa Catarina

Samuel Steiner dos Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Suely Maria Ribeiro Leal
Universidade Federal de Pernambuco

Silvia Gorostain
Universidad Nacional del Sur

Marlín Napoli
Universidad Nacional del Sur (Mest.)

Mariana Olea
Universidad Nacional del Sur

Jayme Freitas Barral Neto
Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos

William Souza Passos
Coordenadoria Regional de Educação Norte Fluminense I

Romeu e Silva Neto
Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos (Mest.)

Elier Méndez Delgado
Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas

Maria del Carmen Lloret Feijóo
Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas

Chârlen Fischer de Lemos
Universidade Federal do Rio de Janeiro (Pesq.)

Ana Clara Torres Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Héctor Adolfo Poggiana
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Argentina