



CADERNOS IPPUR

VOL. 23 N° 1

JAN./JUL.
2009

UFRJ

ISSN 0103-1988

NESTA EDIÇÃO

Usos do território



História urbana



Espaço público



Segregação espacial



Desigualdade social



Mercado informal



Habitação popular



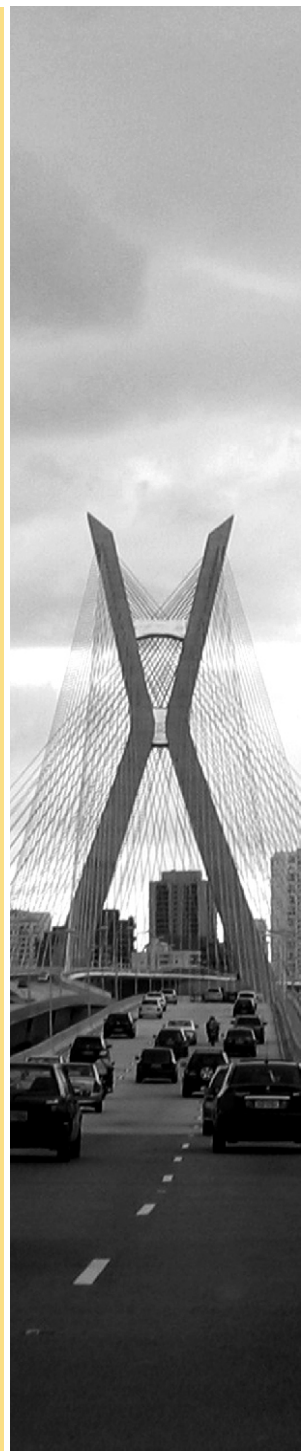
Participação social



Grandes projetos



Redes de informação



CADERNOS IPPUR/UFRJ

v. 23, n. 1
jan./jul. 2009

REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Imagem da direita

Complexo Viário Real Parque (ao lado do remanescente da favela Jardim Edite), em São Paulo. Foto de Eduardo Alberto Cuscé Nobre (2008).

Imagem da esquerda

Fragmento de “Drei Türme”, obra do artista plástico Michael Fischer, em edificação vazia em Leipzig, Alemanha. Foto de César Henriques Matos e Silva (2007).

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

Este número dos *Cadernos IPPUR* traz fortes subsídios para a compreensão de desafios relacionados à atualização da estrutura urbana na América Latina e, de forma abrangente, dos usos corporativos do território. Entre esses desafios, destacam-se os relacionados à segregação espacial decorrente da dinâmica dos investimentos privados e da omissão do Estado e à correlata ampliação das desigualdades sociais. Esses processos marcam o presente e condicionam o futuro, limitando possíveis caminhos para o alcance de uma sociedade mais justa. Por essa razão, torna-se urgente articular, analítica e politicamente, temas e problemas tratados, de forma isolada, por diferentes disciplinas do campo dos estudos urbanos e regionais.

Nessa direção, sugere-se a leitura completa deste número dos *Cadernos IPPUR*, mapeando os vínculos entre questões relacionadas, por exemplo, à renovação de funções dos centros históricos e às condições populares de vida urbana. De fato, num período marcado pela tendência à urbanização dispersa, apoiada na hegemonia do capital financeiro e na expansão do meio técnico-científico informacional, problemas históricos da urbanização latino-americana, responsáveis pela marginalização de amplos segmentos sociais, emergem com novas roupagens e sentidos, exigindo a superação de paradigmas e a renovação de ideários para o planejamento territorial.

Essa necessária renovação, aberta ao diálogo com experiências em curso na escala mundial, pressupõe a análise do território como produto de múltiplas práticas sociais e, também, como objeto de disputa por agentes econômicos e atores políticos com diferentes projetos e níveis de acesso a governos e governantes. Essa renovação implica, ainda, na superação de mimetismos e no reconhecimento de características singulares da experiência urbana dos países periféricos. Uma experiência que, dada a capacidade de preservação de decisões pretéritas detida pelo espaço, não pode ser simplesmente esquecida ao sabor de mudanças econômicas e políticas conjunturais.

É essa preservação que faz que o último moderno sofra a refração de contradições sociais historicamente acumuladas e jamais plenamente enfrentadas. Existe, assim, uma dimensão estrutural do desenvolvimento econômico e social cuja compreensão depende da redução da abstração com que, tantas vezes, são apresentados projetos para a modernização das sociedades latino-americanas. Para que ocorra essa redução, torna-se indispensável valorizar a dialética permanência-mudança, identificando e enfrentando as hierarquias socioespaciais que determinam e controlam a apropriação do espaço.

Ana Clara Torres Ribeiro * Rio de Janeiro (RJ) 1944
† Rio de Janeiro (RJ) 2011

CADERNOS IPPUR/UFRJ

v. 23, n. 1
jan./jul. 2009

SUMÁRIO

Artigos, 7

Adriana Maria Bernardes Silva, 9

Círculos globais de informações e uso corporativo do território brasileiro: privatizações e planejamento territorial a partir dos anos 1990

Danilo Veiga, 33

Segregación urbana y desigualdades sociales en Montevideo

Pedro Abramo, 53

Favela, informalidade urbana e mercado: a nova porta de entrada dos pobres nas grandes cidades brasileiras

Verónica Paiva, 83

Modalidades de asentamiento en una villa de la ciudad de Buenos Aires. El caso del sector 104 de la Villa 31 bis. 2006-2009

Leonardo Soares dos Santos, 103

A desruralização do urbano: a repressão aos usos rurais durante as reformas urbanas no Rio da Belle Époque

Carlos Alberto Abaleron, 125

Cambio y legitimación social como requisitos de la gestión de Centros Históricos

César Henriques Matos e Silva, 153

O retorno ao centro da cidade: o significado dos espaços públicos em Leipzig após a reunificação alemã

Omar Alonso Urán, 175

Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano: notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Medellín, Colombia

Rumos da Pesquisa, 201

Eduardo Alberto Cuscé Nobre, 203

Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo

Francisca Silvania de Sousa Monte; Luiz Antonio Maciel de Paula, 221

Histórias e trajetórias na construção da Barragem do Castanhão, no Ceará: o processo na percepção dos principais atores

CADERNOS IPPUR/UFRJ

v. 23, n. 1
Jan./Jul. 2009

SUMMARY

Articles, 7

Adriana Maria Bernardes Silva, 9

Global information circles and corporate use of Brazilian territory: privatizations and territorial planning since 1990

Danilo Veiga, 33

Urban segregation and social inequalities in Montevideo

Pedro Abramo, 53

Informal land market in consolidated popular settlements: the new entrance of the poor in the Brazilian big cities

Verónica Paiva, 83

Modalities of settlements in a village of Buenos Aires city. The case of the sector 104 of the village 31 bis. 2006-2009

Leonardo Soares dos Santos, 103

The de-ruralization of urban: repression to the rural usage during urban reforms in Rio de Janeiro

Carlos Alberto Abaleron, 125

Changes and social legitimation as requirements to the management of historical centers

César Henriques Matos e Silva, 153

The return to the downtown: the meaning of public spaces in Leipzig after the german reunification

Omar Alonso Urán, 175

Citizen participation and democratic transformation of urban conflict. Notes about the Participative Budget Program in the city of Medellín - Colombia

Research Directions, 201

Eduardo Alberto Cuscé Nobre, 203

Who wins and who loses with the big urban projects? Evaluation of the Urban Consortium Operation Água Espraiada in São Paulo

Francisca Sylvania de Sousa Monte; Luiz Antonio Maciel de Paula, 221

Histories and pathways in the building of Castanhão Embankment in Ceará: the process through the main actors perception

Artigos

Círculos globais de informações e uso corporativo do território brasileiro: privatizações e planejamento territorial a partir dos anos 1990

Adriana Maria Bernardes Silva

Introdução

Nas últimas décadas, grandes empresas de consultoria constituíram redes planetárias de informações e incluíram nessa nova arquitetura, de forma subordinada, regiões de países periféricos como o Brasil. Nesse contexto, vimos pesquisando a relação entre as redes de informação articuladas no País por essas empresas transnacionais de consultoria em gestão e o uso do território com desdobramentos para o processo de regionalização.

Na medida em que o Estado brasileiro incorporou a gestão empresarial como modelo de conduta, esse grupo seletivo de empresas de consultoria foi convocado

a legitimar a implantação seletiva das modernizações, despontando como portavoz das aspirações do mercado.

Poder-se-ia afirmar que, no caso brasileiro, esses novos agentes passaram a interferir ativamente nos processos em curso que redefinem os usos e a regulação do território. O processo de privatização no Brasil, nesse sentido, é emblemático. As grandes empresas de consultoria foram convocadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para conferir racionalidade técnica e credibilidade, no âmbito dos mercados internacionais, ao programa de

privatizações, transformando-o em oportunidades de negócios nas redes globais.

Aprofundou-se sobremaneira a internacionalização da economia e do território nacional na década de 1990 com as privatizações, aquisições e fusões, bem como com a difusão do pensamento estratégico auxiliado por empresas globais de consultoria. Essas empresas tornaram-se ainda responsáveis pela formulação do planejamento territorial e difusoras dos projetos de parceria público-privada. Conformam-se, pois, no território brasileiro uma vigorosa (e às vezes violenta) circulação de “práticas administrativas

que expressam um novo modo de fazer e de pensar favorecido pela globalização” (Ribeiro, 1998, p. 115).

Pretendemos apreender o papel dos novos agentes hegemônicos que disputam o controle da economia e do território. Aliás, importa apreender a nova relação estabelecida entre o Estado, o território e o mercado diante da globalização e avaliar a possibilidade de construção de um novo pacto territorial, edificado a partir da lógica de um projeto nacional que possa ser auxiliado por um planejamento mais democrático.

As grandes empresas de consultoria: novos agentes, novas redes e novas escalas no planejamento

No Brasil, a década de 1990 veio impulsionar uma vigorosa transformação do território. A adoção de um quadro normativo em consonância com a globalização autorizou a abertura, sem precedentes, da economia nacional. Ora, tal contexto parece implantar o “governo de uma ordem privada” alavancado por grandes empresas que conduzem, com o apoio do Estado, um projeto de uso corporativo do território. Acelerada e seletivamente, são superpostos no território brasileiro mosaicos de especializações produtivas entrevistados nas novas formas industriais, agrícolas e de serviços que redefinem as escalas regionais e urbanas pretéritas e conformam os *espaços da globalização* (Santos, 1994a).

Durante a década das políticas de desestatização e da tentativa de confi-

gurar um planejamento territorial mais sistematizado, tanto a base material dos lugares quanto as ações organizativas subordinaram-se violentamente ao *poder econômico e político* de um seletivo grupo de grandes empresas. As grandes organizações desenharam suas políticas territoriais valendo-se de modelos de gestão difundidos mundialmente por novos atores sociais, especialmente os vinculados ao ideário da ordem global. Destacamos as agências internacionais, as empresas de consultoria e *marketing*, determinadas organizações não-governamentais, entre outros atores.

Ora, nesse contexto de globalização sobressaem as informações econômicas produzidas e difundidas pelas grandes empresas de consultoria. “Pacotes de assessoria” tornaram-se verdadeiros in-

sumos (e verdadeira panacéia) de competitividade, de busca por fluidez, na medida em que passaram a conferir às empresas que os utilizam um poder econômico e político ainda maior (Goe, 1996, p. 25). O ajuste das grandes organizações às crises sucessivas tem sido feito, em grande medida, nos escritórios das agências de consultoria. O setor da consultoria organizacional é controlado por um grupo seletivo de empresas globais e pouquíssimas empresas nacionais de grande porte.

Tais empresas buscam minimizar os riscos que ameaçam a geopolítica das firmas globais, uma vez que auxiliam as organizações a regularem problemas políticos, a racionalizarem as operações técnicas e a controlarem mercados e lugares¹. Daí Gallouj (1994, p. 34) afirmar que a crescente demanda por consultoria é determinada pelas características da economia contemporânea: “complexidade, incerteza e riscos”. Indo além, Wood (1996, p. 661) sintetiza que “a adaptação de modelos espaciais de produção e comercialização, sob a pressão da competição internacional, desregulação ou privatização, domina grande parte dos esforços administrativos”. Para esse autor,

em termos geográficos os consultores são, primeiramente, agentes de mudanças globais [...] promovendo

internacionalmente técnicas de gestão para acelerar o ritmo da reestruturação através da dispersão dos administradores corporativos. (Ibid.)

Nesse mesmo sentido, Manzoni Neto (2007, p. 85) pondera que, a partir da década de 1990, os governos saíram em busca dos *experts* pretensamente capazes de enfrentar os problemas trazidos pela globalização: abertura, desregulação, competitividade. Rapidamente, as empresas globais de consultoria metamorfosearam-se em agentes importantes na reorientação das ações públicas no mundo e no Brasil. Donadone (2003) é enfático ao dizer que o alargamento da teia de relações envolvendo as empresas de consultoria decorre, em grande medida, do intenso processo de reorganização administrativa e institucional do Estado, com as privatizações, além das fusões e aquisições e do fortalecimento de agentes financeiros como os fundos de pensão. Ainda segundo Donadone, nos anos 1990 culmina o movimento que levou os consultores a se tornarem “elos de ligação institucional responsáveis pela transferência do conhecimento organizacional do setor privado para o setor público” (ibid., p. 20).

O campo da consultoria organizacional, estruturado ao longo do século XX, consolida-se, ganha legitimidade e cresce vertiginosamente nos anos 1990. As taxas

¹ A consultoria de negócios é um ramo de atividade que surgiu, timidamente, no início do século XX, nos EUA, juntamente com o embrião das corporações. As empresas norte-americanas, que passaram a adotar os modelos *tayloristas* da administração científica tornaram, pouco a pouco, seus quadros gerenciais profissionalizados e treinados. O forte crescimento das empresas de consultoria dos países anglo-saxões, no pós-guerra, por sua vez, insere-se nos processos complexos da globalização: reestruturação produtiva, fusões e aquisições, privatizações, novos e gigantes atores financeiros e disseminação de novas tecnologias.

de crescimento nas receitas e no porte das empresas impressionam: as receitas mundiais saltaram de 22 bilhões de dólares em 1990 para mais de 100 bilhões em 2000. Algumas gigantes do setor constituíram redes em escala planetária com mais de 50.000 consultores e receita beirando 5 bilhões de dólares (Silva, 2001; Donadone, 2001, 2003).

Caracteriza-se, por conseguinte, um contexto de ampla circulação e consumo do pensamento estratégico; como formulou Ribeiro (1998, p. 115), trata-se de um período em que emerge e se fortalece o *paradigma administrativo*. Segundo a autora, a noção de paradigma administrativo designa

a sistematização de valores e de práticas que atualmente traduz os ideais da eficácia, do bom desempenho e do sucesso e, portanto, a conduta racional correspondente à atual fase do capitalismo. Esse paradigma, calcado na empresa e no individualismo, corporifica o novo indivíduo desejável [...]. Esse indivíduo – verdadeiro protótipo divulgado por consultorias, assessorias, revistas especializadas, cursos – emerge como síntese construída a partir da ação, codificada e positivada. (Ibid.)

Calcados nas teorias da administração e envoltos no discurso de modernização

e globalização das organizações, os serviços das consultoras difundem um conhecimento e uma ordem hegemônicas². Meneses (2004, p. 742), ao abordar o caso Moçambique, problematiza esse consumo planetarizado de informações para orientar a ação estratégica do Estado, ao considerar que, “na maioria dos casos, as consultorias não são um diálogo de saberes, mas um monólogo dentro do campo científico ocidental”. Essas seriam faces, portanto, de uma nova divisão territorial do trabalho assentada na variável informação, da qual vislumbramos novos esquemas hierárquicos de controle dos territórios periféricos.

Para Dezaley (1994, p. 300), “este novo mercado internacional de consultoria [...] se tornou o cadinho em que se formam as novas normas e instituições do capitalismo internacional”. Daí a grande empresa de consultoria comercializar uma informação sigilosa (as informações que circulam em grande quantidade são, em geral, banais e de fácil acesso); os dados sobre o campo de ação dessas empresas são estrategicamente escassos. Seriam novos agentes e novas redes inscritos nas formas de controle do poder no mundo contemporâneo. O segredo das missões de conselho tornou-se um dado estratégico fundamental para o denominado bom desempenho das ações, que resulta em ganhos maiores de competitividade³.

² A partir dos anos 1980, as empresas globais de consultoria inseriram-se no crescente mercado de pacotes gerenciais e de novidades organizacionais; destaca-se a ligação que mantêm com a imprensa de negócios e as *business schools*. Essas são também redes de legitimação e difusão de novidades (Donadone, 2001).

³ Conforme Mostafa (1994), a informação, ao assumir a condição de mercadoria na sociedade capitalista, conforma uma contradição, pois se transforma em não-informação: a) pela ausência da informação (ou seu sigilo) nos mercados, que então passam a negociá-la; b) pelo bombar-

Em nossas pesquisas, vimos investigando as redes de informações articuladas no território brasileiro pelo grupo de empresas conhecido como *Big Five*; são empresas que controlam grande parte do mercado mundial e latino-americano de auditoria e consultoria: Pricewaterhousecoopers, Accenture Consulting, KPMG, Ernst & Young e Deloitte Touche⁴. Todavia, outras importantes empresas transnacionais de consultoria em gestão merecem destaque por também atuarem nas últimas décadas em amplos processos que envolvem: a) reestruturação empresarial; b) inovações em tecnologias da informação; c) privatizações e planejamento territorial. Além das *Big Five*, constam, por exemplo, as empresas McKinsey & CO e Booz-Allen & Hamilton, as quais representariam um outro pólo do mercado de consultoria: as firmas especializadas em estratégia (Donadone, 2003). Há poucas, porém importantes, empresas nacionais

de consultoria em gestão de grande porte no País, que concorrem com as firmas globais. Entre elas sobressaem a DBO Trevisan e a Boucinhas & Campos, que também participam ativamente do atual processo de reorganização da economia e do território brasileiro, assumindo e difundindo a racionalidade da globalização ao assessorar governos e poderosas corporações⁵.

Vimos, outrossim, dimensionando uma certa tipologia das informações e uma certa topologia das empresas analisadas. Entretanto o que nos interessa considerar não é o novo espaço das redes (um espaço de fluxos) como fato absoluto e abstrato, mas o *espaço banal*⁶, um híbrido de espaços de fluxos e espaços de contigüidade (Santos, 1993b) resultado do processo histórico; um híbrido de verticalidades e horizontalidades. Por isso almejamos empreender um enfoque relacional e multiescalar envolvendo a

deamento de informações através dos meios de comunicação de massa. Para o autor, a liberdade de informação consiste numa forte ideologia contemporânea, pois, “por mais que se aumente a quantidade de informações, isso não elimina a diferença qualitativa de informações veiculadas, tanto na ponta da produção de informações, quanto na ponta do consumo”. Há um debate aprofundado envolvendo essa temática que vem sendo conduzido por autores como Lojkine (1995), Castells (1999), Santos (2000), Antunes (2002), Gorz (2005), entre outros.

- ⁴ Até meados da década de 1960, tais empresas atuavam apenas na área de auditoria. Somente na década seguinte voltaram-se para o setor de consultoria.
- ⁵ No caso brasileiro, cabe assinalar que o Sebrae aparece, desde a década de 1980, como o mais importante prestador de consultoria às pequenas empresas no intuito de modernizá-las. Recentemente, o Sebrae passou a atuar como assessor do Estado para fins de planejamento, dirigindo “arranjos produtivos” no território. Essa instituição tem sido um elo para a implantação das macrodiretrizes do governo federal nas municipalidades.
- ⁶ “Valemo-nos, outra vez, do vocabulário de François Perroux quando se referiu à existência de um ‘espaço banal’ em oposição ao espaço econômico. O espaço banal seria o espaço de todos: empresas, instituições, pessoas; o espaço das vivências. Esse espaço banal, essa extensão continuada, em que os atores são considerados na sua contigüidade, são espaços que sustentam e explicam um conjunto de produções localizadas, interdependentes, dentro de uma área cujas características constituem, também, um fator de produção. Todos os agentes são, de uma forma ou de outra, implicados, e os respectivos tempos, mais rápidos ou mais vagarosos, são imbricados” (Santos, 2000, p. 109).

formação socioespacial, o mundo e o lugar, para situar esses novos sujeitos da ação e debater os usos do território brasileiro. Como assinalou Dias (2004, p. 168), é preciso compreender a interação entre a “lógica das redes” e a “lógica dos territórios”.

No Quadro 1 observamos uma relação geral e aproximada das grandes empresas da informação em gestão que atuam no território brasileiro. Essas informações corporativas circulam como fluxos de conhecimento estratégico sobre gestão dos sistemas produtivos (agrícolas, industriais, serviços), tendências de mercado (consumo), normatizações diversas ((des)regulações), mercados supranacionais, logística de transporte e comunicação, energia, produtividade dos lugares, monetarização, relações trabalhistas, planejamento estratégico, entre outros. Poderíamos dizer que essas são, também, informações territoriais, e, assim sendo, não surpreende o fato de as grandes empresas de consultorias se inserirem na elaboração do planejamento territorial (regional e urbano) de países periféricos.

Entre as dez principais consultorias em gestão no mundo, todas têm escritórios na cidade de São Paulo. Tais unidades nela instaladas têm exercido a função de regulação dos eventos da globaliza-

ção no território brasileiro. Convém ressaltar, por conseguinte, que São Paulo agora “comanda” o território também por acolher, produzir, coordenar e distribuir informações corporativas, não encontradas com a mesma densidade em outros lugares da rede urbana nacional. É como centro informacional que essa cidade se renova e mantém a primazia, a *onipresença* no território nacional (Santos, 1994b; Silva, 2002).

A fusão de duas gigantes da informação – Pricewaterhouse e Coopers & Lybrand – no final da década de 1990 é um exemplo da concentração e centralização de capital no setor. A Pricewaterhousecoopers tornou-se a segunda maior empresa de consultoria do mundo, alcançando, naquela década, o faturamento de 9,0 bilhões de dólares, com escritórios distribuídos por 153 países e um corpo de 154 mil funcionários. No Brasil, a topologia da empresa dá forma a uma importante rede de informações. Conforme observado no Mapa 1, são 16 escritórios que atuam em diversas áreas consideradas estratégicas. Como as grandes empresas procuram no mundo os lugares mais produtivos, no Brasil, é sobretudo na *Região Concentrada*⁷ e no território paulista, mais especificamente na cidade de São Paulo, que os circuitos informacionais instalados ganham maior espessura.

⁷ O conceito de *Região Concentrada* foi proposto por Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro. Designa a área onde o meio técnico-científico-informacional é mais contíguo. Conforme explicou Santos (1993a, p. 40), “pode-se falar de uma região concentrada que abrange, grosso modo, os estados do Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) além de São Paulo e Rio de Janeiro e parcelas consideráveis do Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo. Trata-se de uma área onde uma divisão do trabalho mais intensa que no resto do País garante a presença conjunta das variáveis mais modernas – uma modernização generalizada –, ao passo que no resto do País a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas ou pontos cada vez mais extensos e numerosos, onde estão presentes grandes capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização”.

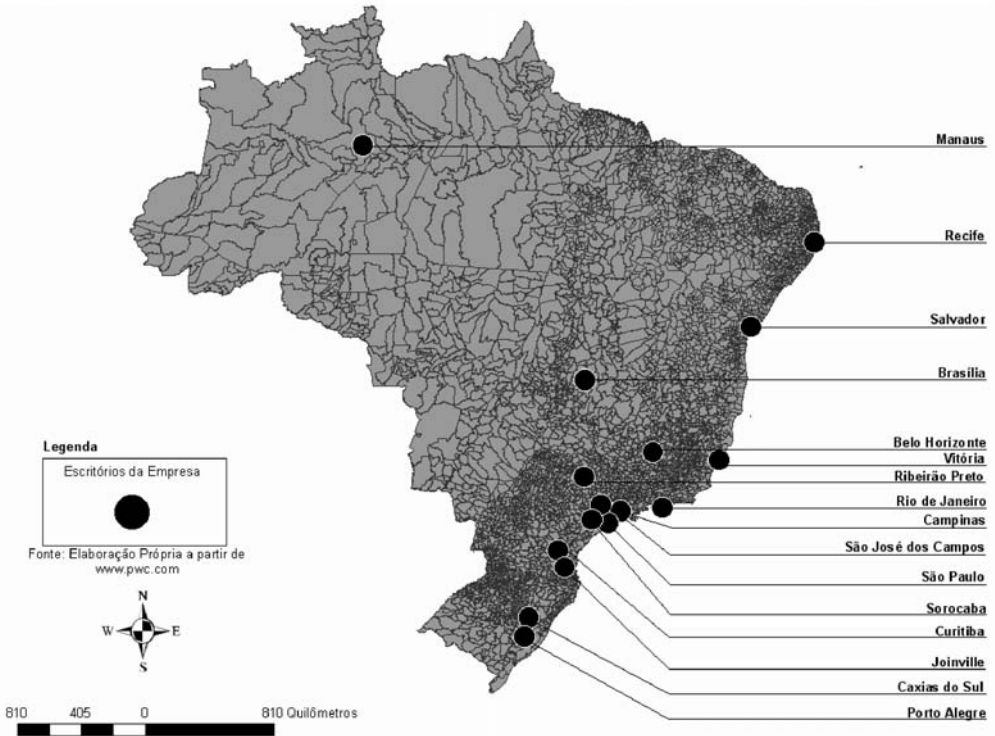
Quadro 1: Relação geral de algumas empresas de consultoria de grande porte atuantes no Brasil

<i>Empresa</i>	<i>Fundação</i>	<i>Países</i>	<i>Escritórios Brasil</i>	<i>Funcionários Mundo/Brasil</i>	<i>Atividades de consultoria</i>
KPMG (Klynveld, Peat, Marwick e Goerdeler)	1987	140	17	135.000/ 2.400	Serviços financeiros, Mercados industriais, Mercados de consumo, Informação, Comunicação & Entretenimento, Auditoria e Legislação Tributária
Andersen Consulting – Accenture Consulting	1989	49	7	181.000/ 6.000	Aeroespacial, Aviação, Automotivo, Química, Comunicação, Mercado de consumo, Tecnologia em eletrônicos, Energia, Serviços financeiros, Serviços e regulação governamentais, Minérios, Inovações, Transporte público e Turismo
Pricewaterhousecoopers (PWC)	1998	153	16	154.000/ 4.000	Sustentabilidade empresarial, Gestão de riscos corporativos, Fusões, aquisições e reestruturações organizacionais, Melhoria de processos e desempenho, Terceirização, Auditoria, Consultoria tributária, Instituições financeiras, Produtos industriais e Consumo, Serviços governamentais, Tecnologias da informação, Comunicação e entretenimento
Ernst & Young	1989	>150	10	135.000/ 2.000	Auditoria, Assessoria tributária, Capital humano, Gestão contábil e financeira, Serviços atuariais, Serviços industriais, Produtos de consumo, Tecnologia e Comunicação
Bozz Allen & Hamilton		>100	3	10.000/ —	Aeroespacial, Aviação, Automotivo, Química, Comunicação, Mercado de consumo, Tecnologia em eletrônicos, Energia, Serviços financeiros, Serviços e regulação governamentais, Minérios, Inovações, Estratégias militares, Farmacos e Medicina, Meio ambiente, Estratégias empresariais e Serviços governamentais

Continua

Quadro 1 : Continuação

Empresa	Fundação	Países	Escritórios Brasil	Funcionários Mundo/Brasil	Atividades de consultoria
Mackinsey Consultoria	1988	45	2	—/ —	Indústria automotiva, Banco e Seguradoras, Química, Energia e Gás, Tecnologia, Metalurgia e Mineradoras, Petróleo, Fármacos e Medicina, Telecomunicações, Viagens, Logística e Finanças corporativas
Deloitte Touche Tohmatsu	1989	155	10	165.000/ —	Auditoria, Consultoria atuarial, Consultoria em gestão de riscos empresariais, Gestão de capital humano, Consultoria empresarial, Consultoria tributária, Finanças corporativas, Manufatura, Recursos globais, Serviços financeiros, Tecnologia, Mídia e Telecomunicações, Turismo, Hotelaria e Entretenimento, Varejo e Bens de consumo
DBO Trevisan Consultoria	1983 Brasil (Trevisan) 1963 Mundo (DBO)	110 (DBO)	16	44.000/ mundo (DBO) 1.000/ Brasil	Auditoria (mercado de capitais, relatórios de responsabilidade social, instituições financeiras), Serviços de auditoria interna (reestruturação, terceirização total ou parcial), Serviços de compliance, Gestão de risco e Segurança em tecnologia da informação, Avaliação e melhoria de processos, Tributação (previdenciária e trabalhista, revisão de procedimentos fiscais, reorganização societária, revisão e elaboração DIPJ, preços de transferência)
Boucinhas & Campos	1947		7	300/ —	Auditoria, Contagem de estoques, Consultorias e soluções de gestão, Consultoria tributária, Saúde, Terceirização e Treinamento

Mapa 1: Rede de escritórios da Pricewaterhousecoopers no Brasil (2010)

Assim, constatamos também que os processos de alargamento dos contextos da globalização no território brasileiro e de metropolização são, pois, associados e reforçados na década de 1990 com as grandes aquisições e fusões nos setores da informação; esses movimentos repercutem intensamente no território brasileiro implicando em desnacionalização nos setores da consultoria em gestão, da publicidade, financeiros, da informação logística, da comunicação. Enten-

demos, por conseguinte, que há uma tendência de monopolização da informação no Brasil contemporâneo que sustenta as ações hegemônicas.

Essas empresas globais da informação impulsionam mudanças substanciais na contemporânea divisão técnica, social e territorial do trabalho, contribuindo para transformar as regiões em que atuam em pontos luminosos das redes corporativas globalizadas.

Novos atores e novos problemas concernentes ao uso do território brasileiro

O território brasileiro visto como um campo de forças é hoje revelador de novas tensões. Entre as ordens locais e as ordens globais, prevalecem a reticulação do território e a busca pela segmentação de mercados e regiões competitivas, em detrimento de projetos de modernização que integrem a sociedade nacional. Urge, então, reconhecer esse contexto de fragmentação do território nacional.

Para tanto, ressaltamos que a categoria de análise não é o território (em si), mas sim o *uso do território* (Santos, 1994c), pois importa estarmos preparados, a um só tempo, para refletirmos sobre o impacto das novas ações sobre a materialidade e os condicionantes sociais recriados a partir dessa mesma materialidade.

Mas, por que estaríamos autorizados a considerar que há um novo uso do território brasileiro? Haveria uma nova regulação do território em face da am-

pliação do *poder econômico e político* das empresas globais⁸? Em que medida esses *novos usos e essa nova regulação* se relacionam com as redes das consultoras transnacionais?

Chamemos essas redes de informação de verticalidades, isto é, “um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos” (Santos, 2000, p. 105). São, pois, redes de informações inseridas no espaço global de fluxos hierárquicos e reguladores.

Por isso, referimo-nos também a círculos globais da informação que perpassam fronteiras, desenham-se e reforçam-se à medida que avança a internacionalização da economia e do território, como resultado do crescente poder das empresas globais sobre o destino da sociedade nacional. Seriam circuitos e círculos⁹ majoritariamente extravertidos realizados “através da operação de pontos ‘luminosos’, técnica e politicamente adequa-

⁸ O poder econômico de uma empresa seria “dado exclusivamente pela menor ou maior capacidade de combinar eficazmente os fatores da produção de que dispõe, de um ponto de vista eminentemente técnico, o que concerne a produção imediata”. E, o poder político das empresas, por sua vez, seria dado pela “capacidade de modificar, no momento hábil, regras do jogo econômico, em sua própria área de atividade e em função de seus interesses emergentes”, em particular os relacionados à velocidade da acumulação (Santos, 1994a, p. 63). Segundo Karpik (1978, p. 46), as grandes organizações agem hoje como “governos privados”. Para o autor, esses “governos privados estendem-se nos territórios onde as empresas operam, formando poderosos campos de competitividade”.

⁹ Como explica Santos, “cada firma usa o território segundo a sua força. Essa concorrência caracteriza o uso do território e sua relação com o mercado. Criam-se, desse modo, circuitos produtivos e círculos de cooperação, que regulam o processo produtivo e asseguram a realização do capital [...] Os circuitos produtivos são definidos pela circulação de produtos, isto é, de matéria. Os círculos de cooperação associam a esses fluxos de matéria outros fluxos não obrigatoriamente materiais: capital, informação, mensagens, ordens” (Santos, 1998, p. 12).

dos às funções modernas de produção e intercâmbio, desigualmente distribuídos pelo território, mas com nucleação em São Paulo” (Santos, 1998, p. 15).

A dinâmica e os desdobramentos desse novo espaço de fluxos regulado-

res podem ser apreendidos por meio da aprovação e da implantação do Programa Nacional de Desestatização bem como da institucionalização e da operacionalização do novo planejamento territorial. Vejamos alguns desdobramentos desse processo.

Ações da grande empresa de consultoria 1: o Programa Nacional de Desestatização (PND)

As grandes empresas de consultoria exerceram um papel-chave no programa de privatizações brasileiro. Destacaram-se por fornecer suporte técnico ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para conduzir e gerenciar o *Programa Nacional de Desestatização*¹⁰ (assim as instâncias governamentais denominaram o processo de privatização das empresas e infra-estruturas públicas brasileiras)¹¹. Há, desde então, uma forte articulação entre a (neo)burocracia estatal do principal banco de desenvolvimento do País e as grandes empresas de consultoria, isto é, com a lógica administrativa do mercado.

Por meio do PND, promoveu-se uma das mais radicais transformações nas estruturas territoriais da história do país. É um momento de inflexão nas formas de intervenção do Estado, donde as privatizações ganharam *status* de prioridade dentre as políticas de governo. Inseriram-se não somente para reduzir os propágados prejuízos das contas públicas mas também como novo instrumento de intervenção estatal em favor das grandes empresas (Silva e Farias, 2008).

O discurso oficial do BNDES esteve ancorado na ideologia da eficiência empresarial e na neutralidade de suas ações

¹⁰ O PND entrou em vigor em 15 de março de 1990, no início do governo do presidente Collor de Melo e prosseguiu com os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso naquela década. Do conjunto das privatizações brasileiras, o BNDES ficou incumbido de ser o gestor do Fundo Nacional do PND das empresas federais. Nas privatizações que ocorreram em âmbito estadual, os respectivos governos foram os responsáveis, e o BNDES participou, quando requisitado, como consultor. As telecomunicações – dadas a dimensão, a complexidade e a importância estratégica – tiveram uma legislação especial (Lei 9.472, de 16 de Julho de 1997, denominada Lei Geral das Telecomunicações) para o processo de privatização, sendo o Ministério das Comunicações o seu principal executor. As telecomunicações não seguiram, portanto, a estrutura normativa erigida com o PND.

¹¹ O BNDES é um dos principais atores do processo de privatização no Brasil, pois é, ao mesmo tempo, mentor e administrador do PND. Como afirma a própria instituição em pronunciamentos oficiais, o Brasil necessitava integrar-se competitivamente “no cenário mundial, quando se esgotaram as possibilidades de crescimento econômico baseado no modelo de substituição de importações” (Velasco Júnior, 1997, p. 11).

técnicas. Na visão de Velasco Júnior (1997, p. 11), a forma como o BNDES “organiza seus quadros e formula sua política de pessoal seria elucidativa de uma dinâmica de expansão e de padrões de organização em moldes de eficiência tipicamente empresariais”. Por isso, esse banco muitas vezes é visto como uma *self-directing agency*¹².

Espécie de neopositivismo exaltado no período da globalização, esse discurso da neutralidade dos atores sociais, aparentemente sem laços espaço-temporais, busca legitimar-se publicamente através da racionalidade técnica. É o que Chauí denomina como ciência da competência, que habilita o discurso dos especialistas proferido de um ponto determinado da hierarquia organizacional. Segundo a autora, trata-se de um discurso “que não se inspira em idéias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação” (Chauí, 1982, p. 11).

As firmas de consultoria, portanto, foram convocadas pelo BNDES para conferir racionalidade técnica e credibi-

lidade, no âmbito do mercado global, ao programa de privatização brasileiro, transformando-o em oportunidades de negócios. Elas foram responsáveis pela avaliação e proposição dos preços e das condições de venda das empresas e dos serviços estatais¹³.

O PND estabeleceu a obrigatoriedade de contratação de pelo menos duas empresas de consultoria para a avaliação de cada empresa ou dos serviços estatais a serem repassados para a iniciativa privada. Uma seria responsável pelo serviço “A” – avaliação econômico-financeira da empresa; a outra, pelo serviço “B” – avaliação dos ativos patrimoniais (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999). Com base nas avaliações dos serviços “A” e “B”, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) fixava os preços mínimos para o leilão de venda das estatais. Se, porventura, houvesse divergências consideráveis entre os valores propostos por “A” e “B”, uma terceira consultoria, “C”, seria contratada. Além dos consultores, uma empresa de auditoria era contratada para acompanhar o processo.

¹² São “agências que tiveram êxito em estabelecer uma posição de relativa autonomia em relação ao poder executivo e que são menos suscetíveis ao controle e influência por parte dos eleitores ou de grupos de interesses. São dotadas de códigos internos de ética, formais ou informais, e suas políticas são usualmente determinadas por profissionais de carreira que gozam do poder sobre seu staff. A existência deste tipo de situação está associada ao reconhecimento público da expertise da agência” (ibid.).

¹³ Segundo informações obtidas na entrevista realizada por Hélio Farias, em 17/05/2008, com Licínio Velasco Júnior, na vice-presidência do BNDES, a contratação de empresas de consultoria orientou-se por dois motivos principais: 1) dar credibilidade internacional, mediante aval dessas empresas, ao programa de privatizações brasileiro; 2) reduzir os custos do BNDES e, por conseguinte, do próprio PND, pois, segundo o entrevistado, se a avaliação fosse realizada pelo BNDES (ou por qualquer outra instituição da burocracia estatal), implicaria intervalo de tempo maior e encarecimento do processo, em virtude da necessidade de contratação de novos técnicos, que promoveria, portanto, um inchaço na burocracia estatal (Farias, 2008)

Observa-se, nas Tabelas 1 e 2, a título de exemplo, como ocorreu a participação das empresas de consultoria nas privatizações, no caso das empresas do

setor siderúrgico. Para uma consulta completa das privatizações no âmbito do PND, consultar a pesquisa desenvolvida recentemente por Farias (2008).

Tabela 1: Privatização das empresas do Setor Siderúrgico (US\$ milhões)

Empresas	Receita de venda	Resultado total*	Ano	Empresas de Consultoria		
				Serviço "A"	Serviço "B"	Auditoria externa
Usiminas	1.941,2	2.310,3	1991	Máxima ⁽¹⁾	Consemp ⁽¹⁾	Loudon
Cosinor	15,0	15,0	1991	Coopers	LL Projetos ⁽¹⁾	F. Mendes
Piratini	106,7	109,1	1992	Balm	Brasilpar ⁽¹⁾	KPMG
CST	353,6	837,2	1992	Booz Allen	Capitaltec ⁽¹⁾	Boucinhas & Campos
Acesita	465,4	697,6	1992	Máxima ⁽¹⁾	Icatu ⁽¹⁾	Teixeira
CSN	1.495,3	2.028,2	1993	Máxima ⁽¹⁾	Brasilpar ⁽¹⁾	Loudon
Cosipa	585,7	1.469,9	1993	Setepla ⁽¹⁾	Interatlântico ⁽¹⁾	Nardon Nasi
Açominas	598,6	720,5	1993	Setepla	Booz Allen ⁽¹⁾	Rodyo 's
Total	5.561,5	8.187,8				

* O total engloba o valor das vendas mais as dívidas transferidas de cada empresa.

⁽¹⁾ Empresas líderes de associações ou consórcios.

Fonte: Farias (2008).

Tabela 2: BNDES - PND. Gastos do BNDES com as empresas de consultoria no período de 1990 a 2003

Tipo de despesas	US\$ (mil)
Consultoria "A"	16.349,1
Consultoria "B"	168.582,5
Outros consultores	23.672,7
Auditoria do processo	1.225,6
Total	209.829,9

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2006).

A Booz-Allen & Hamilton, entre outras, participou ativamente do (PND). Prestou consultoria à privatização das empresas Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST), em 1990; Aço Minas Gerais S.A. (Açominas), em 1992; Cia. Petroquímica (Ciquine), em 1992; Banco Meridional S. A., em 1995; e Banco do Estado de São Paulo (Banespa), em 1998.

As empresas de consultoria receberam mais de US\$ 209 milhões para participarem do PND. Empresas de engenharia, escritórios de advocacia, auditorias, ban-

cos, foram contratados exclusivamente para avaliarem o potencial do patrimônio estatal e terem, por conseguinte, informações privilegiadas sobre o território nacional. As empresas transnacionais de consultoria, como a Arthur D. Little, KPMG, Ernst & Young, Booz Allen & Hamilton, Pricewaterhousecoopers, Deloitte, participaram ativamente do PND (Silva, 2002; Farias, 2008).

No Quadro 2 pode-se ter uma visão global das empresas supracitadas, que participaram do PND.

Quadro 2: Brasil - Empresas Globais de Consultoria participantes do PND (1990 - 1999)

<i>Empresas de consultoria cadastradas no BNDES - PND</i>	<i>Empresas e setores (avaliados para privatização - Ano)</i>
Booz-Allen e Hamilton do Brasil Consultores	CST (Cia. Siderúrgica de Tubarão) – 1990 Açominas (Aço Minas Gerais S.A.) -1992 Ciquine Cia. Petroquímica – 1992 Banco Meridional S.A. - 1995
Coopers & Lybrand Consultores Ltda	Goiásfértil (Goiás Fertilizantes S.A.) – 1990 Mafersa S.A. – 1990 Celma (Cia. eletromecânica) – 1991 Cosinor (Cia. Siderúrgica do Nordeste) – 1992 Agef (Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários) – 1993 Telebrás – 1997
Arthur Andersen	Usiminas (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais) – 1990 Setor de saneamento - 1997
Pricewaterhouse	Usiminas (Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais) – 1990 Petroflex (Petroflex Ind. e Com. S.A.) – 1991 Álcalis (Cia. Nacional de Álcalis) – 1991 Fosfértil (Fertilizantes Fosfatados S.A.) – 1991 ICC (Ind. Carboquímica Catarinense S.A.) – 1991 Acrinor (Acrilonitrila do Nordeste S.A.) – 1992 CVRD (Cia. Vale do Rio Doce) - 1996
KPMG Peat Marwick	Piratini (Aços Finos Piratini S.A.) – 1991 Enasa (Empresa de Navegação da Amazônia) – 1991 PPH (Cia. Industrial de Polipropileno) – 1991 CVRD (Cia. Vale do Rio Doce) - 1996

Continua

Quadro 2: Continuação

<i>Empresas de consultoria cadastradas no BNDES - PND</i>	<i>Empresas e setores (avaliados para privatização - Ano)</i>
Deloitte Touche Tohmatsu Consultores S/C	Cobra (Computadores e Sistemas Brasileiros S.A.) – 1992 Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica) – 1992 Lloydbrás (Cia. de Navegação Lloyd Brasileiro) – 1992 Light (Serviços de Eletricidade S.A.) – 1993 RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.) – 1994 Banco Meridional S.A. – 1995 Datamec – 1998
Ernst & Young Consultores Ltda.	RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.) – 1994 CVRD (Cia. Vale do Rio Doce) – 1996 Eletronorte (Centrais Elétricas do Brasil S/A - Sistema Manaus - Boa Vista) - 1997
Arthur D. Little Ltda.	CBE (Cia. Brasileira de Estireno) – 1992 Alclor (Alclor Química de Alagoas) – 1992 CPC (Cia. Petroquímica de Camaçari) – 1992 Salgema (Salgema Indústrias Químicas S.A.) – 1992 Telebrás - 1997

Fonte: BNDES, apud Silva (2002).

Nesse contexto, o principal banco de desenvolvimento do País parece também se curvar, nos últimos anos, aos interesses dos agentes da globalização e, desse modo, contribui seriamente para a transformação do País num *espaço nacional da economia internacional* (Santos, 1979b; 1996).

Como ponderou recentemente Vainer (2007, p. 5), “a privatização dos seto-

res responsáveis pela infra-estrutura acabou tendo como corolário a privatização dos processos de planejamento e controle territorial que são intrínsecos aos grandes projetos”. Assim é que no Brasil dos anos 1990 unificaram-se, em grande medida, as estratégias do PND (Programa Nacional de Desestatização) e as estratégias do novo planejamento (gestão).

Ações da grande empresa de consultoria 2: os Planos Plurianuais

É emblemático o contorno normativo e técnico que norteou o planejamento territorial conduzido por esses agentes da globalização. Como assinalou Becker

(1991, p. 54), “o contexto de fragilização da União e a diluição dos interesses gerais se revela no acirramento da competição pelo controle do território e na nova forma

de sua gestão”. Nesse mesmo sentido, pondera Ribeiro (2004, p. 199) que “há uma disputa da ação planejadora por grandes agentes econômicos e agências multilaterais de desenvolvimento”.

Inicia-se a implementação no território brasileiro de uma “regulação delegada” aos cuidados de agentes globais; trata-se de uma “regulação cujas ordens se situam fora de sua competência territorial e deixam pequena margem para a escolha de caminhos suscetíveis de atribuir, de dentro, um destino ao próprio território nacional” (Santos e Silveira, 2001, p. 268). Segundo Araújo (2000), o País viveu nos anos 1990, como consequência, um momento de “desintegração competitiva”.

Poder-se-ia considerar que o Estado brasileiro, refuncionalizado nos anos 1990 para se adequar às exigências neoliberais, adotou a estratégia de terceirizar, integralmente ou em parte, os processos de construção dos projetos territoriais. Aos consultores internacionais foi delegada a responsabilidade de construir a informação sobre o território e a sociedade, bem como a elaboração dos cenários para propor o destino dos investimentos (Manzoni Neto, 2007). São, pois, novos círculos de cooperação entre o Estado e o mercado assinalando importantes rearranjos regionais.

As empresas de consultoria, sobretudo as transnacionais, adquirem uma força inequívoca, pois aparecem como agentes indispensáveis para a sistematização de informações sobre as virtualidades dos lugares. Ao mesmo tempo, são as grandes propagadoras de novos modelos de gestão, que muitas vezes resultam em uma visão empresarial do uso do território, que, por sua vez, é apropriada pelo planejamento público (Silva e Manzoni Neto, 2008).

Uma análise do estudo realizado pelo Consórcio Brasileira evidencia os rumos adotados pelo planejamento público ao longo da década de 1990. Como afirmou Santos (1994b, p. 139), nesse contexto de globalização,

o papel do planejamento não pode ser ocultado [...] sobretudo quando influem certas firmas consultoras, de intimidade notória com grandes empresas estrangeiras e nacionais, chamadas a aconselhar os organismos estatais de planificação.

Do conjunto de empresas consideradas em nossa pesquisa, vimos valorizando as ações da empresa Booz-Allen & Hamilton¹⁴ no Estado brasileiro. Essa empresa global tornou-se um dos principais agentes responsáveis pelo novo arranjo do planejamento territorial na

¹⁴ A Booz Allen & Hamilton é uma empresa privada, com sede em McLean (Virgínia), nos Estados Unidos, e é atualmente uma das maiores firmas de consultoria em estratégia e gestão do mundo, fornecendo serviços às principais corporações transnacionais e a governos. No ano fiscal de 2002 (encerrado em 31 de março de 2002), a empresa registrou US\$ 2,1 bilhões de vendas anuais e uma expansão no quadro de funcionários, alcançando hoje o montante de 10.000 consultores sediados em escritórios distribuídos, sobretudo, nos Estados Unidos e na Europa. No território brasileiro, a empresa mantém escritórios nas metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro.

década de 1990, para estimular a integração competitiva entre as regiões e ampliar, por conseguinte, a inserção do País nas redes da globalização.

No final de 1997, a consultora constituiu, juntamente com a Bechtel International Inc e o Banco ABN Amro, o Consórcio Brasiliana, que ficou responsável pelo suporte metodológico ao Programa “Avança Brasil”, dentro do PPA 2000-2003. Difundiu-se, com maior amplitude, a noção de “eixos de integração e desenvolvimento” para subsidiar a distribuição dos investimentos públicos e/ou privados (Galvão e Brandão, 2003).

O governo federal buscava uma nova orientação para o planejamento regional e, ao mesmo tempo, alimentava e legitimava um processo de regulação e uso do território segundo o receituário neoliberal. Os eixos de desenvolvimento privilegiaram os setores de transportes, de energia e de telecomunicações e apenas as “regiões ganhadoras”, procedimento que caracterizava a verdadeira concepção do “pensamento único”. O Consórcio Brasiliana produziu, após um ano de sua constituição, um estudo de-

nominado “Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados”, conforme orientação do Edital, que ficou conhecido como Estudo dos Eixos. Coube à Booz-Allen & Hamilton do Brasil, a consultora “nacional” do Consórcio¹⁵, desenvolver o estudo de identificação e caracterização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, sob a coordenação de Luiz Ablas.

Conforme esclarece Manzoni Neto (2007) houve uma divisão do trabalho entre a Booz-Allen e a Bechtel: à primeira, coube definir os problemas e apontar as possíveis soluções, e à segunda, coube determinar *como* resolver os problemas. Assim, segundo a divisão adotada para a elaboração do Estudo, a Bechtel incumbiu-se de realizar a *proposição dos projetos*, cujo resultado foi a elaboração de um *Portfolio de Investimentos*. Essa empresa é uma das maiores firmas de engenharia, construção e projetos de gerenciamento de companhias do mundo. Fundada em 1898, está hoje sediada em São Francisco, nos Estados Unidos, e contava, em 2004, com cerca de 60.000 funcionários espalhados por mais de 60 países¹⁶.

¹⁵ O Edital de Licitação para a contratação do Estudo exigia que houvesse no Consórcio uma empresa brasileira de consultoria conhecedora das especificidades do território nacional. Assim, coube à Booz-Allen & Hamilton do Brasil cumprir esse papel. Na visão do governo federal, ela representava uma consultoria brasileira, conforme a orientação do Edital, pois seria independente dos outros escritórios no mundo, havendo somente um relacionamento funcional entre eles. Entretanto, discordamos desse posicionamento, pretensamente neutro, que afirmava haver uma independência do escritório brasileiro com relação ao grupo Booz-Allen. Preferimos, no momento, argumentar que o conjunto de informações adquiridas não deixou de servir e enriquecer os bancos de dados da empresa mundial, como resultado dos círculos de cooperação estabelecidos. São questões importantes às quais nossas investigações buscam respostas (Silva e Manzoni Neto, 2008).

¹⁶ Desde 1898, a Bechtel já promoveu mais de 22.000 projetos em 140 países. Cabe ressaltar ainda que o grupo possui uma empresa no Brasil denominada B.M.T. Bechtel Método Teleco-

Nota-se o modo como a política das empresas hoje direciona, em grande medida, o uso e a organização do território brasileiro.

Era preciso pensar em possíveis financiamentos para os empreendimentos, em outras palavras, era preciso projetar estrategicamente as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Convém ressaltar que esse *portfolio* esteve à disposição de três empresas internacionais envolvidas com informações sobre a virtualidade dos lugares; por conseguinte, assinala-se a inserção do Banco ABN Amro S.A.¹⁷. Essa instituição financeira “acabou tendo nas mãos uma série de projetos onde ela própria poderia buscar financiamentos no exterior daquilo que interessasse a ela, na condição de um banco”¹⁸. O mesmo pode-se dizer das duas outras empresas envolvidas, pois, uma vez responsáveis pela elaboração do *portfolio*, poderiam obter vantagens relativas dentro do mercado, caso desejassem participar de licitações. Dessa forma, foi-lhes permitido ampliar seu conhecimento

sobre o território brasileiro, com a expansão de seus bancos de dados estratégicos na condição de importantes mercadorias informacionais, e garantir, assim, às empresas que as contratassem a manutenção de um uso reticular do território, aprofundando inclusive a já conturbada crise da federação (Silva e Manzoni Neto, 2008).

É esse o contexto em que se insere o uso de um novo instrumento jurídico e financeiro para reordenar o território denominado Parceria Público-Privada (PPP)¹⁹. Trata-se de um instrumento que irá impactar na reorganização das regiões e cidades, implicando em novos usos corporativos do território.

A conformação de uma PPP exige a presença de grandes construtoras, financiadores (os agentes responsáveis pelo crédito aos investimentos, dentre os quais se destacam os bancos internacionais e, no caso brasileiro, o BNDES e os fundos de pensão), empresas de *rating* (que calculam o risco-país, empresas se-

municações Ltda., uma *joint venture* com o propósito de analisar as oportunidades de crescimento do mercado de telecomunicações no País.

¹⁷ O Banco ABN Amro é uma importante empresa global. Constituído em 1824, essa instituição está presente em mais de 60 países, com cerca de 104.000 funcionários, e movimenta cerca de 637,5 bilhões de euros (dado de 30 de setembro de 2004).

¹⁸ Como ressaltou Luiz Ablas, em entrevista concedida a Alcides Manzoni Neto em novembro de 2004 (ver Manzoni Neto, 2007).

¹⁹ Segundo a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a Parceria Público-Privada passa a ser entendida como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (Art. 2º), diferenciando-se da concessão comum, detalhada por meio da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões). A concessão patrocinada constitui “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Art. 2º, § 1º). Já a concessão administrativa “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (Art. 2º, § 2º) (Manzoni Neto, 2007).

guradoras (o contra-risco político, risco de inconversibilidade e risco de violência política, guerra ou conflitos civis). Ora, atuando em praticamente todas as etapas de constituição de uma PPP – desde a delimitação dos investimentos, a elaboração dos contratos, até uma provável auditoria nos serviços prestados –, as empresas globais de consultoria manifestam mais uma vez sua crescente importância no período atual. Aqui, entre as maiores do setor, encontram-se a KPMG e a Pricewaterhousecoopers²⁰.

Tal perspectiva contribui para a confirmação de que essas empresas constituem a “inteligência da globalização”, pois são detentoras das informações estratégicas sobre as virtualidades dos lugares, bem como sobre os novos conteúdos organizacionais e jurídicos necessários às novas ações em escala mundial (Silva, 2002; Manzoni Neto, 2007).

A devida compreensão da modernização dos instrumentos do planeja-

mento, especialmente os provenientes de modelos de organização empresariais e difundidos pelas consultorias, permitiria identificar e problematizar a ocorrência de mais um capítulo da história das sucessivas modernizações territoriais comandadas segundo interesses forâneos que conduzem à alienação do território. São, pois, mecanismos de fragmentação do território e, quando muito, elos de pactos territoriais funcionais “que interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais” (Santos, 1987).

Um balanço prévio do atual contexto dos anos 1990 permite reconhecer e problematizar que a tônica do debate político foi articulada e arrastada segundo a ótica do mercado e da competitividade em detrimento da construção de um projeto social abrangente para conduzir o desenvolvimento ou o futuro do território nacional (Furtado, 1992; Santos, 2000; Vainer, 2007).

Considerações finais

A pesquisa das ações das grandes empresas de consultoria em gestão permite avaliar como o Brasil participa, mais efetivamente, da *unicidade técnica* contemporânea (Santos, 1996; 2000) e, portanto, da racionalidade e da padronização im-

postas pela globalização. Reconhecemos a estruturação de um território verticalizado, reticulado por atores hegemônicos, em que toma forma um conjunto de pontos e áreas modernizados e unificados por fluxos de informações organiza-

²⁰ A KPMG, juntamente com o escritório Grebler, Pinheiro, Mourão e Raso Advogados, é responsável pela estruturação da PPP da rodovia MG-050, em Minas Gerais. Já a empresa Pricewaterhousecoopers firmou contrato com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais para a modelagem da PPP para o sistema penitenciário do estado (ibid.).

cionais; sobre o arranjo espacial pretérito superpõe-se, portanto, um novo espaço de fluxos reguladores.

Esse espaço de fluxos reguladores resulta de novas concepções e de novos agentes que controlam e instrumentalizam o processo de regionalização. É notória a força das ações das firmas hegemônicas (transnacionais) de consultoria, espécie de tradutoras locais das ordens globais. Essas empresas, através do controle em escala mundial de informações estratégicas, difundem os principais modelos de uso corporativo do território: localização de investimentos a partir das estratégias das regiões competitivas, privatizações e concessões, fluidez seletiva calcada na moderna logística, parcerias público-privadas, entre outros. As inovações se difundem ainda mais seletivamente, e, assim, reproduz-se a desigualdade territorial, sempre acompanhada de uma *pobreza planejada* (Santos, 1979a).

Ao longo do século XX, o território brasileiro tornou-se um “laboratório”

para esse planejamento instrumental. Até este momento, salvo raras exceções, as políticas territoriais têm sido formalistas e setoriais. A sociedade permaneceu, quase sempre, à margem dos denominados Pactos Territoriais. Por conseguinte, o desafio é vencer a lógica dos pactos funcionais e o uso instrumental e corporativo do território nacional. É preciso superar a tendência de enfraquecimento dos laços entre as regiões.

Permanece no Brasil o histórico desafio teórico e político de construção de um novo pacto territorial, no qual o planejamento territorial, arquitetado de “baixo para cima” por meio de um diálogo com as forças sociais populares, tenha um papel regulador a médio e longo prazos dentro de um projeto nacional (Vainer, 2007). Todavia, um novo pacto social deve corresponder a um novo pacto territorial, em que o território, segundo a proposta de Santos (1987), entendido como totalidade, seja usado *redistributivamente*.

Referências

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 6. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

ARAUJO, Tania B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). *Eixos nacio-*

nais de integração: identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

_____. *Programa nacional de desestatização: relatório de atividades*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

_____. _____. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

BECKER, Bertha K. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. *Espaço & Debate*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 47-56, 1991.

BORDELEAU, Y. *La fonction de conseil auprès des organisations*. Paris: Chotard et Associés, 1986.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1982.

DANTAS, Marcos. *A lógica do capital-informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

DEZALAY, Y. O big-bang e o direito: internacionalização e reestruturação do espaço legal. In: FEATHERSTONE, M. (Org.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 295-310.

DIAS, Leila C. A importância das redes para uma nova regionalização brasileira: notas para discussão. In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org). *Brasil, século XXI: por uma nova regionalização: agentes, processos, escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

DONADONE, Júlio C. “Os hunos já chegaram!”: Dinâmica organizacional, difusão

e conceitos gerenciais e a atuação das consultorias. São Paulo, 2001. Tese (Doutoramento) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. O mercado internacional de consultoria nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa. *Caderno de Pesquisa em Administração*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-15, abr./jun. 2003.

FARIAS, Hélio C. *O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro*. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALLOUJ, Faiz. Les déterminants de l'innovation dans les activités de Conseil. *Revue Française du Marketing*, Paris, no. 149, p. 33-51, 1994.

GALVÃO, Antônio Carlos F.; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos F. (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp, 2003.

GODELIER, Maurice. *Rationalité et irrationalité en économie*. Paris: F. Maspero, 1974.

GOE, Richards W. An examination of relationship between corporate spatial or-

ganization, restructuring, and external contracting of producer services within a metropolitan region. *Urban Affairs Review*, California, US, v. 32, no. 1, p. 23-45, sept. 1996.

GORZ, André. *O Imaterial. Conhecimento, Valor e Capital*. São Paulo: Annablume, 2005.

KARPIK, Lucien. Organizations, institutions and history. In: _____. (Ed.) *Organization and environment*. Londres: LonSage Publications, 1978.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo: Cortez, 1995.

MANZONI NETO, Alcides. *O novo planejamento territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e o uso do território brasileiro*. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MENESES, M. P. Agentes do conhecimento: a consultoria e a produção do conhecimento em Moçambique. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org). *Conhecimento prudente para uma vida decente*. São Paulo: Cortez, 2004.

MOSTAFA, S. P. As Ciências da Informação. *São Paulo em Perspectiva*. Fundação Seade, v. 8, n. 4, out./dez. 1994.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Relações sociedade-estado: elementos do paradigma

administrativo. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 107-125, ago./dez. 1998.

_____. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, Roberto; MOREIRA, R. (Org). *Brasil, século XXI: por uma nova regionalização: agentes, processos, escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Hucitec, 1979a.

_____. Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado. In: RATTNER, Henrique (Org.). *Brasil 1990: caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1979b.

_____. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.

_____. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993a.

_____. A aceleração contemporânea e a globalização do espaço. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993b. 15p. Texto inédito.

_____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1994a.

_____. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec, 1994b.

_____. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *Território: globaliza-*

ção e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994c.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Da política dos estados à política das empresas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Minas Gerais, v. 3, n. 6, p. 3-19, jul./dez.1997.

_____. (Coord.). *Empresas territoriais e dinâmicas da formação socioespacial brasileira*. CNPq, 1998. Projeto de Pesquisa.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Record: Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Adriana Bernardes. A nova divisão territorial do trabalho brasileira e a produção de informações na cidade de São Paulo (as empresas de consultoria). In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *A contemporaneidade de São Paulo: produção de informações e novo uso do território brasileiro*. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade São Paulo, São Paulo, 2002.

SILVA, Adriana Bernardes; FARIAS, Hélio. O BNDES e as empresas de consultoria na reorganização do território brasileiro na década de 1990. *Revista REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 3, p. 99-120, 2008.

SILVA, Adriana Bernardes; MANZONI NETO, Alcides. “As recentes relações entre as empresas transnacionais de consultoria e o planejamento territorial federal: o caso da empresa Booz Allen & Hamilton”. *GEOgraphia (UFF)*, v.10, p.1-23, 2008.

STERN, Patrice; TUTOY, Patricia. *Le métier de consultant: principes, méthodes, outils*. Paris: Les Éditions d’Organisation, 1992.

VAINER, Carlos B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém, PA. *Anais...* Belém, PA, 2007.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. *A economia política das políticas públicas: fatores que favorecem as privatizações no período 1985/94*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. Textos para Discussão, n. 54.

WOOD, Peter A. Business services, the management of change and regional development in the UK. *Transactions/Institute of British Geographers*, London, GB, v. 21, n. 4, p. 644-665, 1996.

Resumo

Este artigo apresenta resultados de pesquisas sobre os círculos globais de informações e os usos do território brasileiro. Situamos as grandes empresas de consultoria como atores do alargamento dos contextos da globalização. São empresas transnacionais que controlam parcela da produção e da difusão de informações na escala mundo. Nos anos 1990, tais empresas se fortaleceram ao ampliarem a cooperação com o Estado, legitimando uma concepção de planejamento territorial orientada pela integração competitiva entre regiões. A pesquisa revela a participação dessas empresas na modelagem do Programa Nacional de Desestatização, na orientação do planejamento territorial (Planos Plurianuais) e na concepção e difusão do modelo de parcerias público-privadas.

Palavras-chave: globalização, informação, empresas de consultoria, privatização, planejamento territorial.

Abstract

This article presents results of researches about the global circles of information and the usage of Brazilian territory. We locate big consultancy companies as actors of enlargement of the globalization context. They are transnational companies that control part of the production and diffusion of information in a world scale basis. In the 1990's such companies strengthened themselves by widening the cooperation with the Estate, legitimating a conception of territorial planning guided by competitive integration of regions. The research reveals the participation of these companies in the modeling of National Destatization Program; in the guidance of territorial planning (Plurianual Plans) and in the conception and diffusion of private-public partnerships model.

Keywords: globalization, information, consultancy companies, privatization, territorial planning.

Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em outubro de 2009

Adriana Maria Bernardes Silva é Geógrafa, Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo, Professora Assistente Doutora da Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Geografia, e Pesquisadora CNPq. Coordena o grupo de pesquisa “Círculos de informações, urbanização e território”. Trabalha os seguintes temas: urbanização, metrópole, rede de informação, uso do território e planejamento territorial.

Segregación urbana y desigualdades sociales en Montevideo

Danilo Veiga

Introducción

En este artículo se analiza la interrelación entre las desigualdades sociales y la segregación urbana en Montevideo, que si bien constituye una ciudad atípica en Latinoamérica, considerando sus indicadores de calidad de vida, y caracterizada durante muchas décadas por su “Estado de Bienestar”; durante los últimos veinte años, ha estado inserta en contextos de reestructuración, recesión económica y privatización. Por ello, constituye un interesante “estudio de caso”, para el análisis comparativo. Así, se plantean las principales tendencias sobre la desigualdad y segregación socioeconómica y se ilustran las características de distintas áreas y estratos sociales según la per-

cepción de los actores locales, a partir del análisis cualitativo.

Uruguay se caracterizó en el contexto latinoamericano, por sus niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, a partir de los años noventa, surgen nuevas formas de diferenciación y vulnerabilidad social, resultantes en crecientes desigualdades sociales, que refuerzan la fragmentación económica y sociocultural. Una de las consecuencias principales de estos procesos es la exclusión social, a través de la segregación residencial y educativa, producidos durante los últimos años.

En tal perspectiva, se ilustra la interrelación entre las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo, en base a nuestro estudio reciente (Veiga y Rivoir, 2005), así como a diversos elementos teóricos y empíricos formulados por varios autores. El análisis se realiza a partir de sociedad, que no obstante el “Estado de Bienestar” impulsado desde las primeras décadas del siglo XX, durante los dos últimas décadas, ha estado inserta en contextos nacionales y externos, que implicaron procesos de reestructuración y recesión económica y políticas privatizadoras. En este sentido, corresponde señalar que luego de la asunción del Gobierno nacional en 2005, se impulsaron nuevas políticas económicas y sociales, y particularmente de combate a la pobreza urbana.

Se plantean en primer lugar, las principales hipótesis y tendencias sobre los fenómenos de desigualdad, segregación y fragmentación socioeconómica. En segundo término, se ilustran las características de las distintas áreas y estratos sociales en Montevideo, a partir de datos e indicadores sociales; y sobre la heterogeneidad en la ciudad, según la percepción de los actores locales, a partir del análisis cualitativo. En tercer lugar se plantean algunas conclusiones.

Por un lado, es necesario destacar ciertos aspectos representativos de la reestructuración urbana en Montevideo, ocurridos a partir de los noventa, tales como los desplazamientos de población de clase media a zonas residenciales y suburbanas, el surgimiento de centros

comerciales en las áreas de mayor nivel socioeconómico, vigilancia privada, etc. Dichos fenómenos, implican diversos niveles de apropiación del espacio y segregación socioeconómica, así como cambios en la ciudad, en la conducta de la población y en la cultura, que reflejan los cambios en el consumo, en las relaciones sociales y en las estrategias colectivas, y responden a una heterogeneidad de situaciones, expectativas y valores de las clases sociales.

De tal forma, se produce en Montevideo un aumento de la segregación urbana entre diferentes estratos y clases sociales; como consecuencia de las desigualdades en los niveles de vida, calidad ambiental, accesibilidad y servicios en distintas zonas residenciales. Así por ejemplo, durante las décadas de los setenta y ochenta, el precio de la vivienda y el transporte, creció más que el promedio de los precios del consumo; por su parte el deterioro del ingreso real influyó en la relocalización de la población montevideana, dando origen a movimientos migratorios al interior de la ciudad y crecimientos diferenciales por áreas. Dichas migraciones estimularon niveles de segmentación y el consecuente alejamiento físico y simbólico de las clases sociales, implicando una segregación residencial pronunciada, en una sociedad caracterizada por su integración social y cercanía entre diferentes clases sociales, pero que ha cambiado – y sigue cambiando – profundamente (Montevideo, 2007).

Es sabido que contemporáneamente emergen redes globales que articulan

individuos, sectores y áreas, al tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos y territorios. Consiguientemente, los “espacios sociales” están atravesados por dicha lógica dual, en que surgen redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al tiempo que se discriminan y excluyen grupos sociales. En definitiva, la “sociedad y era de la información”, conlleva transformaciones estructurales en las relaciones de producción, que generan el aumento de la desigualdad y exclusión social y la fragmentación del empleo (Castells, 2008).

En este contexto, recordamos que de acuerdo a una de las hipótesis centrales sobre las denominadas “ciudades globales”; la transformación de industrial y la expansión de los servicios, llevaría a una estructura social dual, en la estructura del empleo y de los ingresos de la población (Sassen, 1991; Mollenkopf y Castells, 1991). Sin embargo, investigaciones realizadas en distintos países, contrastan esta tendencia a la bipolarización, y demuestran que se está produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con diversificación de la estructura social e incremento de las clases medias en las áreas periféricas. (Preteceille y Ribeiro, 1999; Taschner y Bogus, 2000; Leal Maldonado, 2007; Preteceille, 2007).

Este hallazgo es importante, en la medida que refleja la influencia, de procesos como: la reestructuración económica y los cambios en el empleo, la nueva composición de los hogares y los roles

familiares, las diversificación de pautas culturales y del consumo. A su vez, dichos procesos inducen significativas transformaciones en la estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en su diferenciación y localización en el espacio.

En dicha perspectiva, puede asumirse la hipótesis planteada en los Estudios de Caso sobre “Globalizing Cities” (Ciudades en globalización), indicando que

casi todas las ciudades reciben impactos del proceso de globalización, pero su grado de participación en éste, no es resultado de su posición en el orden internacional, sino de la naturaleza y alcance de dicho proceso, no existiendo un grado uniforme o un modelo singular de ciudad global. (Marcuse y Van Kempen, 2000)

Asimismo, investigaciones sobre las metrópolis latinoamericanas, confirman el aumento de la polarización y las desigualdades sociales, como los fenómenos relevantes en el contexto de la globalización (Mattos, 2004).

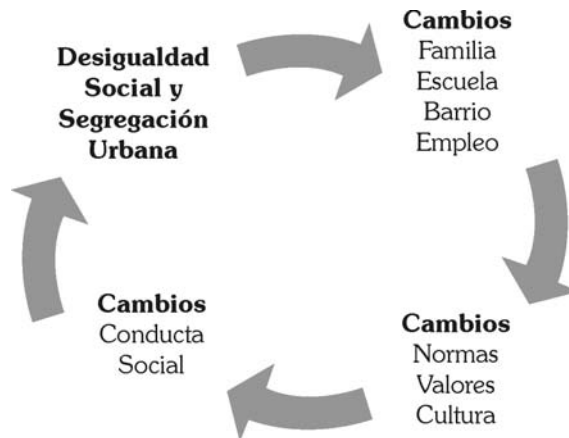
Cuando se analiza la interrelación de estos procesos con las políticas públicas y particularmente con las políticas sociales, se observa que se producen impactos y manifestaciones, en diferentes grupos y clases sociales, de acuerdo a su influencia en los niveles de vida de la población. La conjunción de estos elementos y los cambios en las pautas de localización al interior de las ciudades, inducen una importante segregación

socioeconómica entre la población residente en distintas áreas, lo cual implica restricciones, en función a los niveles de “riesgo social”, que presentan las clases sociales y sectores vulnerables.

En tal sentido, el Diagrama 1 ilustra la compleja interrelación entre las diversas dimensiones, que influyen en la segregación y exclusión social. Así, puede

inferirse que las transformaciones profundas que se vienen produciendo, a nivel de los “agentes de socialización” básicos – familia, escuela, barrio y empleo –, provocan cambios significativos en las normas, valores y en la conducta social; que a su vez reproducen la exclusión y segregación de diversos grupos sociales en el espacio urbano.

Diagrama 1: Exclusión social y segregación urbana: Dimensiones de análisis



¿Territorios y ciudades duales o fragmentadas?

Para situarse en la actual coyuntura y en el contexto de las tendencias operadas durante los últimos años, corresponde señalar que a partir de los años 40, Montevideo comienza a experimentar un proceso de polarización de las clases sociales similar al de otras ciudades de América Latina, en la medida que las clases media y alta abandonan progresivamente el centro de la ciudad dirigién-

dose a puntos residenciales en la costa este sobre el Río de la Plata.

Los precios de la tierra en estas zonas durante las décadas de los años 60 y 70, sobrepasaron los 350 dólares el metro cuadrado, tornándose inaccesibles para las clases más pobres (Portes, 1989). A partir de entonces, se produce una expansión de los asentamientos in-

formales (cantegriles), hacia los bordes de zonas central y norte de la ciudad, que se situaron a corta distancia de las áreas residenciales de altos ingresos. El gradual deterioro de las condiciones de vida en los asentamientos, fue acentuando progresivamente las diferencias entre ambas zonas. En el panorama social emergente, las crecientes diferencias entre las clases sociales, ilustran una nueva realidad urbana.

Durante los años 70, y 80 y especialmente a partir durante los 90, la apertura comercial, la reducción del Estado, la desindustrialización y la transferencia de empleo a los servicios, estimularon la concentración de ingresos y altos niveles de desigualdad (Jolly, 1999). Así por ejemplo, durante los años 90, surgen en Montevideo y su área metropolitana, un fenómeno nuevo para los uruguayos, pero de importancia en otros países del Cono Sur. En efecto, aunque en otras partes emergieron con anterioridad; los nuevos barrios residenciales privados “countries of gated communities”, surgen como respuesta de las clases altas y medias-altas a problemas de inseguridad, decaimiento de espacios públicos, cambios culturales, contaminación ambiental, etc. Dichos grupos sociales se repliegan, buscando en estos nuevos barrios, homogenizar su situación con personas de similares características y separarse de la amenaza que implican “los otros outsiders” (Katzman, 1999).

De tal forma, la sociedad uruguaya, experimenta crecientemente, diversas formas de “fragmentación socioeconómica” y desigualdad social; (precariedad,

insuficiencia de ingresos, movilidad descendente), que asociados a la segregación residencial y educativa, acentúan la segmentación entre diferentes estratos sociales (Katzman y Retamoso, 2005). Tales fenómenos reproducen la distribución de las clases en el espacio urbano y la exclusión social, como revelan investigaciones recientes en Montevideo (Veiga y Rivoir, 2005) y otras ciudades latinoamericanas (Ribeiro, 2004; Portes et al., 2005).

Asimismo, se ha demostrado, que el crecimiento de las clases bajas y medias bajas, y particularmente la fragmentación de la clase media, como resultado del empobrecimiento de la población durante 2002-2004, se vinculan estrechamente al aumento de las desigualdades en Argentina y Uruguay (Minujin y Anguita, 2004; Boado y Fernández, 2005). En este contexto, la problemática de la desigualdad social, tiene alta relevancia política y académica, y guarda estrecha relación con las políticas públicas y la discusión sobre los “modelos de desarrollo”, para los países de América del Sur (cf. Scalón, 2004; Reis, 2004).

En este contexto, se plantean un conjunto de elementos empíricos y tendencias, que Montevideo, comparte con otras metrópolis latinoamericanas – aumento de la segregación residencial y la polarización social –; así como también algunas singularidades del caso uruguayo, en función a su peculiar estructura social y demográfica en el marco regional. Los siguientes hallazgos basados en nuestra citada investigación reciente; permiten apreciar la diferenciación socioeconómica. Para ello se combinaron 2 enfoques

metodológicos, clásicos en los estudios sociológicos: a) Construcción y análisis de Indicadores sociales, provenientes de las principales fuentes estadísticas. (Censos y Encuestas Hogares Inst. Nac. Estadística). b) Caracterización de las áreas locales y problemática del desarrollo social, desde la perspectiva de los protagonistas, (estudio cualitativo sobre una Muestra de Informantes calificados).

Así, por una parte: a nivel macro social, se identificaron las principales características y evolución de la pobla-

ción montevideana, desde una perspectiva cuantitativa; mientras que a nivel microsocioal y cualitativo, se analizaron las especificidades de varias áreas locales. Ambas perspectivas, son necesarias para configurar el mapa social y territorial de la ciudad y su área metropolitana y en tal sentido constituyen insumos importantes para la definición de políticas públicas, asumiendo la relevancia estratégica de la Agenda Social, y los desafíos de la descentralización asumidos por el Gobierno Central y los municipios en el Uruguay, desde el año 2005.

Estructura social y ciudad fragmentada

Desigualdades sociales y segregación urbana

Se observó previamente que la segregación urbana, no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales, sino que es resultado de la diferenciación social en el espacio. Constituyen procesos que se retroalimentan, en la medida que la posición y la identidad de una determinada área, está condicionada por su estructura socioeconómica. Así, las diversas formas de segregación residencial y educativa; son manifestaciones de la distribución de las clases y la exclusión social en el territorio.

En este contexto, aún en sociedades – como la uruguaya –, con altos niveles relativos de equidad en el contexto regional, los déficit de integración social, retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación, y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental, para enfrentar por las políticas públicas. En dicha medida, como resultado de los crecientes niveles de pobreza alcanzados durante los años de crisis 2002- 2004, se consolidan diversas formas de fragmentación y vulnerabilidad social en la ciudad. (Cuadro 1).

Cuadro 1: % Población indigente y % Pobres - Uruguay urbano - evolución 2001- 2007

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indigentes	1.32	2.0	3.0	3.9	3.4	2.1	2.0
Pobres	18.8	24.3	31.3	31.9	29.2	27.5	26.0

Fuente: Banco Datos FCS, según Encuestas de Hogares y Línea Pobreza INE 2002.

Es sabido que una de las consecuencias principales de estos procesos, es la exclusión social, a través de varias formas de segregación. Dichos elementos, implican que dimensiones estratégicas, como el acceso a la educación y el conocimiento, reproducen mecanismos de exclusión entre la población que no accede a ellas. (Katzman, 1999; Veiga et al., 2007). Desde esta perspectiva, se presentan a continuación, varios Indicadores sociales basados en las Encuestas de Hogares (INE), que permiten apreciar los niveles de diferenciación socioeconómica según áreas en Montevideo. Para ello se ha elaborado una tipología so-

cioterritorial, – clasificando los barrios según nivel socioeconómico y su distribución en cuatro grandes áreas: Costa Este, Centro, 1ª Periferia Urbana y Perif. Suburbana.

En este contexto, en el Cuadro 2 se muestran los niveles de pobreza en el 2007 para las distintas áreas, – y aún considerando su descenso desde el 2005 –, importa destacar los niveles de pobreza predominantes en las áreas periféricas, que alcanzan entre el 41 y 48% de su población; y consiguientemente las importantes desigualdades subyacentes.

Cuadro 2: Hogares y población bajo línea de pobreza según grandes áreas - Montevideo 2001-2007 (%)

Indicadores / Áreas	Costa Este	Centro	1ª.Periferia urbana	Periferia suburbana
Hogares pobres 2007	3,3	8,5	30,0	36,9
Población pobre 2007	5,4	14,2	41,2	48,2
(Población pobre 2001)	(1,6)	(6,0)	(20,7)	(22,0)

Fuente: Departamento de Sociología y Banco Datos FCS s/ Encuestas de Hogares INE 2001 y 2007.

Por otra parte, los indicadores del Cuadro 3, ilustran las tasas de desocupación y los niveles educativos de la PEA (Población Econ. Activa), observándose los altos niveles de desempleo en mujeres y jóvenes, particularmente en las áreas periféricas. En segundo lugar, se muestran las importantes desigualdades al interior de la ciudad, y particularmente las carencias educativas de la población residente en las áreas periféricas.

En suma, estos indicadores reflejan las desigualdades existentes entre las dis-

tintas áreas y las limitaciones en el “capital social” de la población residente en muchos barrios; lo cual ilustra las “barreras socioeconómicas”, que enfrentan sus habitantes y su nivel de exclusión social. Complementariamente, el Cuadro 4 – a nivel nacional – ilustra los niveles de educación según nivel socioeconómico, que demuestran la importante desigualdad en la distribución del capital educativo de los hogares. Los resultados ilustran las diferencias en el acceso a la educación por parte del 20% más pobre y el 20% más rico; así en la educación terciaria mientras

el 55% de la población con mayores ingresos adquiere esta formación, sólo es alcanzada por el 2% de menores ingre-

sos, siendo que el 55% de la población más pobre, solamente termina el nivel primario de educación.

Cuadro 3: Exclusión del empleo y educación según grandes áreas - Montevideo 2007 (%)

Indicadores / Áreas	Costa Este	Centro	1ª.Periferia urbana	Periferia suburbana
Desoc. Jóvenes	14,7	15,2	20,5	20,8
Desoc. Femenina	7,5	8,4	13,4	15,3
PEA Nivel Educ. BAJO	6,3	11,9	31,3	33,9
PEA Nivel Educ. MEDIO	38,0	50,1	56,8	57,9
PEA Nivel Educ. ALTO	55,7	38,0	11,9	8,3

Fuente: D. Veiga Departamento de Sociología y Banco Datos FCS s/ E. Hogares INE 2007.

Cuadro 4: Uruguay Urbano - Niveles educativos según quintiles de ingreso 2007

Nivel educativo	20% Población de menor ingreso	20% Población de mayores ingresos
Primario	53,3 %	6,7 %
Medio	43,2 %	38,2 %
Terciario	2 %	55,0 %

Fuente: Anuario Estadístico de Educación, MEC 2007.

Por otra parte, el Cuadro 5, permite apreciar la evolución de los niveles educativos de la PEA en el período 2001-2007, según áreas. Si bien las cifras a nivel global, reflejan la expansión educativa producida en estos años, particularmente en el sector terciario; se confirman las importantes desigualdades entre el capital educativo de la población, con relación a los sectores populares, y su distribución en las distintas áreas. Ello tiene directa relación con el nivel socioeconómico predominante en los respectivos barrios, como se ilustra más adelante en el cuadro 6.

Estratificación social y segregación en Montevideo

Profundizando el análisis de la fragmentación socioeconómica y territorial a nivel local, se evaluaron algunas pautas básicas de la estratificación social. Para aproximarnos al estudio comparativo sobre la desigualdad entre diferentes clases sociales y su distribución, se clasificaron los hogares y su población, según un índice de estratificación social (que combina ingreso, educación y confort), examinando su evolución en el período 2001-2007.¹ Los resultados obtenidos

¹ Por cierto que en este artículo no se aborda la compleja discusión de la literatura sociológica,

demuestran la existencia de significativas diferencias en la estructura social montevideana. A continuación se aprecia la dis-

tribución, peso y evolución de los estratos en que se clasificó a la población (Cuadro 6).

Cuadro 5: Nivel educativo de la Población Económica Activa PEA según grandes áreas - Montevideo 2001- 2007 (%)

Año	Áreas / Indicador	Costa Este	Centro	Periferia Urbana	Periferia Suburb.	Total Mvdeo.
2001	N. Educativo Primario	8,9	15,2	33,1	36,4	22,5
2007	" "	6,3	11,9	31,3	33,9	20,0
2001	N. Educativo Secundario	43,9	54,3	56,9	56,9	53,0
2007	" "	38,0	50,1	56,8	57,9	50,5
2001	N. Educativo Terciario	47,2	30,5	10,0	6,7	24,5
2007	" "	55,7	38,0	11,9	8,3	29,5

Fuente: Veiga et al. (2007). Depto. de Sociología y Banco Datos FCS s/ E. Hogares INE 2007.

Cuadro 6: Estratificación social de la población - evolución 2001-2007 - Montevideo s/ grandes áreas (% población)

Estrato social	Periferia suburb. 2001	Periferia suburb. 2007	Periferia urbana 2001	Periferia urbana 2007	Centro 2001	Centro 2007	Costa Este 2001	Costa Este 2007
Bajo	26,3	26,8	24,5	23,9	7,9	6,8	2,8	2,5
Medio bajo	34,6	31,7	32,0	29,6	17,4	15,1	9,5	6,5
Medio	28,0	30,7	30,5	31,9	35,1	33,0	24,3	22,4
Medio alto	8,1	7,9	9,4	10,1	21,1	22,6	22,5	23,1
Alto	3,0	2,9	3,7	4,5	18,5	22,5	40,9	45,4

Fuente: Veiga et al. (2007). Índice Estratificación Socioeconómica. Depto. Sociología y Banco Datos FCS E. Hogares INE.

Una de las conclusiones fundamentales del análisis realizado, es el proceso de empobrecimiento de la población,

que tuvo lugar como efecto de la crisis 2001-2004. Los datos analizados para el período demuestran el agravamiento

sobre clases sociales y estratificación, sino que operativamente y a los efectos analíticos, se construyó un índice de estratificación social.

de las condiciones de vida, en estos años². Luego del 2005 se implementaron una serie de políticas públicas de “emergencia social”, (en alimentación, salud, educación e ingreso ciudadano), destinadas a los sectores más pobres, que lograron paliar la situación crítica de la población. Sin embargo, más allá de las políticas económicas y sociales adoptadas; los efectos de arrastre de la crisis, sumados a los problemas estructurales y a las transformaciones en el mercado de empleo que afectan a la sociedad uruguaya; han inducido cambios y consolidado en otros casos, la distribución de las clases sociales en el territorio urbano.

Quizás uno de los fenómenos más singulares, es la diferenciación de las clases medias en distintas áreas de la ciudad, con magnitudes que permiten afirmar que todavía Montevideo – y Uruguay –, continúa siendo una sociedad de “clases medias”, llegando a representar proporciones significativas de la población urbana, dependiendo de los “cortes o definiciones operativas” utilizadas.

Si bien se han expandido la pobreza y las clases bajas hacia la periferia de la ciudad, por otro lado, los sectores de clase media se han difundido prácticamente por todo el espacio urbano, indicando que la “fragmentación social económica y cultural”, a que estos importantes sectores de la sociedad están expuestos. Los comportamientos, estilos de vida y valores de estos sectores, están

cambiando profundamente y considerando su influencia y rol que juegan en nuestras sociedades, deben ser objeto de mayor investigación y análisis.

De acuerdo a una de las hipótesis planteadas anteriormente, puede decirse que se está produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas, tal como lo demuestran las cifras del Cuadro 6. Por otra parte, es interesante anotar que los sectores de clase alta se consolidan en el área de la costa este, llegando a representar el 45 % de la población en dichos barrios. En esta perspectiva, – como señalamos previamente – más allá del empobrecimiento general de la sociedad uruguaya, un fenómeno destacable ha sido el incremento significativo de las clases bajas y medias bajas, y la fragmentación de la clase media, con una mayor segregación, entre diferentes áreas y barrios a nivel de Montevideo y su Área Metropolitana.

Por otra parte, el caso uruguayo, concuerda con las conclusiones de un análisis comparativo a nivel latinoamericano, donde se demuestra que la polarización y los cambios en la estratificación social, se relacionan fuertemente con la reducción del sector público y el estancamiento del mercado de empleo formal; que estimularon, el crecimiento del trabajo por

² El análisis se realizó, tomando la tendencia en el período 2001-2004-2007, pero a los efectos de no hacer más complicado el cuadro, incorporando más datos, se utilizó 2001-2007 como referencia primera y última del período.

cuenta propia y la precariedad, con significativas consecuencias en los niveles de vida de las clases medias y baja (Portes y Hoffman, 2003; Longhi, 2005).

Resulta interesante señalar en relación a la creciente segregación urbana, como plantea un reconocido especialista en sociología urbana; que la segregación o aislamiento en nuestras ciudades, se verifica más fuertemente en las clases altas que en los pobres (Preteceille, 2007), lo cual tiene profundas implicancias en las condiciones de vida, así como en la interacción social y privatización de los espacios de la ciudad, etc. Así, los problemas crecientes de aislamiento, intolerancia, violencia, inseguridad, etc., que se producen entre diferentes clases sociales y áreas de la ciudad, son ejemplos cruciales de la segregación. Se confirma la “difusión” en la ciudad, de los estratos y clases medias, que corresponden a las categorías ocupacionales medias (empleados, técnicos, vendedores, etc.); este tema debe ser obviamente profundizado, para analizar el comportamiento, evolución de los diferentes grupos y sectores sociales denominados clases medias.

Por otra parte, los datos del Observatorio Montevideo de Inclusión Social de la IMM Urbal 2007, confirman que la percepción de los residentes en diferentes áreas de la ciudad, según nivel socioeconómico, expresan las “fronteras materiales y simbólicas”, que los individuos de diferentes clases sociales, visualizan para su integración social, y en definitiva sus posibilidades de acceso a mejor calidad de vida.

En definitiva, como plantea Jesús Leal en una reciente publicación sobre las grandes ciudades europeas, “la segregación además de ser una situación, es un proceso, una tendencia que expresa el cambio social; siendo una tendencia selectiva cuyas distancias alejan a los grupos sociales” (Leal Maldonado, 2007). En dicha medida, reiteramos que las diversas formas de segregación residencial y educativa; son manifestaciones de la exclusión social en el territorio.

Asimismo, desde el enfoque sociológico, la “segregación socio espacial”, constituye una de las formas del proceso de “diferenciación social”, que expresa la distribución de la estructura social en el espacio urbano. Así por ejemplo, los principales determinantes de la segregación urbana, se originan en tres niveles, correspondientes a distintos ámbitos organizacionales: el nivel colectivo de interacción social, el nivel físico-espacial y el nivel de procesos simbólicos y psicológicos que estructuran las conductas individuales (Barbosa, 2001). En síntesis, la segregación urbana, no es una simple consecuencia de la desigualdad social, sino que constituyen procesos mutuamente retroalimentados, en la medida que el status, morfología social, e identidad de determinadas áreas en las ciudades, están condicionados por la composición socioeconómica de sus residentes.

Algunos elementos cualitativos reseñados a continuación – a partir de la percepción y análisis sobre una muestra de informantes calificados –, ilustran estos procesos, así como la situación social

comprometida, por la que atravesaron durante los años de crisis 2001-2003, los habitantes de Montevideo. Todavía hoy, en ciertas zonas de la ciudad, como el área central, con sectores de clase media y media-baja, la situación para muchos habitantes continúa siendo crítica. Algunos problemas son de carácter estructural – de larga data – y otros coyunturales, debido a la “pobreza reciente”, que afectó a sectores de clase media. Ambas cuestiones están siendo enfrentadas por diversas políticas, implementadas por el Gobierno que asumió en el 2005; por lo cual ahora se está comenzando a cosechar los frutos de las nuevas orientaciones políticas económicas y sociales, en generación de empleos, educación, salud y condiciones de vida para los sectores más vulnerables.

Heterogeneidad urbana y percepción de los actores locales

A partir del Estudio sobre la percepción de actores locales en varias zonas del Área Metropolitana de Montevideo, profundizamos distintas perspectivas de los problemas presentados anteriormente y que ilustran la fragmentación socioterritorial. La información relevada permite complementar el análisis cuantitativo y obtener la visión que sobre los procesos y cambios sociales tienen los protagonistas que habitan en el área (Veiga y Rivoir, 2005).

En base a entrevistas a informantes calificados que por su inserción institucional (gobierno y sociedad civil), y conocimiento de su zona, brindaron información rele-

vante – que si bien no constituye un relevamiento estadísticamente representativo –, es posible conocer las transformaciones a nivel local y las representaciones públicas. Se trata de un insumo importante, pues estos actores viven cotidianamente los problemas y contribuyen de distintas formas a superarlos. En forma personal, insertos en instituciones o redes locales, tienen un conocimiento cotidiano de la problemática y constituyen sujetos activos de los procesos locales.

Nuestro Estudio concluye en primer término que existe una concordancia entre la información estadística y la percepción de los actores en torno a los problemas y desigualdades sociales. Se constató una problemática muy compleja derivada de la grave situación socioeconómica entre los años 2001 al 2004, con un crecimiento de la población carenciada y fuerte empobrecimiento. Esto fue acompañado por un crecimiento poblacional en el Área, que agudizó problemas y desbordó las capacidades sociales e institucionales para solucionarlos.

Así es que los actores locales, identificaron un deterioro en las condiciones de vivienda, salud y educación, que se suma a aspectos subjetivos – estado de ánimo, desesperanza, resignación, violencia, inseguridad, falta de entusiasmo y perspectivas –. Estos fenómenos redundan en la fragmentación de la comunidad, que se manifiesta como fractura de los lazos sociales existentes. Se trata de una fragmentación de índole simbólica que se manifiesta en una sospecha y sensación de inseguridad.

En relación a las percepciones sobre la situación actual, problemas y desigualdades sociales, surgen elementos coincidentes con investigaciones sobre las dinámicas metropolitanas en otros países (Mattos, 2004), como nuevas formas de exclusión y marginalidad, causadas por dinámicas estructurales. En tal sentido, en el Cuadro 7 se presentan los temas

planteados por los actores locales, sobre los problemas y desigualdades sociales en su zona. Ello ilustra los procesos de empobrecimiento y exclusión social, señalado en las secciones anteriores según los indicadores estadísticos, lo cuales ha tenido un fuerte impacto a nivel local y en la vida cotidiana en las zonas metropolitanas.

Cuadro 7: Percepción de problemas y desigualdades sociales
Montevideo y Área Metropolitana 2007

Áreas (ejemplos)	Identificación de problemas y desigualdades sociales
Barros Blancos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pobreza y exclusión sociocultural ➤ Problemas de contaminación ➤ Crecimiento desorganizado de la urbanización
Ciudad de la Costa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Infraestructura urbana y balnearia, y deterioro por falta de políticas ➤ Contaminación por ausencia de saneamiento ➤ Crecimiento de asentamientos irregulares ➤ Fragmentación socioterritorial interna ➤ Escuelas desbordadas por crecimiento
Las Piedras	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problemática de drogas y alcohol ➤ Falta de trabajo, precariedad, informalismo y autoempleo ➤ Pérdida cultura del trabajo y educación ➤ Prostitución infantil como estrategia económica
Toledo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de trabajo ➤ Área heterogénea con pobladores de características muy distintas ➤ Ausencia de servicios acordes al aumento de la población
Paso Carrasco	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inseguridad ➤ Desintegración entre “nuevos” y “viejos” habitantes ➤ Desigualdad creciente entre barrios privados y asentamientos ➤ Falta de trabajo digno y estable

Fuente: Relevamiento Veiga et al. (2007).

Varios problemas destacados por los entrevistados, reflejan la conjunción del proceso de crecimiento demográfico en la zona con el empobrecimiento de la población. Esto ha generado o agudizado problemas sociales, ambientales, y saturado los servicios sociales existentes que

usualmente los contienen o resuelven. Por otra parte, el crecimiento de asentamientos irregulares y los barrios privados reflejan también procesos de segregación residencial, sin precedentes en la sociedad uruguaya. Muchos de estos fenómenos vienen mejorando desde el 2006

según los datos estadísticos. Sin embargo, la reversión es lenta y no tiene el mismo impacto positivo a nivel de las percepciones como lo tuvo de negativo el momento de la crisis. Por otra parte, si bien se registran mejoras a partir de las políticas sociales implementadas a partir del 2005 (por ej. Plan de Emergencia), emergen problemas sociales que remiten a problemas estructurales como el empleo (desempleo, precarización, etc.).

Complementariamente, en el Cuadro 8 se ilustran los principales cambios en los estilos de vida, que surgen del análisis cualitativo de opiniones. En cuanto a las transformaciones detectadas, dos elementos destacados implican cambios

estructurales y de políticas. Importa señalar que los cambios socio-económicos identificados previamente, generan a largo plazo, efectos en las familias y en las normas de convivencia (por ej.: deserción escolar, salida de la mujer al mercado laboral, empobrecimiento). Estos conviven con los procesos generados por la globalización, cuyo exponente más mencionado es el consumismo. Ello afecta las necesidades de consumo y las expectativas en relación a los salarios, calidad de vida y acceso a bienes y servicios. Dicho fenómeno tiene distintos síntomas que varían según las características socio-culturales, así puede conducir al endeudamiento, al consumo permanente o incluso a la delincuencia cuando no se puede acceder vía el mercado.

Cuadro 8: Cambios culturales y de “Estilo de vida”
Montevideo y Área Metropolitana 2007

<i>Transformaciones</i>	<i>Problemas</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cambios en la constitución familiar, valores y normas de convivencia ➤ Cambios en cultura y pautas de consumo ➤ Mejoras en servicios de salud y educación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Menos interacción social ➤ Desconfianza y menos solidaridad ➤ Falta de propuestas, espacios y políticas para los jóvenes ➤ Pérdida de poder adquisitivo y vida más “precaria” de la clase media ➤ Cambios en la vida tranquila con aumento de marginalidad y violencia

Fuente: Relevamiento Veiga et al. (2007).

En definitiva, las percepciones de los actores locales ejemplifican el proceso de fragmentación social en sus dimensiones materiales y simbólicas, concor-

dante con los indicadores estadísticos. Sin embargo, la reversión en las tendencias de aumento de la pobreza y exclusión que observamos según los datos,

no coincide con la percepción pública. Si bien, se reconoce el impacto positivo de las políticas implementadas a partir del 2005, el deterioro socio-económico previo ha sido de tal magnitud y sus

efectos tan profundos que los resultados de las políticas sociales resultan incipientes e insuficientes, en relación a los cambios necesarios que aparecen como de largo aliento.

A modo de conclusión

De manera sintética, los hallazgos presentados, contribuyen al conocimiento e interpretación de los procesos sociales, – tanto a nivel de los elementos y tendencias, que surgen del análisis estadístico y cuantitativo, así como de las diversas “imágenes de la ciudad” –, de los protagonistas locales en relación a la “construcción subjetiva de la ciudad y el territorio”. Sin duda que ambas perspectivas, son necesarias para configurar el mapa – social y territorialmente fragmentado –, y en tal sentido fundamentan la definición e implementación de políticas y programas públicos.

Del análisis estadístico, surge claramente que Montevideo y su Área Metropolitana, es una realidad social heterogénea y compleja, que incluye barrios y áreas locales con características y dinámicas propias. Si bien, presentan en común muchos problemas y dinámicas sociales, también tienen historias, redes sociales y características económicas productivas diferentes. Este aspecto es importante, en términos de las acciones y políticas que a ellas se dirigen, tanto en sus contenidos como en su metodología de abordaje.

En este contexto, recordamos que si bien una de las hipótesis centrales sobre

las “ciudades globales”; plantea que la transformación industrial y la expansión de los servicios, llevaría a una estructura social dual, a nivel del empleo e ingresos de la población (Sassen, 1991; Mollenkopf y Castells, 1991); investigaciones realizadas en distintos países, contrastan esta tendencia a la bipolarización, y demuestran que se está produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas. (Preteceille y Ribeiro, 1999; Taschner y Bogus, 2000). A la luz del caso de Montevideo, podemos estas hipótesis se confirman, como observamos en el Cuadro 6 con la distribución de niveles ocupacionales.

En tal sentido, el análisis reciente de ciudades intermedias como Porto Alegre (Brasil) y Córdoba (Argentina), y la investigación aquí reseñada, confirman estas tendencias y permiten apreciar que la pobreza se manifiesta en todo el espacio urbano; donde los estratos y clases altas, ocupan espacios con escasa mixtura social, mientras que las clases medias están dispersas en la ciudad (Koch

y Valdes, 2008; Veiga et al., 2007). Este hallazgo importante, refleja la influencia en las ciudades de procesos como: la reestructuración económica y los cambios en el empleo, la nueva composición de los hogares y los roles familiares, la diversificación de pautas culturales y del consumo, que inducen significativas transformaciones en los patrones de estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en su diferenciación en el espacio urbano. En el caso de Montevideo encontramos que tanto los indicadores sociales, como el estudio cualitativo de opiniones, coinciden con estas tendencias.

Por otra parte, las opiniones relevadas en el estudio de Montevideo, reflejan la situación social crítica, por la que han pasado y aún prevalecen en distintas áreas de la ciudad. Aún en barrios, que tienen una población mayoritariamente de clase media, la situación socioeconómica de estos sectores poblacionales, está comprometida, desde la crisis de 2001-2003. Algunos problemas están siendo atacados por diversas políticas, sin embargo, la percepción pública señala una fractura a socioeconómica y cultural cuya recuperación necesariamente será de largo aliento. A ello contribuyen también los problemas estructurales, que se arrastran desde décadas y tienen que ver con los aspectos productivos y demográficos agudizados y profundizados por la crisis.

En definitiva, atendiendo a los elementos analizados, resulta necesario consolidar políticas sociales integrales, para diversos grupos objetivos, en fun-

ción a sus características, necesidades y demandas específicas. Así, en contextos como el analizado para Montevideo, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los “pobres” y las clases bajas, sino a otros estratos de población; considerando la importancia de las clases medias y los procesos de empobrecimiento y fragmentación socioeconómica, tal como se analizó con los indicadores sociales y el relevamiento cualitativo.

En esta perspectiva, los temas de la cultura urbana y de la “reconstrucción de la ciudadanía”, constituyen elementos estratégicos para alcanzar ciudades menos fragmentadas y más equitativas, en la medida que se logre una recuperación plena de la ciudadanía, lo cual implica entre otras cosas, una reconcepción del ámbito público y privado y la creación de un ambiente proclive al desarrollo de la ciudad.

En síntesis, y en función a las tendencias señaladas, con respecto a las desigualdades sociales y la segregación urbana; surgen varios temas estratégicos para profundizar, en la definición de una Agenda de Investigación e Intervención Social, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y la gestión de ciudades con mayor equidad y más democráticas, entre las que se destacan: a) Factores que refuerzan la desigualdad social, b) Segregación urbana y desintegración social, c) Percepción de las elites y clases medias sobre la desigualdad, d) Vulnerabilidad social de jóvenes y mujeres, e) Descentralización y participación de actores sociales.

Las implicancias de estos temas son múltiples y complejas, – tanto para el desarrollo de las Ciencias Sociales, como de manera más importante aún, para

contribuir a la definición e implementación de políticas adecuadas para mejorar las condiciones de vida en nuestras ciudades.

Referencias

BARBOSA, Eva Machado. *Urban spatial segregation and social differentiation: foundation for a typological analysis*. Cambridge, Mass., 2001. Paper presented in International Seminar on Segregation in the City, 2001.

BOADO M.; FERNANDEZ, T. *Una mirada a la crisis, las clases y la pobreza en el Uruguay 1998-2004*. Uruguay, 2005. Paper presentado al Seminario México-Uruguay sobre Medición de la Pobreza y Políticas Sociales.

CASTELLS, M. *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid: Alianza, 2008. v. 3 (Fin de Milenio).

KATZMAN, R. (Coord.). *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: PNUD, 1999.

KATZMAN, Rubén; RETAMOSO, Alejandro. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, Santiago, no. 85, p. 131-148, abr. 2005.

KOCH, M.; VALDES, E. *Una mirada a la segregación residencial en ciudades latinoamericanas: el caso de Porto Alegre (Brasil) y Córdoba (Argentina)*. Querétaro, México, 2008. Paper presentado

en X Seminario Internacional Red Iberoamericana Globalización y Territorio.

LEAL MALDONADO, J. *Vivienda y segregación en las grandes ciudades europeas*. Madrid: Gobierno de Madrid, 2007.

LOMBARDI, Mario; VEIGA, Danilo (Ed.). *Las ciudades en conflicto, una perspectiva latinoamericana*. Montevideo: CIESU, 1989.

LONGHI, A. Dinámica de la pobreza, determinantes macro estructurales y modelo de predicción. In: MAZZEI, E. (Comp.). *El Uruguay desde la Sociología*. Montevideo: Universidad de la República, Fac. Ciencias Sociales, Depto. de Sociología, 2005.

MARCUSE, Peter; VAN KEMPEN, Ronald. *Globalizing Cities: a new spatial order*. London: Blackwell Press, 2000.

MATTOS, Carlos A. de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Perseu Abramo, 2004.

MINGIONE, E. Fragmentação e exclusão: a questão social na fase atual de transição

das cidades nas sociedades industriais avançadas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.

MINUJIN, A.; ANGUITA, E. *La clase media seducida y abandonada*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

MOLLENKOPF, J.; CASTELLS, M. *Dual City*. New York: The Russel Foundation, 1991.

MONTEVIDEO (Uruguay). Intendencia Municipal. *Ciudades y ciudadanos/as por la inclusión social*. Montevideo: Observatorio de Inclusión Social, 2007.

JOLLY, Richard (Coord.). *Informe sobre desarrollo humano, 1999*. Montevideo: PNUD, 1999.

PORTES, A. La urbanización de América Latina en los años de crisis. In: LOMBARDI, Mario; VEIGA, Danilo (Ed.). *Las ciudades en conflicto, una perspectiva latinoamericana*. Montevideo: CIESU, 1989.

PORTES, A.; HOFFMAN, K. Latin American class structure: their composition and change during the neoliberal era. *Latin American Research Review*, Austin, Tex., v. 38, no. 1, 2003.

PORTES, A. et al. *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

PRETECEILLE, E. Segregación social, inmigrantes y vivienda en el Área Metropolitana Parisina. In: LEAL MALDONADO, J. (Coord.). *Vivienda y segregación en las*

grandes ciudades europeas. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2007.

PRETECEILLE, E; RIBEIRO, L. C. Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. *EURE*, Santiago, v. 25, n. 76, 1999.

REIS, E. A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro. In: SCALON, C. (Org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

RIBEIRO, Ana Clara Torres (Comp.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

SCALON, Celi (Org.). *Imagens da desigualdade*. Rio de Janeiro: UFMG, 2004.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SUBIRATS, Jean. *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2002.

TASCHNER, Suzana Pasternak; BOGUS, Lucia M. M. A cidade dos anéis: São Paulo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

VEIGA, Danilo. Notas para una agenda de investigación sobre procesos emer-

gente en la sociedad urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Comp.). *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

VEIGA, Danilo; RIVOIR, Ana Laura. *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Buenos Aires: Universidad de la República, 2001.

_____. *Sociedad y territorio: Montevideo y el área metropolitana*. Montevideo: Universidad de la República, 2005.

VEIGA, Danilo et al. La conformación social en sus diversas dimensiones. In: MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (Coord.). *Libro blanco del área metropolitana: Canelones, Montevideo, San José*. Montevideo, Uruguay: Agenda Metropolitana, 2007.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo, analizar la interrelación entre las desigualdades sociales y la segregación urbana en Montevideo. El análisis se realiza a partir de una ciudad atípica en Latinoamérica que no obstante su pasado “Estado de Bienestar”, durante los últimos veinte años, ha estado inserta en contextos nacionales y externos, que implicaron reestructuración y recesión económica y políticas privatizadoras. En tal medida Montevideo constituye un interesante “estudio de caso”, para integrar al análisis comparativo. Se plantean en primer lugar, las principales tendencias sobre los fenómenos de la desigualdad y segregación socioeconómica. En segundo término, se ilustran las características de las distintas áreas y estratos sociales según la percepción de los actores locales, a partir del análisis cualitativo.

Palabras clave: Desigualdades sociales, segregación urbana, clases sociales, actores locales.

Abstract

This article aims to analyze the interrelationship between social inequalities and urban segregation in Montevideo. The analysis is based on an atypical Latino American city that despite its past “Welfare State” during the last twenty years has been inserted into domestic and external contexts, involving economic recession and restructuring and privatization policies. In such a measure Montevideo is an interesting “case study” to integrate the comparative analysis. In the first place, we analyze the major trends on the phenomena of inequality and socioeconomic segregation. Secondly, we illustrate the characteristics of different areas and social classes according to the perception of local actors, from qualitative analysis.

Keywords: social inequalities, urban segregation, social classes, local actors.

Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em dezembro de 2009

Danilo Veiga é Catedrático de Sociología Urbana y Regional, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Miembro académico de la Red Iberoamericana Globalización y Territorio RII y del RC 21 Asociación Internacional de Sociología. Publicou livros e artigos sobre determinantes espaciais do desenvolvimento, metropolização, fragmentação territorial e desigualdades sociais.

Favela, informalidade urbana e mercado: a nova porta de entrada dos pobres nas grandes cidades brasileiras *

Pedro Abramo

Introdução¹

As cidades latino-americanas crescem em grande medida a partir dos processos de ocupação (invasão) do solo urbano, das práticas irregulares e/ou ilegais de fracionamento do solo (loteamentos) e da dinâmica de adensamento predial e populacional nos assentamentos populares. As estatísticas revelam a magni-

tude desse processo, e a mancha do uso do solo informal nas cartografias urbanas não deixa dúvida da sua dimensão estrutural e da necessidade de políticas públicas de amplitude que avancem em direção a uma solução deste grave problema latino-americano: a informalidade urbana. Apesar da aparente diversidade

* Este texto é resultado da Pesquisa Infosolo-Habitare/Finep desenvolvida no período de agosto de 2004 a novembro de 2006 e coordenada pelo Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, IPPUR-UFRJ, com a participação dos seguintes professores: Norma Lacerda UFPE, Angela Gordilho UFBA, Maria Inês Sugai-UFSC, José Julio Lima-UFPA, Emílio Haddad-USP, João Rovatti-UFRGS, Ricardo Farret e Neio Campos-UnB. Os resultados empíricos apresentados neste texto são o resultado coletivo de todos esses professores, porém as opiniões e seus erros são de minha inteira responsabilidade.

¹ Os argumentos de levantamentos empíricos apresentados neste artigo são desenvolvidos em Abramo (2009; 2010).

dos assentamentos populares informais nas cidades brasileiras e latino-americanas, os seus processos de produção e de consolidação guardam fortes semelhanças. Procuramos responder a uma destas questões: qual a semelhança e qual a diferença na forma de funcionamento do mercado informal de solo, em particular a composição dos seus submercados nos assentamentos populares informais urbanos.

De forma sucinta, podemos identificar duas grandes lógicas do mundo moderno de coordenação social das ações individuais e coletivas que se consolidaram a partir da construção dos Estados Nacionais e da generalização da lógica mercantil. A primeira lógica atribui ao Estado o papel de coordenador social das relações entre os indivíduos e os grupos sociais, e sua função de mediador social define a forma e a magnitude do acesso à riqueza da sociedade. A literatura se refere a essa perspectiva como a tradição contratualista.

Uma segunda lógica de coordenação social da sociedade moderna é definida pelo mercado em que o acesso à riqueza social ocorre predominantemente por relações de troca por meio de grandezas monetárias. O acesso ao solo urbano a partir da lógica de Estado exige dos indivíduos ou dos grupos sociais algum acúmulo de capital que pode ser político, institucional, simbólico ou de outra natureza, de tal forma que permita o seu reconhecimento como parte integrante da sociedade e do seu jogo de distribuição das riquezas sociais. A lógica de mercado é unidimensional

em relação ao requisito para ter acesso à terra urbana: a possibilidade e a magnitude de acesso à terra estão diretamente relacionadas à grandeza do capital monetário acumulado pelos indivíduos ou pelos grupos sociais. Porém, essa lógica pode adquirir duas formas institucionais diferentes. A primeira está condicionada por um marco normativo e jurídico regulado pelo Estado na forma de um conjunto de direitos (civil, comercial, de trabalho, urbanístico etc.) que estabeleçam o marco das relações econômicas legais. As relações econômicas que se estabelecem à margem do sistema legal do direito (nacional e internacional) definem o campo da economia informal (Bagnasco, 1999). As relações econômicas que ocorrem nessa economia informal necessitam de uma estrutura institucional que assegure as regulações das transações mercantis. Nesse sentido, temos uma segunda forma institucional da lógica de mercado.

Assim, a lógica de mercado de coordenação social de acesso à terra urbana se manifesta por meio de relações legais ou ilegais. No primeiro caso, a coordenação é exercida pelo mercado formal; no segundo, o processo de acesso ao solo urbano é mediado por um mercado informal.

Nos países latino-americanos, bem como em parte significativa da África e da Ásia, a urbanização acelerada do pós-guerra, as disparidades sociais e as enormes dificuldades financeiras dos estados nacionais desses países deram surgimento a uma terceira lógica social de acesso à terra urbana, que vamos

nominar de “lógica da necessidade” (Abramo, 2009). Essa lógica é simultaneamente a motivação e a instrumentalização social que permitem a coordenação das ações individuais e/ou coletivas dos processos de ocupação do solo urbano. A diferença das outras duas lógicas, o acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; em princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana.

As cidades latino-americanas revelam em sua estrutura intraurbana e cartografia socioespacial o funcionamento das três lógicas de coordenação social que acabamos de identificar.

O mercado de terras informal pode ser classificado em dois grandes submercados fundiários. Tradicionalmente, a literatura de economia do uso do solo utiliza o critério de “substitutibilidade” dos bens fundiários e/ou imobiliários para definir os submercados de solo urbanos. No nosso caso, incorporamos essa definição como uma das variáveis no marco conceitual dos estudos sobre a estrutura do mercado e analisamos outros elementos que consideramos importantes para definir uma primeira clivagem do mercado informal. Assim, definimos como elementos determinantes da estrutura do mercado os seguintes elementos: características da oferta e da demanda de solo, poder de mercado dos agentes econômicos (oferta e demanda), características informacionais do merca-

do (assimetrias e transparências de informação), características dos produtos (homogêneos ou heterogêneos), externalidades (exógenas e endógenas), racionalidades dos agentes (paramétrica, estratégica etc.), ambiente da tomada de decisão (risco probabilístico ou incerteza). A identificação dessas variáveis aproxima conceitualmente a nossa abordagem do mercado imobiliário informal do tratamento moderno da teoria econômica de mercado, permitindo, portanto, determinar conceitualmente as particularidades e as semelhanças do mercado informal de solo com os outros mercados formais da economia. A partir dessas variáveis, procuramos identificar diferenças substantivas nos mercados de terra informal, a fim de estabelecer uma primeira aproximação da definição de submercados informais. O resultado desse exercício pode ser visto no Quadro 1 e permite estabelecer dois grandes submercados de solo informal que denominamos a) submercado de loteamentos e b) submercado de áreas consolidadas (Abramo, 2003).

O primeiro desses submercados (loteamentos) é, em grande medida, determinado por uma estrutura oligopólica de mercado, enquanto o segundo (áreas consolidadas) apresenta um estrutura concorrencial racionada. Os dois submercados de solo informal podem ser identificados na estrutura urbana da cidade em áreas bem precisas e com distintas funcionalidades de vertebração urbana. O primeiro opera o fracionamento de glebas na periferia das cidades constituindo o principal vetor de expansão da malha urbana. Sua lógica de funcionamento é

oligopólica na formação dos seus preços, mas as práticas de definição dos produtos e do seu financiamento remetem a tradições mercantis pré-modernas. Os produtos desse submercado são re-

lativamente homogêneos e os seus principais fatores de diferenciação concernem a dimensões físicas, topográficas e às externalidades exógenas de urbanização.

Quadro 1: Marco comparativo das características do mercado informal de loteamentos e do mercado informal em assentamentos populares consolidados

	<i>Loteamentos</i>	<i>Assentamentos consolidados</i>
Estrutura de mercado	Oligopólica	Concorrência com mercado "rationado"
Agente dominante e determinação de preços	Fracionador com capacidade de realizar "mark up" urbano	Comprador ("entrante") e vendedor ("sainte") tensão entre oferta e demanda
Assimetria do poder de mercado	Forte	Variável
Característica do produto	Homogeneidade relativa (lote) com variações da localização e metragem	Heterogeneidade
Externalidades	Exógenas (hierarquia de acessibilidade + características físicas e topográficas)	Endógenas + exógenas
Racionalidade e antecipação	Estratégica com informação incompleta (jogo da antecipação de infraestrutura)	Pluralidade de racionalidades e objetivos de antecipação
Informação	Incompleta e imperfeita (risco)	Assimetria informacional e imprevisibilidade (incerteza radical)

Fonte: elaboração do autor.

O submercado das áreas consolidadas apresenta características bem distintas do submercado de loteamentos. Neste trabalho, vamos apresentar os resultados de um estudo empírico realizado sobre os Mercados Informais de Solo

(MIS) nos Assentamentos Populares Informais (APIs) consolidados escolhidos em oito cidades brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Florianópolis, Salvador, Recife, Brasília e Belém (Abramo, 2006a).

Este texto está dividido em três partes. Na primeira, explicitamos alguns elementos para a identificação da segmentação do mercado informal de solo nos assentamentos populares consolidados. Não temos a preocupação de formular grandes discussões conceituais e nos restringimos a pontuar certos elementos que consideramos relevantes para a descrição dos resultados empíricos que apresentaremos em seguida.

Na segunda, procuramos caracterizar o mercado residencial informal em assentamentos consolidados segundo os dois submercados residenciais: o mercado de comercialização (compra e venda de

imóveis informais) e o mercado de locação informal. Buscamos estabelecer uma abordagem comparativa para identificar os pesos relativos de cada um desses submercados em cada uma das cidades pesquisadas.

Na terceira, analisamos os tipos de produtos transacionados em cada um dos submercados do MIS e o seu produto dominante. Em todas as partes em que apresentamos os resultados da pesquisa de campo, procuramos realizar uma análise transversal que identificasse as semelhanças e as diferenças nas características e formas do mercado informal de solo nos assentamentos populares consolidados.

Uma primeira aproximação dos submercados nos Assentamentos Populares Informais (APIs)

A definição dos submercados é um passo importante para caracterizar a forma de funcionamento do MIS. Essa definição envolve a identificação dos agentes, produtos e demais características do mercado². Uma forma de iniciá-la é partir do mercado formal e, por analogia, estabelecer uma primeira subdivisão do mercado informal de solo. No mercado formal, podemos identificar um mercado de imóveis novos (recém-produzidos ou na planta) e um mercado de imóveis do estoque existente (“usados”). A literatura sobre economia imobiliária afirma que o nível de atividade do mercado de imóveis novos determina o crescimento do parque imobiliário e os novos vetores de estruturação socioespacial da estrutura intraurbana. Como em outros mer-

cados de produtos de longa vida útil, os produtos novos configuram o mercado primário, e os produtos do estoque (imóveis “antigos”), o mercado secundário. Nesse sentido, podemos indagar sobre a existência de um mercado informal primário e de um mercado informal secundário e as suas eventuais articulações funcionais na definição do mercado de solo urbano.

No caso brasileiro, os mercados imobiliário-fundiários informais primário e secundário apresentam uma diferença decisiva, em particular em relação ao seu produto final, isto é, o seu caráter de objeto de uso. Essa diferença não pode ser redutível à tipologia usual da função de utilidade de Lancaster, que

² Ver Abramo (2005) e a introdução deste trabalho.

diferencia os bens a partir das suas características (Abramo, 2001). Nos APIs, a produção da moradia é o resultado do esforço familiar após a aquisição de um lote, de uma laje ou de um lote com alguma benfeitoria edificada. Esse esforço pode realizar-se por meio de um trabalho de autoconstrução, por uma poupança familiar que permita a contratação de mão-de-obra que edifica a moradia (produção por encomenda) ou de uma combinação desses dois procedimentos. Nesse caso, a oferta de moradias novas informais por um agente especializado na sua produção e comercialização que atue de forma regular nesse mercado não é a forma mais corrente, e a sua manifestação é uma exceção na maior parte dos MIS das grandes cidades latino-americanas. Assim, a oferta do bem habitacional no mercado informal é uma edificação que foi construída por um processo individualizado e sob o comando de uma família que normalmente habita ou habitou essa edificação como sua moradia.

Em termos econômicos, o bem moradia ofertado no mercado informal é quase sempre um bem do estoque imobiliário informal construído por seus residentes para uso familiar. Utilizando a terminologia usual da literatura, podemos dizer que a oferta imobiliária habitacional, isto é, o bem que gera serviços de habitação, no mercado informal no Brasil é um mercado secundário. Em outras palavras, a oferta de imóveis informais nos APIs é constituída em sua grande maioria de “imóveis usados” ou de fracionamentos desse imóvel original.

A pergunta que deve ser respondida diz respeito à identificação do mercado primário informal, pois todas as estatísticas sobre a informalidade urbana no Brasil revelam um enorme crescimento do estoque da informalidade edificada nos últimos 20 anos. Propomos como uma hipótese de trabalho que o mercado primário do MIS seja constituído exclusivamente pelo mercado fundiário. Em outras palavras, o mercado primário do MIS é composto de um mercado que oferece lotes informais (irregulares e/ou clandestinos) a partir do fracionamento e/ou ocupação de glebas urbanas ou periurbanas.

Assim, o crescimento da área de uso residencial ou comercial informal ao longo do tempo é o resultado de uma dinâmica de fracionamento do solo que o transforma em área urbana de fato pelo processo de comercialização ou ocupação por ação coletiva (invasão). Quando o acesso ao lote se realiza por comercialização (transação de compra e venda), podemos identificar um mercado primário do MIS. A atividade desse mercado primário não modifica o estoque edificado informal, porém cria as condições necessárias para o seu crescimento, pois permite o acesso das famílias pobres a um solo urbano.

Essas famílias serão os agentes efetivos do crescimento do estoque edificado informal, e esse crescimento, normalmente, não é motivado por uma comercialização imediata e recorrente que as caracterize como “produtores” de bens habitacionais para o mercado. O crescimento do estoque edificado informal é

resultado de uma infinidade de processos individualizados, descentralizados e autônomos de produção de habitações, objetivando o uso privado e familiar por aqueles que comandam a sua edificação. Essas famílias que alimentam o crescimento da edificabilidade informal urbana é, em sua grande maioria, formada por setores populares de baixos ingressos³. Assim, quase toda a comercialização de habitações informais ocorre a partir de imóveis preexistentes no estoque imobiliário informal. Os imóveis novos informais produzidos para serem comercializados representam, geralmente, um fracionamento do lote original familiar, seja com sua verticalização, seja com a ocupação de parte do lote e/ou da casa (produção de quartos), mas com a manutenção da residência (ou parte) da unidade familiar original.

Em relação às características de funcionamento do mercado, o MIS apresenta de início duas grandes diferenças em relação ao mercado formal. A inexistência de promotores imobiliários que atuem de forma regular na produção de imóveis novos informais para a comercialização em mercado e a pequena magnitude de imóveis novos informais produzidos por unidades familiares para comercialização⁴. Essas características transformam as transações do estoque imobiliário informal (imóveis existentes) na verdadeira oferta habitacional do

MIS⁵. Assim, o mercado secundário do MIS difere enormemente do mercado formal, pois praticamente a totalidade da oferta de residências no mercado consiste nas transações com imóveis do estoque habitacional informal e, eventualmente, com lotes vazios em áreas informais consolidadas ou em processo de consolidação.

Dessa forma, podemos estabelecer uma primeira segmentação em submercados do MIS. O mercado primário é constituído pela oferta de lotes, e o seu agente principal é o fracionador (loteador) informal que opera a transformação de glebas de terras em um novo produto: lotes urbanos ou periurbanos. E o mercado secundário, o outro grande submercado, é, de fato, o verdadeiro vetor da oferta imobiliária habitacional do MIS. Em outras palavras, o mercado fundiário como o mercado primário do MIS, e o mercado imobiliário informal nos APIs como o seu mercado secundário.

A definição desses dois grandes submercados informais diferencia as formas de estruturação do MIS e do mercado de solo formal, pois neste último existem produtores regulares (incorporadores) que atuam produzindo novos imóveis residenciais e caracterizando um verdadeiro mercado primário de bens habitacionais. No mercado fundiário (terrenos) formal urbano, a demanda é relativa-

³ Alguns estudos identificam a produção da informalidade em estratos médios e superiores de renda, mas esses casos ainda são uma exceção no marco da produção das cidades latino-americanas.

⁴ A maior parte da produção habitacional informal destinada ao mercado é familiar e constituída de quartos no próprio lote na unidade residencial.

⁵ Oferta habitacional entendida como um bem que gera serviços de habitação.

mente pequena (escassa) e se divide em dois grandes submercados. No primeiro, o solo é um insumo para a incorporação imobiliária promover a edificação de imóveis (Granelle, 1999), e sua demanda é basicamente empresarial. No segundo, o solo é um suporte para a produção por encomenda de unidades familiares de estratos médios e altos da população urbana (Jaramillo, 1985). Ao contrário do submercado de solo como bem intermediário, no caso da demanda familiar, o solo é um produto em si mesmo, e o seu uso não objetiva um retorno ao mercado com outro tipo de uso e/ou funcionalidade.

No mercado formal, há uma forte articulação funcional entre os mercados primário e secundário. Em grande medida, a liquidez e a demanda solvável do mercado primário estão vinculadas à liquidez do mercado secundário, pois grande parte das transações realizadas no mercado primário decorre de trocas de domicílio do estoque por imóveis novos. Assim, a entrada no mercado primário da maior parte dessas famílias depende da venda do antigo imóvel (estoque). A entrada de uma nova demanda está basicamente condicionada pelo crédito imobiliário (mercado e/ou subsidiado) e a poupança familiar. Em estudos anteriores, vimos que os preços relativos do estoque tendem a ajustar-se em função das variações dos preços do mercado primário, isto é, os preços do estoque se ajustam aos preços dos imóveis novos (Abramo, 2007c).

No caso do mercado informal, algumas evidências parecem pressupor que

as formas de articulação entre o que definimos como mercado primário e mercado secundário são distintas. Por exemplo, nada indica que a liquidez do submercado de loteamento seja dependente do submercado imobiliário nos APIs. Para reiterar essa afirmação, podemos recorrer a alguns resultados de pesquisas empíricas sobre o mercado. Os resultados da pesquisa Infosolo (Abramo, 2009) revelam de forma contundente que a venda de imóveis nos APIs não é motivada por um desejo de troca de um imóvel em assentamento consolidado por um lote informal na periferia. Da mesma maneira, pesquisas realizadas em loteamentos informais demonstram que a compra dos lotes é, em sua grande maioria, financiada pelo próprio loteador ou se efetiva por meio de dívidas familiares, com amigos e com o próprio loteador, e não envolve uma venda anterior de residência em áreas de favela.

Os resultados de trabalhos anteriores sobre mobilidade residencial em favelas revelam que as preferências de localização residencial dos vendedores do MIS nos APIs não indicam intenção de deslocamento domiciliar das famílias para os loteamentos periféricos (Abramo, 2004, 2006a, 2006b). Todas essas evidências permitem afirmar que o mercado de loteamentos não depende da liquidez do mercado secundário, isto é, do mercado imobiliário nos assentamentos consolidados. Porém, em muitos casos, há uma relação de eventual concorrência entre os dois submercados, e os seus preços relativos podem representar um fator adicional de atração da demanda popular.

Em outras palavras, os submercados informais de loteamento em áreas consolidadas podem estabelecer relações de concorrência, mas também relações de complementaridade e de efeitos de mútua influência nas fronteiras superior (informal) e inferior (formal) que interferem nas estratégias da demanda e da oferta popular e, por-

tanto, na dinâmica de funcionamento dos dois submercados. Concluímos que as diferentes dimensões de interação entre os dois mercados são um elemento importante para o entendimento da funcionalidade do mercado informal de solo nas grandes cidades (Abramo, 2009, 2011).

A composição do mercado informal de solo nos assentamentos populares consolidados

A composição do submercado de solo nos assentamentos informais consolidados é um indicador importante para caracterizar esse mercado. Podemos identificar três grandes submercados nos assentamentos consolidados. O primeiro é um mercado de compra e venda de imóveis residenciais e, em alguns casos, de terrenos. Esses terrenos comercializados no mercado informal podem ser lotes remanescentes do loteamento ou ocupação originais em que não houve edificação, mas também oriundos de um fracionamento do lote familiar, seja horizontal (divisão da parcela) seja vertical (comercialização de solo criado com ou sem edificação). Assim, o primeiro submercado informal nos assentamentos consolidados é o mercado de comercialização imobiliário e fundiário residencial. O segundo submercado é o mercado

de locação residencial informal em que as transações constituem relações contratuais informais de aluguéis⁶. O terceiro submercado nos assentamentos consolidados informais é o mercado comercial. A existência de um submercado comercial depende em grande medida do grau de consolidação do assentamento e da sua magnitude em termos populacionais (Abramo, 2003). O submercado de solo informal com fins comerciais pode ser subdividido em um submercado de comercialização e um submercado de locação (Abramo, 2005).

Para a pesquisa que realizamos nas oito cidades brasileiras (e nas seis latino-americanas⁷), decidimos desconsiderar o submercado comercial, pois nossa atenção estava focada sobretudo nas formas de acesso residencial ao solo urbano da

⁶ Em outro trabalho (Abramo, 2007a), realizamos um estudo sobre a evolução do mercado de locação informal na cidade do Rio de Janeiro.

⁷ Estudo realizado no marco da Rede de Pesquisa Infomercado (Abramo, 2007b), que aplicou a mesma metodologia utilizada no estudo das cidades brasileiras nas seguintes metrópoles latino-americanas: Montevideu, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Caracas e México-DF.

população de baixa renda⁸. Assim, analisaremos a composição do mercado residencial nos APIs em suas duas formas de manifestação residencial, isto é, o submercado de comercialização (transações de compra e venda) e o submercado de locação (aluguéis). Do ponto de vista metodológico, denominaremos de “venda” a oferta de imóveis no submercado de comercialização e de “compra” as transações efetivamente realizadas. No caso dos aluguéis informais, é muito difícil a quantificação da oferta⁹. Portanto, os dados sobre o mercado de locação referem-se às informações sobre as famílias que efetivamente se instalaram nos APIs a partir de uma condição de locatário ao longo do último ano¹⁰.

Com base na pesquisa, constatamos primeiramente a existência de um mercado informal de solo nos APIs nas cidades objeto do estudo. Essa evidência pode parecer redundante, uma vez que o trabalho visava estudar o mercado informal, mas, efetivamente, não o é quando lidamos com a literatura e o senso comum sobre os assentamentos populares informais. A voz corrente e uma parte da literatura sobre favelas afirmam que a mobilidade residencial nesses assentamentos é muito pequena

e está restrita ao momento imediatamente posterior a uma intervenção de um programa de urbanização (melhoramentos). O senso comum, acadêmicos e técnicos que trabalham sobre os assentamentos informais reiteram que a mobilidade residencial se manifesta sempre sob a forma de uma “expulsão branca”, isto é, em seguida à intervenção de programas de urbanização, ocorreriam a saída de um número significativo de famílias do assentamento e sua substituição por famílias com nível superior de rendimento familiar.

Em termos técnicos, poderíamos traduzir essa idéia da seguinte maneira: os APIs apresentam uma rotatividade domiciliar desprezível, e, quando ela se manifesta, a mobilidade estaria necessariamente vinculada a alterações nas características das externalidades e benfeitorias públicas do assentamento. Nesse caso, a atividade de comercialização de imóveis estaria restrita a momentos específicos no tempo (atividades sazonais e/ou esporádicas) e não caracterizaria a existência de um mercado de solo regular. Os dados que recolhemos são definitivos em relação à constatação de uma atividade regular do mercado informal de solo ao longo do tempo. Uma boa

⁸ Para uma apresentação da metodologia adotada nas pesquisas realizadas nas favelas das metrópoles brasileiras e latino-americanas, ver Abramo (2006a, 2006b). Os dados resultantes dessa pesquisa foram coletados a partir de uma construção de tipologias de favelas representativas das cidades pesquisadas e do universo das transações efetivamente realizadas e da oferta de imóveis, lotes e lages no momento da aplicação dos questionários.

⁹ Mesmo para o mercado formal, a quantificação da oferta no mercado de aluguéis é muito difícil, e as estatísticas existentes (no Brasil) restringem-se a pesquisas em administradoras em que se pergunta se o número de contratos aumentou/diminuiu/não se alterou.

¹⁰ Nosso levantamento definiu o ano de 2005 como referência para as famílias que se instalaram no API. Assim, os questionários foram aplicados a todas as famílias que lá se instalaram ao longo do ano de 2005, a partir dos mercados de locação e comercialização.

indicação para essa conclusão é dada pela rotatividade desse estoque, isto é, a relação entre a atividade do mercado sobre o estoque predial e a sobre o estoque domiciliar local. Essa relação estabelece o volume anual de transações

imobiliárias em relação ao total de domicílios de cada favela¹¹. Nas Tabelas 1 e 2, apresentamos a rotatividade das favelas pesquisadas e a rotatividade domiciliar de alguns bairros formais da cidade do Rio de Janeiro¹².

Tabela 1: Rotatividade do estoque em favelas da cidade do Rio de Janeiro - 2005

<i>Comunidade/Favela</i>	<i>Rotatividade</i>	<i>Comunidade/Favela</i>	<i>Rotatividade</i>
1) Campinho	2,26	6) Pavão-Pavãozinho	0,36
2) Acari	14,66	7) Jacaré	0,40
3) Vila Vintém	2,06	8) Joaquim de Queirós	2,03
4) Grotão	13,36	9) Vila Rica do Irajá	3,65
5) Tijuquinha	10,12	10) Cachoeira Grande	4,50

Fonte: Abramo (2006a).

Tabela 2: Tabela de rotatividade de alguns bairros formais da cidade do Rio de Janeiro

<i>Ano</i>	<i>Relação transações realizadas / estoque dos imóveis residenciais</i>						
	<i>Centro</i>	<i>Catete</i>	<i>Botafogo</i>	<i>Copacabana</i>	<i>Ipanema</i>	<i>Leblon</i>	<i>Tijuca</i>
1991	3,58	3,61	3,22	3,16	3,10	3,25	3,19
1992	4,45	3,75	3,44	3,23	3,21	3,79	3,51
1993	3,39	3,59	3,57	3,26	3,47	4,01	2,96
1994	3,73	4,07	3,84	4,18	4,24	7,77	3,88
1995	4,32	4,68	4,50	5,18	5,17	5,27	4,41
1996	5,38	5,02	5,05	5,60	5,79	10,61	4,71
1997	5,38	5,78	5,45	5,94	5,41	5,62	5,55
1998	4,19	5,45	4,85	4,96	4,78	5,68	4,93

Continua

¹¹ A literatura sobre economia do uso do solo considera essa relação como o melhor indicador da mobilidade residencial motivada por transações mercantis (McDonald e McMillen, 2006; DiPasquale e Wheaton, 1996).

¹² Excluímos do indicador de rotatividade domiciliar o mercado de locação. Nesse sentido, poderíamos dizer que o indicador seria de rotatividade imobiliária e dele temos um indicador do nível de atividade do mercado de comercialização nas favelas.

Tabela 2: Continuação

Ano	Relação transações realizadas / estoque dos imóveis residenciais						
	Vila Isabel	Bonsucesso	Portuguesa	Penha	Méier	Madureira	Campo Grande
1991	3,72	2,51	5,46	5,99	3,45	1,82	1,91
1992	4,62	3,23	5,10	3,14	3,98	3,12	2,46
1993	3,38	3,10	4,76	2,45	2,78	2,47	2,84
1994	3,39	2,54	5,40	2,07	3,09	1,84	2,80
1995	4,42	2,44	5,25	1,77	3,50	1,86	1,89
1996	4,42	2,88	5,99	1,85	3,79	2,29	1,45
1997	5,01	4,29	4,10	3,30	4,84	3,82	1,92
1998	4,18	3,36	3,84	2,75	4,34	2,58	2,24

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; banco de dados de ITBI; organizado por Andrea Pulici (2006).

Podemos observar que a rotatividade nos assentamentos informais apresentam diferenças significativas no seu indicador em relação às favelas pesquisadas. Isso revela que o nível de atividade do mercado informal local não é uniforme para todas as favelas e varia em função de fatores endógenos a cada mercado local e de fatores exógenos ao assentamento. As Tabelas demonstram que, com exceção de duas favelas, o indicador de nível de atividade do mercado de comercialização informal é próximo ao dos bairros formais que foram objeto do Programa Municipal de Melhoramentos Rio-Cidade. Escolhemos esses bairros formais para estabelecer um eventual paralelo com alguns programas de melhoramentos nos assentamentos

informais. Interessante notar que em três assentamentos informais (favelas), a rotatividade do estoque imobiliário é igual ou superior ao verificado no bairro do Leblon no seu ano de maior rotatividade na década de 1990¹³. A partir desses resultados, podemos concluir que os mercados informais de comercialização apresentam indicadores similares aos do mercado formal e confirmam nossa afirmação inicial sobre a existência e a regularidade do funcionamento dos mercados informais de solo.

Com a constatação da existência de um mercado de solo informal regular, podemos sugerir que esse mercado é uma das portas de entrada dos pobres na cidade, e o seu funcionamento ope-

¹³ Segundo dados coletados pelo Oipsolo-UFRJ a partir de levantamento em jornais e em imobiliárias, o bairro do Leblon apresenta o maior valor do m² imobiliário para uso residencial na cidade do Rio de Janeiro.

racionaliza o acesso de famílias de baixa renda em áreas consolidadas das grandes metrópoles latino-americanas. A primeira pergunta que podemos fazer, a partir dessa constatação, é sobre a condição de acesso ao solo nas APIs. Isto é, os pobres, quando se instalam como moradores nesses assentamentos, o fazem na condição de locatários (informais) ou de compradores de um bem imobiliário informal. As conseqüências sociais, práticas e políticas da resposta a essa pergunta são fundamentais para o desenho e a definição de estratégias de políticas públicas de democratização do acesso ao solo.

Podemos responder a essa indagação de duas maneiras. A primeira, por meio das informações coletadas nos levantamentos censitários de áreas subnormais e da avaliação, em um momento dado, da ordem de grandeza de cada uma das condições de ocupação (locatários e proprietários). As comparações intercensais oferecem uma visão estática das variações percentuais das duas formas de ocupação, mas sempre devem ser vistas com cautela em função das mudanças nos critérios metodológicos e de cobertura da aplicação dos questionários. A segunda, por meio da identificação dos pesos relativos dos mercados de locação e de comercialização nos assentamentos consolidados e, a partir dessas informações, da definição de uma tendência em relação à condição de ocupação dos novos moradores desses assentamentos.

A Tabela 3 apresenta os resultados agregados das transações nos mercados de locação e de comercialização nos APIs das seis cidades pesquisadas. Como podemos verificar, não há um padrão uniforme de divisão dos submercados de locação e de comercialização em todas as cidades. Em algumas delas, o peso do mercado de comercialização é predominante, enquanto em outras, o mercado de locação é a principal forma de acesso aos APIs. Não há dúvida sobre a importância estrutural do mercado de locação em Recife, onde 57,92% das transações nos assentamentos consolidados são de aluguel. Da mesma maneira, em Florianópolis e em Brasília, o mercado de locação é bastante significativo, representando praticamente 40% das transações do mercado informal¹⁴. Nessas duas cidades, o mercado de comercialização, apesar de majoritário, divide com a locação informal as portas mercantis de entrada à moradia nos assentamentos informais consolidados.

Os resultados da Tabela 3 revelam que nas cidades do Rio de Janeiro, de Belém e de Salvador, o mercado de locação informal representa praticamente uma das quatro transações imobiliárias informais nas favelas. Esses resultados são bastante expressivos, pois revelam uma nova faceta da forma de acesso ao solo nos assentamentos consolidados informais, até o momento não avaliada pelos estudos sobre a moradia popular e/ou os programas habitacionais. A im-

¹⁴ Os resultados de São Paulo também revelam uma alta participação do mercado de locação, porém, em função do universo da pesquisa realizada nessa cidade, não podemos generalizar esse resultado, ainda que ele seja representativo das favelas estudadas.

portância do mercado de locação informal também pode ser avaliada pelo seu forte crescimento nos últimos anos. Exemplo eloqüente é o da cidade do Rio de Janeiro, onde, de 2002 a 2006, a participação do mercado de locação

no total de transações do mercado informal passou de 14,8% a 27,8% (Abramo, 2007b) e, de 2006 a 2009, a sua participação aumenta dos 27,8% para mais da metade do total de transações imobiliárias (Abramo, 2010).

Tabela 3: Distribuição por tipo de transações do mercado residencial

<i>Cidade</i>	<i>Aluguel</i>	<i>Compra</i>	<i>Venda</i>	<i>Total</i>
Belém	21,26	17,87	60,87	100,00
Brasília	39,19	28,38	32,43	100,00
Porto Alegre	3,21	38,46	58,33	100,00
Recife	57,92	15,32	26,75	100,00
Rio de Janeiro	27,27	13,90	58,82	100,00
Salvador	21,14	14,21	64,64	100,00
Santa Catarina	42,20	27,47	30,33	100,00
São Paulo	40,05	18,21	41,74	100,00

<i>Cidade</i>	<i>Aluguel</i>	<i>Compra+Venda</i>	<i>Total</i>
Belém	21,26	78,74	100,00
Brasília	39,19	60,81	100,00
Porto Alegre	3,21	96,79	100,00
Recife	57,92	42,08	100,00
Rio de Janeiro	27,27	72,73	100,00
Salvador	21,14	78,86	100,00
Santa Catarina	42,20	57,80	100,00
São Paulo	40,05	59,95	100,00

Fonte: Abramo (2006a).

Em função da ausência de informações sobre as outras cidades, não podemos estimar o crescimento desse mercado ao longo dos últimos anos, mas acreditamos que a partir dos anos 1990 o mercado de locação informal cresceu

de forma muito significativa, a ponto de constituir uma das formas de acesso ao universo habitacional informal. A título de hipótese, identificamos dois fatores estruturais da sociedade brasileira que seriam determinantes para esse cresci-

mento¹⁵. O primeiro fator estaria vinculado à precarização do mercado de trabalho. Essa precarização e o crescimento do subemprego (formal e informal) produzem uma redução dos ganhos familiares, que induz essas famílias a redefinir a composição dos rendimentos familiares. Nesse sentido, a possibilidade de recompor e/ou aumentar a renda familiar a partir da locação informal transforma-se em uma opção adotada por muitas famílias residentes em assentamentos populares informais.

O segundo fator estrutural que poderia explicar o crescimento do mercado de locação informal é a mudança no perfil demográfico da população residente em assentamentos informais, sobretudo os mais consolidados e com maiores acessibilidades locais. Nesses assentamentos, há uma transição demográfica com o envelhecimento da população original e a constituição de novas unidades familiares a partir das segundas e terceiras gerações. Esse processo explica a densificação desses APIs, em geral por verticalização. Assim, a saída de filhos e de netos da unidade domiciliar original, ainda que utilizando o mesmo lote¹⁶, abre a possibilidade de uma reutilização de quartos e/ou outras áreas do lote para fins locais. Essa possibilidade local representa a oportunidade de receitas familiares adicionais e consiste numa nova estratégia familiar de reprodução da vida popular nos APIs.

Não há dúvida de que outros fatores também influem de forma decisiva na consolidação do mercado de locação informal nos APIs das grandes cidades brasileiras. Um deles está relacionado com as políticas governamentais de acesso à moradia. O verdadeiro colapso da oferta de moradias formais para os setores populares explica o crescimento da informalidade via ocupações e fracionamentos irregulares e/ou clandestinos, mas também o surgimento da locação informal em áreas informais. A literatura e os diagnósticos acadêmicos e governamentais não deixam dúvidas sobre o crescimento da informalidade: a oferta de moradias para famílias que ganham menos de três salários mínimos, seja de promoção privada seja de promoção pública, nas últimas décadas, é muito inferior à necessidade popular de habitações, o que leva essas famílias a recorrer aos usos do solo informal (Maricato, 1996). Entre esses usos informais, identificamos um que não tem sido muito enfatizado, o aluguel informal nos assentamentos informais. E os dados que apresentamos desvelam essa “nova” realidade nos APIs.

Outra hipótese que propomos sobre a consolidação e o crescimento da locação informal é o estabelecimento de uma forte relação entre a importância do mercado de locação e a inexistência de um massivo e regular processo de ocupações (invasões) popular de solo urbano, em particular em cidades com rápido crescimento demográfico e/ou

¹⁵ Em Abramo (2009), discutimos e desenvolvemos os argumentos que apresentamos de forma sucinta nesta seção e que explicam o crescimento do mercado de locação informal.

¹⁶ A saída da unidade original não significa necessariamente o abandono do lote original, mas tão-somente um uso mais intensivo do solo com a edificação de novas unidades domiciliares.

acelerado processo de empobrecimento dos setores populares. Parece razoável imaginar que a população pobre e/ou recém-chegada nas cidades não acumulou recursos suficientes para comprar um lote ou imóvel no mercado informal. Da mesma maneira, a sua condição de recém-chegada ou de recém-empobrecida cria uma barreira ao endividamento entre familiares, amigos ou mesmo entre os loteadores informais (Abramo, 2009). Assim, essa população teria duas opções: a ocupação (invasão) de terra urbana, a primeira, e a locação de um imóvel informal, a segunda¹⁷.

No caso das cidades onde não há uma dinâmica de ocupações urbanas importante e sobretudo regulares, as duas únicas alternativas para os pobres que não têm recursos acumulados para entrar no mercado de comercialização informal são a espera por uma residência (ou carta de crédito) subsidiada de um programa público ou a entrada no mercado de locação informal nos APIs e/ou em áreas degradadas formais. A grande maioria dos países latino-americanos nos últimos 20 anos passou por uma forte crise fiscal e adotou políticas de redução dos seus *deficit*, que reduziram de forma significativa os recursos dos seus programas habitacionais. Nos vários diagnósticos sobre o crescimento da informalidade urbana, identificamos a paralisia das políticas habitacionais

como o principal fator (Clichevsky, 2000; 2007). Assim, a saída para os pobres sem recursos acumulados e/ou nenhuma capacidade de endividamento familiar foi seguir uma das duas estratégias supramencionadas: ocupar ou alugar no mercado informal.

Os resultados da participação do mercado de locação informal no mercado informal de solo nos APIs das grandes metrópoles brasileiras são concludentes sobre a sua função estrutural como forma de acesso ao solo nos assentamentos informais consolidados.

O caso de Porto Alegre, onde o mercado de locação informal é pequeno, pode ser considerado uma exceção em relação às outras cidades estudadas. Neste trabalho, não vamos discutir as eventuais razões dessa característica, mas um caminho de pesquisa seria procurar relacionar a pequena importância do mercado de locação informal com a administração local do PT, em que o poder municipal procurou enfrentar o problema da carência habitacional formulando programas de moradias e/ou regularização para setores populares (Alfonsin, 2007).

Em algumas cidades brasileiras, vemos a ressurreição de formas de moradia características do fim do século XIX e das primeiras décadas do século XX¹⁸.

¹⁷ Também ocorre a locação informal de imóveis em áreas formais da cidade (cortiços e sublocação de quartos). Esse fenômeno, que se verifica em muitos países, apresentou um crescimento expressivo em algumas metrópoles brasileiras nas últimas décadas (Pasternak, 2003).

¹⁸ A maior parte dos cortiços e casas de cômodos em áreas formais localiza-se nas zonas centrais degradadas. A cidade de São Paulo apresenta hoje mais de 1 milhão de pessoas nessas condições (Pasternak, 2003).

Esse “renascimento” de cortiços e casas de cômodos resulta, em grande medida, das relações de sublocação e locação informais. Nesse sentido, temos um mercado de locação informal em áreas formais da cidade, que concorre com o mercado de locação informal nos APIs. A principal atratividade do mercado de locação informal em áreas formais é a sua centralidade. Como na última década o comércio ambulante informal nas grandes metrópoles latino-americanas cresceu de forma exponencial e a sua localização está concentrada nas áreas centrais da cidade (Perlo, 2004), o mercado de locação informal em áreas centrais formais constitui uma opção atrativa de moradia para algumas famílias que têm no comércio ambulante informal a sua principal fonte de recursos. Nas cidades onde encontramos APIs com forte centralidade, os mercados informais em áreas formais e em áreas informais podem ser concorrentes, mas algumas características importantes do mercado em áreas informais não tendem a reproduzir-se nas áreas formais, em particular o que denominamos de externalidades comunitárias e de liberdade urbanística, que são externalidades positivas bastante valoradas pelas famílias de baixos rendimentos (Abramo, 2006b, 2011).

Retomando a Tabela 3, observamos que o mercado de comercialização informal apresenta uma característica interessante: o percentual de imóveis ofertados (venda) é superior aos efetiva-

mente transacionados (compra). Nesse sentido, o mercado de comercialização poderia, em uma primeira aproximação, ser classificado como um mercado ofertante. Porém, a literatura e o acompanhamento do mercado imobiliário formal secundário (estoque-imóveis usados) indicam que a oferta, ou seja, os imóveis disponíveis no mercado para venda, tende a ser superior ao número de transações efetivamente realizadas. Assim, a composição do mercado de comercialização informal, em termos de oferta e transações realizadas, não seria distinta da composição do mercado formal de comercialização de imóveis usados, e o que classificaríamos como um mercado ofertante revela, na verdade, uma composição particular em que há, de um lado, um fluxo de oferta e, do outro, um estoque de vendas realizadas.

Porém, no caso do mercado de comercialização informal do Rio, ocorre um fenômeno de sazonalidade importante que poderia estar influenciando o comportamento do mercado. Em relação a uma pesquisa anterior em que aplicamos a mesma metodologia nos mesmos APIs (Abramo, 2004), verificamos um aumento significativo da oferta de imóveis nos APIs pesquisados. Creditamos esse crescimento ao aumento da violência nos assentamentos cariocas pesquisados¹⁹. De certa forma, esse fator deve ser relativizado, pois, segundo o resultado da pesquisa sobre as razões que levaram as famílias a pôr os seus

¹⁹ Na pesquisa, temos um indicador de grau de violência nos APIs pesquisados, que varia de 1 a 5 em função de um conjunto de fatores relacionados com as condições de segurança (ou de “paz comunitária”). No caso do Rio de Janeiro, esse indicador aumentou em praticamente todos os assentamentos pesquisados entre 2002 e 2006.

imóveis a venda, a questão violência não está entre as três primeiras razões na maior parte das favelas do Rio de Janeiro.

Porém, um dado chama a atenção: não houve queda nos preços dos imóveis no mercado informal em decorrência do aumento tanto do grau de violência quanto da oferta no mercado de comercialização (Abramo, 2006a). Esse fato pode revelar que os preços no mercado informal dos assentamentos consolidados não se ajustam imediatamente às variações de mercado e/ou a certas externalidades negativas. Em outras palavras, os preços teriam um piso. Essa afirmação deve ser tomada com prudência, mas uma possível razão para a existência desse piso seria o fato de o imóvel ofertado, na maior parte dos casos, ser a própria moradia da família ofertante. Assim, a queda dos preços em função da violência é percebida localmente e não implica que em outras localizações esteja presente com a mesma intensidade. Dessa forma, a queda dos preços em um assentamento particular impe-

diria a continuidade da cadeia de transações imobiliárias para frente, ou seja, inviabilizaria ao vendedor de um imóvel em um API a compra de outro imóvel em outra localização onde a violência tivesse o mesmo impacto redutor de preços. Assim, as famílias adotam uma estratégia defensiva e estabelecem um piso de preço para os seus imóveis que lhes permita continuar na cadeia de transações imobiliárias.

A partir da composição do mercado informal podemos concluir que o submercado de locação informal se consolidou em praticamente todas as cidades pesquisadas. Assim, a locação informal nos APIs deve ser vista como um elemento constituinte da atual estrutura de oferta mercantil de acesso ao solo informal para as famílias de baixa renda. Porém, para dar maior visibilidade a esses submercados informais, é importante caracterizar o tipo de produto imobiliário que está sendo transacionado ou contratado.

Os produtos do mercado informal nos assentamentos consolidados

O mercado de solo transaciona produtos muito diferentes, e a literatura os classifica segundo as suas características e o critério de substitutibilidade. A rigor, todos os produtos que são considerados substituíveis entre si podem ser classificados em um mesmo submercado. Toda a discussão prática e conceitual visa identificar os critérios utilizados para definir a substi-

tutibilidade e elencar as suas características. Em nosso trabalho, coletamos um conjunto de variáveis que caracterizam o produto transacionado no mercado informal. Essas variáveis foram classificadas segundo critérios de localização, acessibilidade intra-urbana, condições de manutenção, topografia, número de quartos, existência de varandas, número de

portas, metragem quadrada e um conjunto de outras variáveis.²⁰ Para este texto, vamos utilizar tão-somente a variável número de quartos, pois é uma distinção usualmente utilizada no mercado formal que permite uma primeira aproximação das condições de habitabilidade dos bens transacionados.

Os produtos dominantes do mercado informal de solo

Os Quadros 2, 3 e 4 indicam o produto dominante em cada cidade nos mercados de locação, compra e venda. Esses Quadros de síntese permitem identificar as similitudes e as diferenças em relação às características do produto dominante em cada cidade.

O PRODUTO DOMINANTE NO MERCADO DE LOCAÇÃO

Nas cidades de Belém, Rio de Janeiro e São Paulo, o produto dominante do mercado de locação informal são os imóveis de apenas um quarto. Nas três cidades, a participação desse tipo de imóvel no conjunto do mercado de locação supera os 70%. Esse resultado poderia pressupor que o mercado de locação informal fosse constituído pelas famílias de menor renda. No entanto, essa primeira aproximação apresenta nuances importantes quando levamos em consideração o perfil da demanda desse mercado, isto é, o perfil dos locatários.

Quando verificamos a renda familiar *per capita* dos locatários dos imóveis e a densidade domiciliar dos locatários de um imóvel de um quarto, podemos sugerir que a demanda desse mercado é constituída basicamente por dois grupos. O primeiro, composto por trabalhadores assalariados e autônomos, do gênero masculino, em sua maioria. O segundo, composto por famílias muito pobres cujos chefes de família são mulheres, em sua maioria. Também verificamos que as densidades domiciliares do segundo grupo são superiores às do primeiro grupo, refletindo uma pior condição de habitabilidade justamente para as famílias com renda familiar *per capita* inferior.

Esse resultado permite estabelecer uma diferença entre as estratégias locacionais dos dois grupos. O grupo de locatários individuais tendem a optar pelo mercado informal para ter uma maior flexibilidade em termos contratuais, pois o lugar de trabalho desses trabalhadores desloca-se de forma constante (construção civil e algumas atividades de trabalho temporal). Assim, os trabalhadores com local de “trabalho itinerante” que procuram residir na proximidade de seu trabalho optam por contratos verbais e tácitos, que apresentam as condições de locação facilmente negociáveis. Para essa demanda, o mercado informal torna-se atrativo sobretudo por sua flexibilidade contratual. O preço, ainda que importante, não seria a variável determinante na escolha da locação de um imóvel informal²¹.

²⁰ Ver Abramo (2006a).

²¹ Em outro trabalho (Abramo, 2007a), vimos que os preços do mercado de locação informal são surpreendentemente elevados para o tipo de produto, e a taxa de rentabilidade média da locação informal tende a ser superior à taxa do mercado formal de locação.

No segundo grupo de locatários de imóveis de um quarto, as estratégias de escolha estão intimamente vinculadas à relação entre proximidade do trabalho e preço do aluguel. Na maior parte dos casos, um aluguel mais barato significa uma perda importante de acessibilidade ao trabalho e uma redução seja no tempo disponível de trabalho seja no tempo de cuidados domésticos. Essa equação delicada revela um paradoxo, pois famílias com pequena renda *per capita* acabam pagando um elevado preço de locação por metro quadrado.

Como vemos no Quadro 2, Recife e Salvador apresentam perfis de tipos de imóveis alugados bastante semelhan-

tes. Nas duas cidades, os imóveis de um e de dois quartos representam praticamente 90% do mercado e dividem entre si esse percentual de forma praticamente eqüitativa. Essa composição dos produtos do mercado de locação revela maior diversidade da demanda e, portanto, das motivações e preferências residenciais das famílias. Entretanto, nas duas cidades, o principal fator de atração domiciliar registrado pelas respostas do questionário de mobilidade residencial continua sendo a proximidade do trabalho. Nesse sentido, podemos dizer que encontramos uma diferença substantiva entre as respostas sobre preferências locacionais entre locatários e compradores no mercado informal.

Quadro 2: Produto dominante no mercado de locação

<i>Cidade</i>	<i>Produto dominante</i>
Belém	1 quarto (77,27%)
Brasília	1 quarto (56,32%)
Porto Alegre	—
Recife	1 quarto (42,6%) / 2 quartos (46,64%)
Rio de Janeiro	1 quarto (70,1%)
Salvador	1 quarto (44,26%) / 2 quartos (47,54%)
Santa Catarina	1 quarto (45,83%)
São Paulo	1 quarto (80,23%)

Fonte: Abramo (2006a).

A cidade de Brasília apresenta um perfil interessante, pois a metade dos imóveis alugados é de apenas um quarto. A outra metade, porém, distribui-se entre imóveis de dois e de três quartos.

Provavelmente o tamanho médio dos lotes, em geral superior ao das outras cidades, e a topografia plana da cidade influam nesse perfil mais diversificado do mercado de locação.

Em todas as cidades, o percentual de imóveis alugados de apenas um quarto é muito significativo. Esse é o outro aspecto do que mencionamos anteriormente sobre o crescimento da intensidade do uso do solo nos assentamentos informais consolidados. As estratégias familiares de aumentar os seus recursos familiares fracionando as suas moradias e/ou edificando pequenos imóveis em seu lote para disponibilizá-lo no mercado de locação promovem a densificação predial e domiciliar nos assentamentos informais. De fato, a consolidação do mercado de locação informal e o seu crescimento, estimulado por uma rentabilidade média superior à do mercado formal (Abramo, 2006b) e pela falta de opção de uma parte da população de baixa renda, são um novo desafio para as políticas públicas, pois promovem uma precarização do precário.

Em outras palavras, os imóveis disponíveis no mercado de locação informal apresentam dimensões menores, maior densidade domiciliar e características construtivas e de saneamento de pior qualidade do que o estoque domiciliar existente nos assentamentos informais. O crescimento desse mercado e a sua alta rentabilidade relativa estimulam a reconversão de espaços familiares em espaços de locação, tornando mais precárias as moradias familiares e introduzindo um novo domicílio com fins de locação mais precário do que os domicílios ocupados pelas famílias originais e/ou dos domicílios disponíveis no mercado de comercialização. Assim, repetimos a afirmação anterior em que dizíamos que o mercado de locação informal pode

transformar-se em um problema ao precarizar o precário.

O PRODUTO DOMINANTE NO MERCADO DE COMERCIALIZAÇÃO

No mercado de comercialização, quando consideramos os imóveis efetivamente adquiridos (compra), há três cidades onde o produto dominante são os imóveis de apenas um quarto. No Quadro 3, notamos que em Belém e em São Paulo os imóveis de um quarto adquiridos representam mais da metade dos imóveis transacionados no mercado de comercialização. Em Brasília, ainda que os imóveis de um quarto sejam predominantes, eles representam apenas 37,6%, sendo que a maior parte das transações se distribui pelos imóveis de dois, três e mais quartos.

Nas cidades do Recife, do Rio de Janeiro e de Florianópolis, a metade das transações de compra é realizada com imóveis de dois quartos. A predominância desse tipo de imóvel revela que as aquisições imobiliárias nos assentamentos informais dessas cidades são efetuadas por famílias com filhos e/ou outros membros familiares. Os indicadores de densidade domiciliar reafirmam essa asserção, assim como a de que a idade média do chefe de família está, majoritariamente, na faixa dos 30 aos 50 anos. Desse ponto de vista, o mercado informal guarda uma certa semelhança ao perfil demográfico do mercado formal.

Em Porto Alegre e em Salvador, o mercado de compra distingue-se por apresentar dois produtos predominantes:

do total dos imóveis efetivamente comercializados, as aquisições de imóveis de um quarto representam algo mais do

que 41% das transações, e as aquisições de dois quartos representam 47,6% em Salvador e 38,3% em Porto Alegre.

Quadro 3: Produto dominante no mercado de compra

<i>Cidade</i>	<i>Produto dominante</i>
Belém	1 quarto (55,40%)
Brasília	1 quarto (37,61%)
Porto Alegre	1 quarto (41,67%) / 2 quartos (38,33%)
Recife	2 quartos (55,93%)
Rio de Janeiro	2 quartos (50%)
Salvador	1 quarto (41,46%) / 2 quartos (47,56%)
Santa Catarina	2 quartos (55,20%)
São Paulo	1 quarto (68,94%)

Fonte: Abramo (2006a).

O PRODUTO DOMINANTE DA OFERTA DO MERCADO DE COMERCIALIZAÇÃO INFORMAL

O perfil dos produtos dominantes da oferta imobiliária (vendas) no mercado de comercialização informal não difere de forma substancial do perfil relativo às aquisições. Podemos notar no Quadro 4 dois grupos de cidades cujos produtos dominantes da oferta imobiliária informal são os imóveis de 1 quarto (Belém, Brasília e São Paulo) e os de 2 quartos (Porto Alegre, Recife, Florianópolis e Rio de Janeiro e Salvador).

Quando comparamos os Quadros 3 e 4, em relação às cidades do primeiro grupo, notamos que em Brasília e São Paulo a participação no total da oferta

de imóveis de um quarto é inferior à sua participação na composição por tipo dos imóveis adquiridos, enquanto em Belém o percentual do produto dominante da oferta é superior ao seu correspondente dos imóveis adquiridos.

No segundo grupo de cidades, em que o produto dominante são os imóveis de dois quartos, há algumas variações nos percentuais da participação desses imóveis na composição da oferta e dos adquiridos, mas, de maneira geral, esses percentuais são semelhantes com a ressalva de que em Porto Alegre o percentual da oferta é superior ao das transações realizadas, ocorrendo o fenômeno inverso em Florianópolis.

Quadro 4: Produto dominante no mercado de venda

<i>Cidade</i>	<i>Produto dominante</i>
Belém	1 quarto (42,85%)
Brasília	1 quarto (43,05%)
Porto Alegre	2 quartos (54,94%)
Recife	2 quartos (48,54%)
Rio de Janeiro	2 quartos (46,82%)
Salvador	2 quartos (49,06%)
Santa Catarina	2 quartos (45,65%)
São Paulo	1 quarto (52,30%)

Fonte: Abramo (2006a).

Nos dois grupos de cidades, inclusive em Salvador, onde o mercado de comercialização se divide entre moradias de um e dois quartos, vemos uma relação bastante proporcional entre o tipo de bens ofertado e o de bens efetivamente adquiridos no mercado. Essa constatação poderia revelar uma relativa racionalidade no jogo da oferta e da demanda do mercado informal de comercialização, mas não significa necessariamente que o mercado é concorrencial e a oferta se move segundo as flutuações da demanda e/ou que as flutuações da demanda alteram os preços relativos e vice-versa.

Vimos que a oferta no mercado de comercialização é relativamente inelástica e, sobretudo, racionada. Também avaliamos que os preços desse submercado apresentam uma certa rigidez em relação a uma eventual queda de valores monetários (em termos reais). Nesse sentido, o submercado informal de comercialização apresenta uma racionalidade econômica em seus movimentos, porém com algumas particularidades importantes quando o comparamos com o comportamento dos mercados formais (Abramo, 2009, 2011).

Conclusão

Estamos seguros de que a superação das desigualdades sociais no continente latino-americano passa pela identificação e caracterização, de forma ampla, da

demanda popular de solo urbano e pela qualificação das formas institucionais de regulação da reprodução socioespacial dos territórios (assentamentos) da desi-

gualdade urbana. Apesar da importância real e simbólica dos territórios da desigualdade, os estudos sistemáticos e abrangentes sobre a produção e a regulação territorial da cidade da informalidade (assentamentos populares informais) restringem-se a estudos monográficos e qualitativos. É fundamental que se realizem estudos que contribuam para definir uma taxonomia dos vários processos de produção dos assentamentos populares (ocupação, mercados informais de loteamentos, mercados informais de solo em áreas consolidadas etc.) e uma tipologia dos agentes, das estratégias e das racionalidades que intervêm nesses processos. Só assim poderemos entender a sua lógica de produção e fornecer elementos para a formulação de políticas públicas de enfrentamento da necessidade de solo urbano qualificado para os setores populares.

Nesse sentido, o trabalho que realizamos procurou identificar o que consideramos uma grande lacuna dos estudos sobre a informalidade urbana: o mercado informal de solo nos assentamentos populares e as suas formas de funcionamento.

Ao longo do trabalho procuramos enfrentar essa lacuna em um duplo movimento. O primeiro, no sentido de conceitualizar o mercado informal de solo urbano, em que propusemos uma distinção entre dois submercados informais. O primeiro submercado é o mercado de loteamentos (irregulares e clandestinos) cuja estrutura pode ser definida como oligopólica, na medida em que encontramos um grupo restrito de agentes que operam o fracionamento de uma gleba

urbana (ou semi-urbana), em geral despossuída de infra-estrutura e serviços urbanos, em lotes. O segundo submercado é o mercado de bens imóveis (edificações, benfeitorias, lages etc.) e fundiários nos assentamentos populares informais consolidados ou em processo de consolidação. O segundo movimento foi o de realizar estudos empíricos abrangentes que produzissem informações confiáveis sobre o mercado informal nas favelas das grandes cidades brasileiras. A produção e a sistematização dessas informações são fundamentais para avançar na definição de uma “teoria econômica das favelas” que articule as particularidades do funcionamento do mercado informal de solo e a produção e a regulação da territorialidade da informalidade urbana.

A distinção entre esses dois submercados informais de solo é um elemento estrutural chave para entendermos a forma de funcionamento e os agentes que participam em cada um deles. Como enfatizamos ao longo do texto, a formação dos preços do solo informal nesses dois submercados obedece a uma lógica diferente e corresponde a processos sociais e urbanos de natureza distintos. No submercado de loteamentos, a formação de preços está articulada aos tradicionais fatores de formação de preços do solo, tais como acessibilidade, posição na hierarquia socioespacial, topografia e geologia do solo e tamanho do lote. Esses atributos físico-naturais e socioespaciais estão condicionados pelo poder de mercado da oferta, pois esse mercado tem uma estrutura em que a oferta é capaz de impor preços e carac-

terísticas do produto. A manifestação espacial desse poder de mercado da oferta é a busca recorrente de glebas periféricas promovendo um processo de extensificação da informalidade e uma estrutura de cidade informal difusa.

No submercado dos APIs consolidados, a oferta e a demanda são pulverizadas, mas a oferta é relativamente inelástica, isto é, o crescimento da demanda não significa um aumento da produção para a comercialização, pois os bens transacionados nesse mercado informal, via de regra, são os bens habitacionais que servem de moradia ao seu vendedor. A reação de mercado, em geral, ocorre por meio de uma variação dos preços condicionada pela capacidade de pagamento das famílias que estão interessadas em comprar os imóveis nas favelas. Os nossos resultados (Abramo, 2009; 2011) mostram que o submercado de locação informal é mais sensível às flutuações da demanda, enquanto o mercado de comercialização guarda certa rigidez dos seus preços em função dos valores dos bens imóveis transacionados. No mercado de locação informal, o crescimento da demanda nos últimos anos impulsiona um processo de aumento da oferta de unidades informais para aluguel que potencializa o processo de densificação nas favelas e de assentamentos populares consolidados. O resultado, em termos da estrutura urbana, é um processo de aumento da intensidade do uso do solo, que promove uma cidade informal de forma compacta.

Do ponto de vista da relação entre o funcionamento do mercado informal

de solo nos APIs e a estrutura urbana, concluímos que o submercado nos assentamentos consolidados (favelas) promove uma cidade informal COMPACTA e que a resultante espacial do submercado de loteamentos informais é uma cidade informal difUSA. Como esses dois submercados funcionam de forma simultânea, concluímos que o mercado informal de solo produz e regula uma cidade informal COM-FUSA, isto é, com uma estrutura urbana compacta e difusa (Abramo, 2011).

Em relação à formação dos preços no submercado de comercialização dos APIs consolidados, procuramos enfatizar que as dimensões de interação social estabelecidas no território da favela são um fator determinante para desvelar o mistério dos altos valores praticados nesse mercado informal quando comparados aos valores do mercado formal. Identificamos dois atributos muito importantes no mercado informal que não estão presentes no mercado formal e que determinam uma diferença estrutural na dinâmica de formação dos preços e de atratividade para as famílias populares. Identificamos duas externalidades positivas como fatores determinantes na caracterização do mercado informal. A primeira denominamos de “externalidade de liberdade urbanística e construtiva”, que é valorada pelas famílias populares, pois permite a progressividade do processo construtivo, e a sua plasticidade se adéqua às flutuações do rendimento dessas famílias, bem como às variações no ciclo de vida familiar. Assim, o preço do bem imobiliário incorpora esse atributo, e o vendedor antecipa, no preço,

o uso futuro dessa liberdade urbanística e construtiva²².

A externalidade de liberdade urbanística e construtiva não é um valor absoluto, pois essa liberdade está condicionada por um conjunto de regras informais que disciplinam o seu processo de uso. Nesse sentido, nas favelas temos um “urbanismo tácito”, que condiciona o uso da liberdade urbanística e construtiva. Esse urbanismo tácito é uma das principais instituições do mercado informal e permite a reprodução das relações mercantis e do ambiente construído popular.

A segunda externalidade positiva denominamos de “externalidade comunitária”. Ela é o resultado de uma economia de reciprocidades nas favelas que permite que os seus participantes tenham acesso a bens e serviços de forma não monetarizada. A economia de reciprocidades está fundada em relações de DOM e Contra-DOM e nas relações de confiança e lealdade, que garantem a reprodução dos processos de reciprocidades no território da favela. Nesse sentido, as famílias que têm acesso a bens e serviços a partir das relações de reciprocidades complementam a sua cesta de consumo de bens e serviços sem fazer uso dos seus rendimentos.

No entanto, a condição para entrar nessa economia de reciprocidades é pertencer a redes sociais e/ou parentais que estão inscritas na territorialidade da favela. Assim, a venda de um imóvel nesse território possibilita que seus novos

donos ou locatários ingressem na rede de reciprocidades e, portanto, completamente a sua cesta de consumo familiar. Os preços do mercado informal incorporam essa externalidade positiva, e os vendedores antecipam a virtualidade de ganhos futuros familiares a partir de relações de reciprocidades.

As externalidades de liberdade urbanística e construtiva e a externalidade comunitária permitem um ganho de antecipação que é imposto e cobrado pelos vendedores do mercado informal. Esses ganhos potenciais, porém, têm um fator de desconto em relação aos benefícios das externalidades positivas. Nos dois casos, essas externalidades são o resultado de um processo de interação socioterritorial, processo que revela a historicidade das ações individuais e coletivas passadas nos assentamentos e define um conjunto de regras e normas coletivas que regulam e modulam o grau de intensidade do usufruto dos seus benefícios familiares promovidos por essas duas externalidades. Da mesma maneira, a intensidade de uso dessas externalidades para os novos moradores dos assentamentos está intimamente vinculada aos processos de aprendizagem social necessários ao conhecimento das regras e normas reguladoras do exercício da liberdade urbanística e da externalidade comunitária. Em termos concretos, as ações permitidas pela liberdade urbanística e construtiva estão submetidas a um “urbanismo tácito” produzido de forma coletiva e informal em cada assentamento. Assim, a entrada nas redes sociais

²² Para uma apresentação desses pontos, ver Abramo (2011).

que alimentam a economia de reciprocidades tem como requisito a construção de relações de confiança e lealdade (Pelligra, 2007) entre o novo morador e os que já participam da arquitetura socio-pessoal das relações de reciprocidades (Abramo, 2011).

Nos parágrafos anteriores, sublinhamos algumas das especificidades do mercado informal e, em particular, certas instituições e características desse mercado que estão ocultas na definição preconceituosa do senso comum sobre o mercado informal de solo. Estamos convencidos de que no mercado informal encontramos um conjunto de instituições, de natureza ínfima, que permite a sua regulação enquanto mercado regular e, sobretudo, estamos convencidos de que esse mercado oferece muitas vantagens comparativas em relação ao mercado formal e/ou à provisão estatal de moradias que exerce uma certa atratividade nas decisões residenciais das famílias dos setores populares.

Na medida em que a opção pelo mercado informal é um elemento estrutural na produção e na reprodução das metrópoles latino-americanas, estamos convencidos de que alguns fatores de vantagem comparativa do mercado informal em relação ao mercado formal devem ser levados em consideração na formulação de políticas públicas de provisão habitacional para os setores de baixa renda. A partir das evidências que apresentamos neste trabalho, concluímos que o mercado informal de solo é uma das principais portas de entrada dos pobres na cidade e opera o processo de mobilidade residencial dos setores populares nos assentamentos informais. Nesse sentido, pactuamos com Maricato, quando ela afirma: “enquanto continuar a produção da informalidade urbana a paz social está garantida [...]”²³. Encerramos, assim, com essas palavras e reiteramos que o mercado informal, ele também, é um fator estrutural para assegurar a regulação da paz social.

Referências

ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.

_____. *Mercado informal e favelas na cidade maravilhosa*. Rio de Janeiro, Oip-solo-CNPq, 2004. Relatório de Pesquisa.

_____. *A exuberância econômica nas favelas: um estudo das atividades econômicas e imobiliárias na favela do Jacarezinho*. Rio de Janeiro: Oip-solo-Instituto

²³ Palestra no Congresso da Anpur, Florianópolis, 2009.

Pereira Passos, 2005. Relatório de Pesquisa.

_____. *Características estruturais do funcionamento do mercado informal de solo nos assentamentos informais consolidados das grandes cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Habitare/Finep, 2006a. Relatório de Pesquisa.

_____. *Características estruturais do mercado informal de solo nas grandes metrópoles latino-americanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006b.

_____. *Alugo uma casa: o crescimento do mercado de locação informal na cidade do Rio de Janeiro*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007a. Relatório de Pesquisa.

_____. *Características estruturais do funcionamento do mercado informal de solo nas grandes metrópoles latino-americanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007b. Relatório de pesquisa. Relatório de Pesquisa.

_____. *A cidade caleidoscópica*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007c.

_____. *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre: Antac, 2009.

_____. *Mercado informal e impacto das políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Oipsolo-Faperj, 2010. Relatório de Pesquisa.

_____. *La producción de las ciudades*

latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Quito: Falco, 2011.

ALFONSIN, B. *Experiências de direito ao solo urbano no Brasil, Colômbia e Espanha: uma perspectiva jurídica comparada*. 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.

BAGNASCO, A. *Tracce di comunità*. Bologna: Il Molino, 1999.

CLICHEVSKY, N. *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, 2000.

_____. *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Campinas, SP, v. 2, n. 9, p. 55-71, nov. 2007.

DiPASQUALE, D.; WHEATON, W. *Urban economics and Real Estate markets*. Boston: Prentice-Hall, 1996.

GRANELLE, J.-J. *Economie immobilière: analyses et applications*. Paris: Economica, 1999.

JARAMILLO, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1985.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MCDONALD, J.; McMILLEN, D. *Urban economics and Real Estate: theory and policy*. London: Wiley-Blackwel, 2006.

PASTERNAK, S. Um olhar sobre habitação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 9, p. 81-117, 1. sem. 2003.

PELLIGRA, V. *I paradossi della fiducia*. Bologna: Il Molino, 2007.

PERLO, M. (Coord.). *Las Ciencias Sociales en México: análisis y perspectivas*.

México: Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004.

PULICI, A. *Impacto do Programa Rio Cidade na estruturação interna da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado) – Ippur, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

Resumo

O artigo propõe uma caracterização conceitual e empírica do mercado informal de solo nas grandes cidades brasileiras. Na primeira parte, discutem-se as principais características do mercado informal, classificado em dois grandes submercados. Em seguida, propõe-se uma taxonomia do mercado informal e identificam-se a sua forma de funcionamento e suas repercussões no uso do solo urbano. Apresenta-se, também, um conjunto de resultados empíricos sobre o mercado informal e a mobilidade residencial em assentamentos populares informais consolidados. Nas conclusões, realiza-se uma discussão sobre as particularidades estruturais do mercado informal e a sua transformação em um vetor estrutural de acesso ao solo urbano.

Palavras-chave: informalidade urbana, favela, mobilidade residencial, mercado informal, uso do solo urbano.

Abstract

The article proposes a conceptual and empirical characterization of the informal land market in the big Brazilian cities. In the first part it is discussed the main characteristics of the informal market, classified in two big sub-markets. Then, it is proposed a taxonomy of the informal market and it is identified its way of functioning and its repercussions in the use of urban land. It is present, also, a set of empirical results about the informal market and the residential mobility in popular informal consolidated settlements. In the conclusions, it is done a discussion about the structural particularities of the informal market and its transformation in a structural vector of access to urban land.

Keywords: urban informality, slum, residential mobility, informal market, use of urban land.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em maio de 2009

Pedro Abramo é Economista, Professor do IPPUR/UFRJ, Doutor em Economia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (1994), Coordenador do Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo e das redes de pesquisa INFO-Rio, INFOSOLO - Brasil e INFOMERCADOS - América Latina. Dedicar-se aos seguintes temas: estruturação intra-urbana, mercado imobiliário, acesso ao solo urbano.

Modalidades de asentamiento en una villa de la ciudad de Buenos Aires. El caso del sector 104 de la Villa 31 bis. 2006-2009

Verónica Paiva

Introducción

Del mismo modo que en el resto de las urbes latinoamericanas, la Ciudad de Buenos Aires sufrió las consecuencias económicas y sociales de la aplicación de las políticas neoliberales implementadas a partir del llamado “Consenso de Washington” a fines de los años '80. En Argentina, este proceso comenzó hacia principios de década de 1990 y fue incrementándose a lo largo del decenio y

principios de 2000 y tuvo importantes consecuencias en el incremento de la desocupación, la pobreza y la desigualdad social. Dicha desigualdad tuvo un fuerte correlato en el espacio construido, entre ellos, en la profundización de la segregación socioespacial y en el aumento del hábitat precario, es decir aquel que no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad.¹

¹ Se incluyen dentro de esta categoría las casillas, ranchos, locales no construidos con fines habitacionales y los hogares que ocupan viviendas precarias recuperables que para el Censo que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos conforman las casas tipo B1. Estas últimas son aquellas que cumplen por lo menos con alguna de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (pero sin cerámicos, baldosas, mosaicos, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua (Cravino, 2006).

En la Ciudad de Buenos Aires, existen tradicionalmente cuatro formas habitacionales vinculadas a la pobreza y el hábitat deficitario: las casas tomadas, los hoteles o pensiones, las villas y los asentamientos (Cravino, 2006). En cuanto a las primeras, se trata de edificios de uso habitacional, comercial o fabril, en general de propiedad privada pero inhabitados y sin uso, que son ocupados por familias sin techo con fines habitacionales. En cuanto a los hoteles y pensiones, constituyen locales para alojamiento de individuos o familias, que pagan una renta mensual a cambio de albergue. A diferencia de los primeros, conforman una vía legalizada de acceso a la vivienda, más allá de las condiciones de hacinamiento en las que suelen vivir los pensionistas. Respecto de las villas y asentamientos, si bien ambos conforman ocupaciones de tierra fiscal o privada, existen algunas diferencias significativas entre ambas tipologías. Mientras la “villa” constituye una ocupación espontánea surgida hacia los años '30, como consecuencia de las nuevas oportunidades laborales que brindó la sustitución de importaciones², los asentamientos fueron tomas de tierra organizadas surgidas a principios de la década de 1980 por efecto de diferentes medidas económicas que expulsaron a los

pobres de la Ciudad hacia el Conurbano Bonaerense,³ por ejemplo, ante la imposibilidad de continuar pagando los alquileres de sus viviendas (Aristizábal, 1998). A diferencia de las villas, están situados, mayoritariamente, en el Conurbano Bonaerense (Merklen, 1991).

Según las últimas cifras, para el año 2001, existían 20.000 familias (55.799 personas) viviendo en hoteles y pensiones (es decir, el doble de las que existían según el censo de 1991), mientras que los asentamientos pasaron de 385 a 1000 (Cornejo, 2006) y las villas de emergencia se incrementaron en un 77% entre 1991 y 2001 (93.000 personas) llegando a las 125.000 en el año 2005 (Pastrana; Di Francesco, 2009).

Junto a estas formas típicas de hábitat deficitario, en los últimos años, es posible registrar nuevos tipos de asentamientos precarios, tales como núcleos poblacionales ubicados bajo puentes, bajo autopistas o en los costados de carriles de trenes activos.

De acuerdo con ello, en este artículo nos centraremos en la situación de la Villa 31 bis del barrio de Retiro y, dentro de ella, en una zona específica: el sector

² Se denomina industrialización por sustitución de importaciones a la política económica implementada en los países del Tercer Mundo aproximadamente en la década del '30, tendiente a aplicar altos impuestos arancelarios a los productos industriales del exterior, para favorecer la fabricación de elementos que, sobre la base de una demanda interna preexistente, pudieran fabricarse localmente haciendo hincapié en el consumo interno y favorecer así la expansión industrial. En Argentina, la primera fase de la industrialización por sustitución se dio con el desarrollo de la llamada industria liviana, es decir, productoras de bienes de consumo no durables, sobre la base de materias primas locales (alimenticias, textiles, etc.) (Aspiazú, 1989:315).

³ Se denomina Conurbano Bonaerense a las 24 localidades que rodean a la Ciudad de Buenos Aires.

104. El caso merece atención por ser de muy reciente formación y por tanto, ser un buen exponente de las ocupaciones de tierras llevadas a cabo por los sectores de bajos recursos en los últimos años y de las causas que motivaron la formación de estos nuevos asentamientos. Asimismo, de las formas usadas para ocupar el suelo, de las estrategias im-

plementadas para producir el hábitat y de las medidas tomadas por el poder público para atender a dicha población. En especial en situaciones como estas, en que se ubicaron en sitios no urbanizables y tradicionalmente no utilizados por los pobres urbanos para asentarse, como las laderas de un tren activo.

Breves consideraciones metodológicas

Este artículo fue elaborado fundamentalmente con herramientas cualitativas de investigación, tales como la observación y la entrevista en profundidad. En cuanto a las entrevistas, apuntaron a conocer las trayectorias de vida y habitacionales de los pobladores, las causas y el año en que se habían instalado en el sector 104 y los mecanismos implementados para producir su hábitat. En cuanto a la cantidad de entrevistas tomadas, se realizaron alrededor de veinte, es decir, las necesarias para alcanzar la saturación de información, siguiendo el criterio de Glasser y Strauss (1967) de considerar finalizada la muestra cuando se entiende que nuevas entrevistas no agregarían mayor o mejor información.

A la vez y siguiendo los conceptos de Taylor y Bodgan (1987), las entrevistas fueron totalmente abiertas y sólo orientadas por un guión que señalaba los temas principales a abordar, pero que quedaban abiertas a que aparecieran aspectos que no hubieran sido considerados previamente y que se estimaran significativos. De este modo, y según la concepción de diseño flexible (Mendi-

zábal, 2007), este texto es producto de una relación interactiva con el trabajo de campo por el cual, además de las respuestas a las preguntas iniciales, se arrojan un conjunto de resultados relativos a las formas de asentamiento y a los mecanismos de compraventa informal de tierras, que no estaban previstos al iniciar la labor de campo y que son producto de ella.

Además de estas herramientas de tipo cualitativo, se recurrió a datos estadísticos sobre la Villa 31 realizados en censos recientes y publicados en diarios de circulación masiva y a información censal sobre la manzana 104 que fueron entregados por la dirección de prensa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Hechas las aclaraciones metodológicas pertinentes, a continuación haremos una breve reseña sobre la formación de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, caracterizaremos su tipología y realizaremos una breve reseña histórica sobre la Villa 31 para luego centrarnos específicamente en la manzana 104.

Las villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires. Breve historia de la Villa 31 y 31 bis

Como esbozamos en la introducción, en Argentina se denomina “villa” a las ocupaciones espontáneas de tierras surgidas hacia la década de 1930, como efecto de las migraciones internas iniciadas por la demanda de empleo que generó la industrialización por sustitución de importaciones posterior a la crisis del '30.

La primera villa se llamó “Villa Desocupación” y se formó en las cercanías del Puerto Nuevo (zona norte de la ciudad de Buenos Aires), a partir del asentamiento de obreros portuarios despedidos en el contexto de la crisis de los años treinta (Novick, 2003). Posteriormente, y a partir de ese antecedente, fue acuñada la expresión “villa miseria” o “villa de emergencia”, que se refiere a los asentamientos de trazado irregular, en general ubicados en tierras de propiedad fiscal, ocupados por migrantes internos o de países limítrofes que arribaron desde mitad del siglo XX y levantaron sus casas con materiales perecederos, sin equipamientos y sin regularidad dominial (Novick, 2003; Bellardi; De Paula, 1986). Sus ocupantes las llamaron “villas de emergencia” justamente porque pensaron que su localización en el lugar era temporaria, hasta que encontraran un sitio mejor para vivir (Merklen, 1991).

En cuanto a la Villa 31, está ubicada en un sitio estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, en forma próxima al centro comercial, financiero y político de la Capital (Figura 1).

Fue una de las primeras en levantarse en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la conformación de un primer núcleo de habitantes que, hacia los '30, formó la ya citada “Villa Desocupación”. Quince años después, se formaron otros dos núcleos poblacionales que hoy son parte de la “villa”. En un extremo se instalaron grupos de migrantes del interior, trabajadores de una de las compañías ferroviarias estatales ubicada en las cercanías del lugar y constituyeron el sector conocido como “Kilómetro 3”, que luego se consagró como barrio “Saldías”. Y, en el otro extremo, un sector poblado por inmigrantes italianos que se ubicó en viviendas precarias construidas por el gobierno, formando la “Villa 24”, posteriormente conocida como barrio “Inmigrantes”. Entre 1956 y 1958 se formaron otros asentamientos en las zonas intersticiales que existían entre los núcleos previos: el barrio Y.P.F, Comunicaciones y Güemes, todos formados por inmigrantes del interior del país y de naciones limítrofes.

En 1962, la Villa 31 estaba conformada por cinco barrios: Saldías, Y.P.F., Comunicaciones, Güemes e Inmigrantes (Pastrana, 1980) y para 1971 estaba integrada por 4883 viviendas, ocupadas por 24.385 personas, 11.479 mujeres y 12.906 varones, de los cuales el 43% tenía empleo, esencialmente en la construcción (40,5%). El resto se distribuía en diversas ocupaciones, comercio, servicio doméstico u metalurgia (Comisión Municipal de la Vivienda, 1971).

Figura 1: Ubicación de la Villa 31 y 31 bis. Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Urbeos- Cities. 2010.

Como el resto de las villas de la ciudad de Buenos Aires, la Villa 31 fue objeto de distintos proyectos de erradicación. El más importante fue el llevado a cabo en 1977, durante el período de la última dictadura militar en el país, y consistió en un menú de opciones que oscilaban entre la entrega de viviendas en zonas periféricas o complejos habitacionales edificados por el Estado, el pago de pasajes de retorno a las provincias de origen, o el liso y llano desalojo por medios pacíficos o violentos. El corolario de ese plan de erradicación fue la desaparición de muchas de las villas de la Ciudad, inicialmente las ubicadas en la zona norte, que nunca más volvieron a formarse, incluida la villa 31, que pasó de tener una población de 6001 familias (24.324 personas) en 1976 a 403 hogares (2.169 personas) en 1978 (Agostini, 1998).

El retorno a la vida democrática a fines de 1983 significó, entre otras cosas,

la posibilidad de volver a poblar los sitios en donde habitaba originalmente la población dentro de la ciudad y, en este contexto, la Villa 31 volvió a poblarse nuevamente, con nuevos y viejos vecinos. Hacia 2004 se constituyeron nuevos núcleos poblacionales en el área colindante con una autopista llamada Arturo Illia, y se conformó la Villa 31 bis, que nuclea tres sectores: el barrio Caacupé, el barrio Chino y el barrio Nuevo (Jaurégui, 2009).

En el contexto de un crecimiento general de la población viviendo en villas de emergencia, también se incrementó la Villa 31. Según el último censo realizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en abril de 2009 la población de la Villa 31 y 31 bis rondaba los 25.987 habitantes. En 2001 había 12.204 personas, es decir, menos de la mitad y, en el año 2003, 14.588 personas (Gutman, 2009).

Ubicación del sector 104

El sector 104 está ubicado en la Villa 31 bis, entre las vías del Ferrocarril San Martín y el Ferrocarril General Belgrano, cercana a la estación Saldías del Ferrocarril Belgrano Norte, que es una de las vías de entrada y salida a esta parte de la villa. Está ubicado a cuatro cuadras de la Av. Figueroa Alcorta al 3600 y a pocos metros del Paseo Alcorta (zona norte de la ciudad), en tierras que pertenecen a la Organización Nacional de Bienes del Estado (ONABE).⁴

Más exactamente, el sector 104 se levanta sobre las vías de un tren de carga de mercaderías que atraviesa el lugar dos veces por día en su paso hacia la estación Retiro.⁵ A los lados de estas vías se levantan las viviendas, a menos de un metro de los carriles del tren. El lugar comenzó a habitarse en junio de 2006, con la llegada de 100 familias que se instalaron con carpas y casillas. En la actualidad, existen allí 137 hogares, con un total de 738 personas.⁶

Los habitantes, lugares de origen, características sociodemográficas, trayectorias residenciales y la llegada a la Villa 31 bis

Los habitantes de este sector son personas nacidas en el país o en naciones limítrofes. Entre los nacidos en Argentina, la mayoría son provenientes del interior, esencialmente de provincias del norte argentino (Corrientes, Misiones, Tucumán) y, en cuanto a los procedentes de países limítrofes, centralmente paraguayos, peruanos y bolivianos.

En general, se trata de hogares que oscilan entre el hogar unifamiliar y los constituidos por ocho personas, aunque mayoritariamente se trata de familias de hasta cuatro miembros por vivienda,

con niños muy pequeños o adolescentes. El nivel de estudios de los jefes de hogar es, en su mayoría, el primario incompleto, aunque existen algunos de mayor nivel de estudios.

Las causas que motivaron el arribo a la ciudad se ligan mayoritariamente a factores de orden laboral, a la búsqueda de mejores oportunidades educativas para los hijos y a razones que atañen al ciclo vital individual y familiar, tales como el nacimiento de los hijos, las separaciones conyugales o el crecimiento de la familia.

⁴ Está ubicada sobre tierras que pertenecen a la ONABE y que fueron concesionadas a la empresa América Latina Logística, concesionaria del Ferrocarril San Martín (Novillo, 2006).

⁵ Una de las estaciones ferroviarias centrales de la ciudad de Buenos Aires.

⁶ Informado por el área de prensa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el día 5/8/2009.

En este sentido, la trayectoria residencial, entendida como el conjunto de cambios de residencia que realizan los hogares o personas a lo largo de su vida (Di Virgilio, 2007; Vacatello, 2001), esclarece los motivos que los han traído a la Ciudad de Buenos Aires, las causas por las cuales fueron cambiando, y también los factores que influyen en la mayor o menor calidad de su vivienda actual.

Por ejemplo:

Nélida⁷. Tiene 36 años y es peruana. Vino a Buenos Aires en 1997. Llegó a los 22 años porque quería dejar atrás su pasado con su antigua pareja con quien tenía severos problemas. Llegó desde Lima en 1997 y vivió durante unos 4 años en un hotel en pleno centro de la ciudad. Cuando tenía cerca de 28 años, conoció a su segundo compañero con quien vivió en un departamento que alquilaban, hasta hace aproximadamente 7 años. Él trabajaba de repositor de supermercado y ella vendía café en la calle. Luego el dólar se disparó: él perdió el trabajo y ella no pudo trabajar más porque ya tenía los niños, que hoy tienen 7 y 2 años. Por esa razón dejaron la casa que alquilaban. Vinieron a la Villa 31 bis porque su actual ex pareja tenía

un amigo allí. Llegó hace 7 años a otro sector de la Villa 31 bis (sector 14), pero tuvo que mudarse a raíz de graves problemas familiares con su actual ex pareja (violencia doméstica) y, de este modo, hace 6 meses que está en su vivienda actual por cuyo terreno pagó \$ 1000⁸. Actualmente Nélida casi no tiene trabajo ya que sólo realiza limpieza doméstica una vez por semana. No posee documento argentino definitivo, de modo que no puede cobrar planes sociales. Se sostiene con \$ 200 por mes que ingresan por su trabajo y otros \$ 200 que obtiene a través de la Tarjeta Porteña del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, posee un ingreso mensual total de \$ 400.⁹

Zulma tiene 35 años y nació en Misiones. Llegó a Buenos Aires a los 13 años junto a su madre, con la cual vivió en Bella Vista, Provincia de Buenos Aires. A los 17 años conoció a su primera pareja (con quien tiene 3 hijos de 18, 17 y 9 años) y fueron a vivir a una pensión ubicada en la zona céntrica. Luego se hicieron una vivienda en el terreno de la casa de su madre en Bella Vista, Provincia de Buenos Aires. Zulma se separó de su anterior compañero y conoció a Juan, santafecino, con quien vino a vivir

⁷ El nombre ha sido cambiado para preservar la identidad de las personas. No es una transcripción textual del relato sino una reseña realizada por esta autora.

⁸ En septiembre de 2009 \$ 1000 argentinos equivalían a U\$S 260.

⁹ \$ 400 equivalían a 104 dólares en septiembre de 2009. Para agosto de 2009, la Canasta Básica Total, es decir, el índice con el que en Argentina se mide la línea de pobreza se calculaba en \$ 331, 76 (U\$S 86, 39) y la Canasta Básica de Alimentos, con la que se mide la línea de indigencia, estaba en \$ 146,71 (38,20). El costo de la Canasta Básica Alimentaria de \$ 146, 71 expresa los alimentos mínimos para proveer las necesidades calóricas de un adulto entre 30 y 59 años, mientras que los \$ 331,76 incluyen alimentos y servicios no alimentarios necesarios para un adulto entre 30 y 59 años. Disponible en: <<http://www.indec.mecon.gov.ar>>.

al sector 104, buscando una vida en soledad. Supo del lugar porque tiene parientes en otra zona de la Villa 31 y, caminando, vio este sitio en donde había espacio para comprar.

Cuando adquirió el terreno, hace aproximadamente un año, éste ya poseía una habitación y baño séptico. Ahora están en plena construcción de dos cuartos más, todos de ladrillo. Zulma no trabaja desde hace dos meses, pero su compañero trabaja de administrador de obras de construcción, con un ingreso de \$ 2300 al mes. Hasta hace dos meses, cuando trabajaban los dos, el ingreso familiar alcanzaba los \$ 3500 mensuales.¹⁰

A las historias de Nélide y Zulma se agregan muchas otras que señalan que la llegada a la Ciudad de Buenos Aires se produjo entre 1987 y 2006 y mayoritariamente entre 1998 y 1999, que la llegada a la Villa 31 ocurrió entre 2002 y 2006 y el arribo al sector 104 en un período que oscila entre el año 2006 y los últimos 3 meses del 2009.

De este modo, luego de un itinerario que supuso el tránsito por pensiones, casas alquiladas, vivienda propia en terrenos de parientes o una vivienda en la misma u otra villa de la ciudad, la llegada al sector 104 se produjo no más allá de 3 años atrás, a veces por razones de tipo familiar, en otras por causas macroeconómicas (tales como las deba-

bles económicas que impidieron seguir pagando hoteles o alquileres) y en otras por razones de carácter mixto, es decir, urgencia de ampliar la vivienda por necesidades de la familia, en contextos económicos adversos que impedían hacerlo en los sitios en donde ya vivían.

En todos los casos, el nivel de ingreso de la familia y, particularmente, el tiempo de asentamiento en el sector definen la calidad de la vivienda actual, ya que quien posee un ingreso más alto puede construir su casa de ladrillo y material y quien sólo alcanza ingresos mínimos sólo utiliza la chapa y la madera. Sin embargo, es el tiempo en el asentamiento lo que marca con mayor nitidez la calidad de la vivienda, dado que toda la Villa 31 bis posee un patrón de asentamiento que señala que los inicios de nuevo núcleo poblacional siempre se produce en terrenos despoblados. Sobre ellos, los nuevos vecinos ocupan tierras, levantan sus casas de modo transitorio con materiales muy básicos que luego van suplantando y van agregando la infraestructura de servicios.

Citando a una entrevistada:

Cuando yo llegué al sector 14, en otra zona de la Villa, el lugar era igual a éste. No había nada. No había viviendas, ni agua, ni luz. Con el tiempo se fue armando el lugar y ahora ellos tienen todo.¹¹

¹⁰ Ese monto, en septiembre de 2009 equivalía a 911 dólares. Equivalía a \$ 700 por persona, es decir, al doble de la Canasta Básica Total por cada uno de los 5 integrantes del hogar.

¹¹ Nélide. Entrevista realizada en mayo 2009.

De este modo, también el sector 104 reproduce este patrón de asentamiento y es por ello que quienes llegaron hace pocos meses poseen viviendas levantadas con materiales de muy baja calidad, esencialmente madera, chapa y cartón

y un acceso muy precario a servicios esenciales como agua, luz o el baño. Este hecho, junto al nivel de ingreso del hogar, define la rapidez con que se puedan mejorar la calidad de la vivienda.

Las redes vinculares y el acceso a la Villa 31 bis, patrón de asentamiento y estrategias de producción del hábitat

Redes y acceso a la Villa 31

El papel de las redes sociales en la circulación de información necesaria para resolver las cuestiones inherentes al trabajo, alimento o vivienda entre las personas u hogares de bajos ingresos ya ha sido puesta de relieve por distintos autores (Granovetter, 1973; Lomnitz, 1998; Feldman; Murmis, 2002; Di Virgilio, 2004; Ziccardi, 2008), que marcan su importancia en la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores populares.

El caso de los habitantes del sector 104 no es una excepción, ya que ninguno llegó al sitio azarosamente, sino porque tenían familiares o amigos viviendo allí y fueron esas redes las que las llevaron a la Villa 31 y no a otro lugar de la ciudad. Es el caso de Nérida, cuya ex pareja tenía un amigo y tíos en la Villa 31 bis; el de Nora, que tiene tíos y hermanos que habitan en la 31 desde aproximadamente 1989, el de Asunta que también tiene hermanos en la Villa 31; el de Pedro, el

de Luis y el de Danilo,¹² todos con redes de parientes o amigos que habitan el lugar desde hace mucho años y fueron el enlace hacia la Villa 31 o 31 bis.

Del mismo modo, el asentamiento en el sector 104 también se produjo a través de la información que circula a través de redes de parientes, amigos, vecinos o compañeros de trabajo.

Nérida:

Hace seis meses que estoy acá. Vine porque me dijeron, preguntando a ver si vendían terrenitos. La gente viene acá y agarra dos o tres terrenos y empieza a vender. Me dijeron que acá se vendía y compré por \$1000. La casilla estaba pero tuve que agrandar [...].

Asunta:

Yo alquilaba una pieza en la zona del Playón.¹³ Una pieza con baño

¹² Todos los nombres citados son ficticios para resguardar la identidad de los entrevistados.

¹³ Zona céntrica de la Villa 31 Bis.

incluido. Empecé pagando \$ 250, luego 300 y luego \$ 350.¹⁴ Yo no quería alquilar más. Y preguntando me dijeron de un señor que vendía acá. El no quería vender, porque el terreno era para un hermano, pero yo le rogué y me lo vendió. Me dio facilidades para poder pagar [...]. Hace un año que estoy acá. Ya no alquilo [...].

De este modo, y a través de los relatos, queda claro cómo el asentamiento en el sector 104 se produjo a través de la información que circulaba entre parientes, amigos y vecinos y fueron las llaves de entrada hacia esa zona de la Villa.

Patrón de asentamiento

En cuanto al patrón de asentamiento, el sector 104 comenzó a poblarse en junio de 2006, a partir de la instalación de cerca de 100 familias. ¿Cómo se fue poblando?, ¿con qué dirección en el espacio y a través de qué mecanismos de organización formales o informales?

Respecto de la dirección, si se tiene en cuenta que la entrada tradicional a la Villa 31 está ubicada detrás de la Estación Terminal de Micros del barrio de Retiro (hacia el sur de la Ciudad), puede decirse que los nuevos habitantes fueron ocupando terrenos lindantes a las vías del tren de carga, con un sentido sur-

norte (desde el fin de la Villa 31 bis, hacia la estación Saldías) y de oeste a este. Es decir, ocuparon primero las tierras lindantes al ferrocarril en su costado oeste (hacia el centro de la Ciudad) y luego el otro lado (Figura 2).

Los terrenos se demarcaron con un hilo para señalar la posesión, aunque sin dimensiones predeterminada ni organización espacial dentro de la trama disponible. A partir de allí, esos terrenos se edificaron o se vendieron a nuevos vecinos y comenzó a ocuparse el lado opuesto, es decir, el costado este, lindero a la vía férrea por donde circula el tren, a través del mismo método, es decir, el uso de un hilo para marcar y señalar la posesión del terreno.

Luego de ello comenzaron a levantar las viviendas. De allí que, teniendo en cuenta el patrón de asentamiento comentado, los ubicados en el extremo norte (más cercano a la estación Saldías) y en el costado este de las vías del tren son los que poseen peores viviendas, y en general, carecen de servicios básicos de saneamiento, como agua o baño, ya que tienen pocos meses morando en el lugar.

Producción del hábitat

Más allá de las definiciones vigentes,¹⁵ vamos a entender aquí por producción

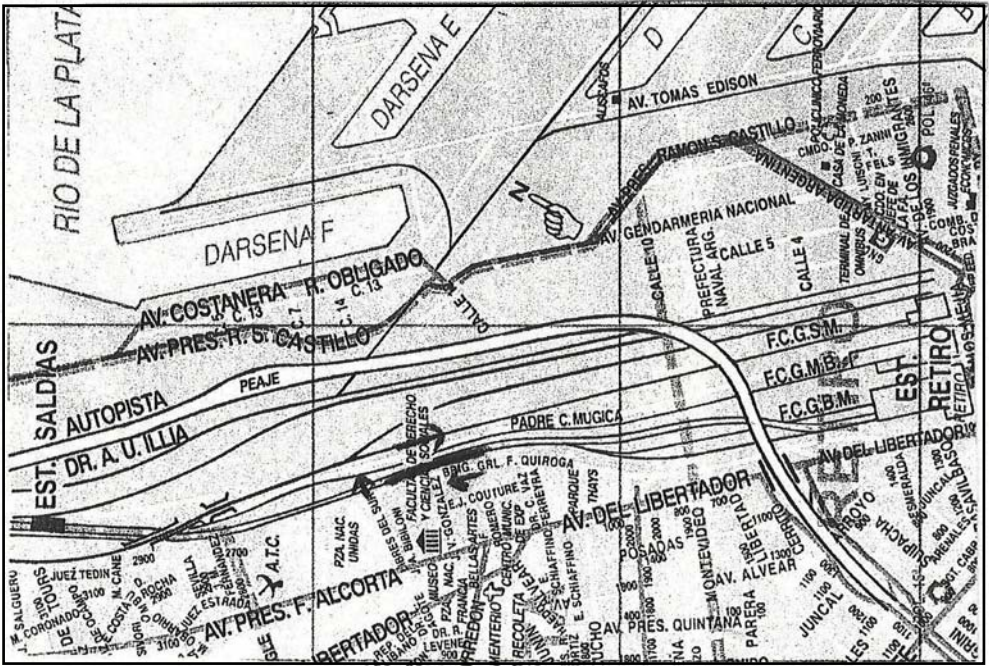
¹⁴ 91 U\$S o el ingreso aproximado a la Canasta Básica Total, mensual, calculado para que una persona no cayera bajo la línea de pobreza, en agosto de 2009.

¹⁵ Siguiendo la definición generalizada de producción social del hábitat, se entiende por ello todos los procesos generadores de espacios habitables, a través de modalidades autogestionarias que incluyen desde la autoproducción espontánea de la vivienda, hasta las acciones de tipo colectivo y altamente organizada, implementadas por actores que no persiguen fines de lucro (Ortíz, 2002).

del hábitat, todas las estrategias, colectivas o mercantiles, implementadas por los habitantes para acondicionar el sitio donde viven, lo que incluye tanto las estrategias utilizadas para acceder a los

terrenos, las usadas para edificar la vivienda y los mecanismos puestos en marcha para acceder a los servicios mínimos indispensables: agua, luz, gas.

Figura 2: Ubicación aproximada del sector 104, Villa 31 bis y dirección del patrón de asentamiento



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las formas de acceso a los terrenos, ya dijimos que los primeros pobladores ocuparon tierras que demarcaron con hilos para señalar la posesión. Luego de ello, la manera de habitual de acceder a los mismos es la compraventa entre vecinos. En cuanto al valor de los terrenos oscilan mayori-

tariamente entre \$ 1000¹⁶ y \$ 3000 y, en el caso máximo, \$ 7000,¹⁷ dependiendo del nivel de mejoras que tenga el predio. Es decir, se trata de precios ostensiblemente más económicos que las áreas consolidadas de la Villa 31 (como Y.P.F. o Comunicaciones), en donde un terreno con una habitación y un baño

¹⁶ 260 Dólares a septiembre de 2009.

¹⁷ 1823 Dólares, en septiembre de 2009.

cuesta entre \$ 20.000 y \$25.000,¹⁸ a diferencia de los \$ 7000 que sale un terreno con esas mismas características en esta zona de la Villa 31 bis.

Una vez obtenido el terreno, no existen métodos formales para refrendar la propiedad, ya que en la mayor parte de los casos se sostiene de hecho y de palabra. En algunos otros, se firma un papel ante un vecino y en otros (muy pocos), se utiliza el censo realizado por las autoridades públicas (el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo) para rubricar la posesión, ya que es un documento que indirectamente deja asentado qué personas habitan en el sitio.

Una vez adquirido el terreno, la edificación se realiza siguiendo las necesidades y posibilidades económicas del hogar, mediante estrategias que fluctúan entre la autoconstrucción o la contratación de alguna persona que tenga conocimientos de albañilería.

En cuanto a los servicios, los habitantes se abastecen de agua a través de un caño perteneciente al Ferrocarril General Belgrano (que autorizó este uso), que se conecta a una manguera general que bordea las viviendas y que se lleva al interior de cada casa con una conexión tipo T. Para quien no sabe realizar la conexión, su costo es de \$ 50. En cuanto al resto de los servicios, nadie posee baño con descargue cloacal por-

que resulta imposible instalar dicha infraestructura ante la presencia de las vías y el paso del tren, por lo cual la mayoría utiliza pozo séptico. Respecto de los habitantes recién instalados (en general, los ubicados en lado este), utilizan el baño de algún vecino, quien les permite su uso, al igual que el acceso al agua, para quien aún no haya podido realizar la conexión interna. En cuanto al resto de servicios, la luz llega a todos los vecinos a través de instalaciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad, el gas se obtiene por medio de garrafas y no existe ningún tipo de recolección de desechos, los que, en su mayoría, se arrojan en áreas cercanas a las viviendas.

En torno a las estrategias de producción del hábitat, puede decirse que existen muy pocas acciones de tipo colectivo, que se reducen a juntar dinero entre los vecinos para instalar la manguera general o resolver situaciones ante el Gobierno de la Ciudad, mayoritariamente referidas a defender su asentamiento definitivo en el sitio. Fuera de estas acciones comunes, que son puntuales y esporádicas, lo que prima es la resolución individual de las necesidades (autoconstrucción familiar o acceso a los servicios) y mayoritariamente las de tipo de mercantil, esencialmente, la compra-venta entre vecinos para resolver el acceso al hábitat, el pago a terceros para la construcción de las conexiones internas del servicio de agua o de la edificación de la vivienda.

¹⁸ 6510 Dólares, en septiembre de 2009.

Políticas del Gobierno de la Ciudad en relación a la Villa 31, 31 bis y específicamente al sector 104

En cuanto a las políticas relativas a la urbanización de la Villa 31 y 31 bis, y más específicamente las relativas al sector 104, puede decirse que no hay un plan claro de acción en torno a la misma, ya que, en principio, no existe una definición concreta de cuál es la autoridad pública que debe intervenir, pues se trata de una villa ubicada en la Ciudad de Buenos Aires, pero asentada sobre terrenos de propiedad nacional, privados o concesionados. En este sentido, mientras la Villa 31 tiene múltiples dueños, como la Administración de Puertos, Repsol YPF y la Armada, la Villa 31 bis está asentada en suelo de Ferrocarriles

Argentinos gestionado por el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) (Lanata, 2009).

En este contexto, si bien la Villa 31 y 31 bis está localizada en la ciudad de Buenos Aires, no le caben los objetivos del plan de urbanización en villas y barrios carenciados (Ley 148 de 1999)¹⁹ que implementa el Instituto de la Vivienda (IVC) y que sólo alcanzan a las villas de la Ciudad.

En este cuadro de constante indefinición de políticas y autoridades de incumbencia, desde los '90 a la fecha, la

¹⁹ *Plan de urbanización en villas y barrios carenciados*: A partir de 1984, en coincidencia con el retorno de la democracia, se comienza a plantear una política dirigida al tratamiento de las villas y los asentamientos informales de la ciudad a través de la sanción de medidas de corte legal y ejecutivo, aunque hay que mencionar también que antes del período autoritario hubo también medidas para solucionar esta problemática. Actualmente, los esfuerzos por radicación apuntan a la consolidación urbana desde los parámetros de la ley N° 148 de 1999 que declara la atención prioritaria a la problemática social y habitacional de las villas por medio de la creación de la (C.C.P) Comisión Coordinadora Participativa, conformada por representantes del poder ejecutivo, la legislatura de la ciudad y comités de vecinos de cada asentamiento para elaborar el diagnóstico. Los objetivos de trabajo de la comisión son: a) la integración física y social de los asentamientos, apuntando a que se constituyan en barrios, b) Estandarización de las condiciones medioambientales con las del resto de la ciudad apuntando a mejorar la calidad de vida, c) generación de mecanismos de participación comunitaria en la toma de decisiones acerca de su entorno urbano. Para el cumplimiento de lo anterior se implementa la siguiente metodología: Relevamiento físico para determinar la estructura urbana, ocupación del suelo, estado de construcciones y relevamiento socioeconómico a partir de la comparación con datos censales; diagnóstico a partir de las variables físicas para dar cuenta de las necesidades en infraestructura y de carácter edilicio, elaboración de un plan de urbanización que apunte a la regularización dominial según el propietario del lugar donde está la vivienda, regularización del tejido urbano, infraestructura y completamiento del equipamiento comunitario. A partir de lo anterior se trabajará en los siguientes programas, como alternativas de intervención que ayuden en la construcción y gestión del plan. Estos son, el Programa de apertura de calles, el Programa de viviendas colectivas o individuales, el Programa de reordenamiento parcelario, el Programa de saneamiento ambiental, el Programa de equipamiento comunitario, el Programa de mantenimiento y mejoras. Fuente: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/vivienda/programas.php?menu_id=7535

Villa 31 y 31 bis han sido objeto de distintos proyectos que oscilaron entre la radicación y la erradicación,²⁰ llegando a la presente década sin un plan definido respecto de cómo operar y que delimite claramente quién debe actuar.

En la actualidad, las políticas implementadas en la Villa 31 y 31 bis, y más específicamente en el sector 104, se remiten mayoritariamente a las intervenciones de tipo asistencial (esencialmente, planes sociales) o las que provienen del ámbito del Ministerio del Espacio Público del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, por lo que se percibe una notable ausencia de los organismos oficiales ligados estrictamente a la política urbanística o habitacional.

Desde el Ministerio de Espacio Público del Gobierno de la Ciudad, se están ejecutando tres planes, orientados a atender estos aspectos: un proyecto de obras de agua en la Villa 31 bis (lo que incluye tendido de red pluvial y de agua), otros proyectos dirigidos a mejorar el espacio público de la villa, esen-

cialmente a través de la edificación de plazas y canchas de fútbol en la Villa 31 y otros proyectos para mejorar el tendido de luz eléctrica, para lo cual están trabajando con las empresas prestatarias para mejorar el estado de las conexiones eléctricas que se encuentran sobrecargadas.

Fuera de esto, están elaborando junto a la Universidad de Buenos Aires un plan orientado a atender habitacional y urbanísticamente la Villa 31 y 31 bis. Sin embargo, dado que el plan se halla en proceso de elaboración, no pueden darse a conocer sus lineamientos centrales o pormenorizados.²¹

El caso del sector 104 tiene particularidades que colocan el caso en un lugar especial, ya que se trata de un asentamiento localizado a menos de un metro de las vías por donde transita un tren carguero, que recorre el tramo dos veces al día. Por lo cual, más allá de cualquier tipo de discusión sobre la propiedad de las tierras, lo cierto es que este tipo de instalación está expresamente prohibida

²⁰ Respecto de los planes y proyecto, a principios de los años '90 el Gobierno Nacional firmó un decreto para entregar la tierra a sus habitantes, que nunca se implementó; a mediados de los '90 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ofreció subsidios monetarios con el objeto de desalojar parte de la villa para construir la Autopista Arturo Illia. Dicho intento no sólo supuso la entrega de dinero, sino el desalojo forzoso mediante el uso de topadoras de demolición de viviendas entre los años 1994 y 1996 en que cesó esta práctica. Siempre en la década del '90 se inicia en terrenos cercanos a la villa 31 los proyectos Puerto Madero I y Puerto Madero II, impulsados por sectores del capital inmobiliario, orientados a construir en el área edificios comerciales, hoteles o viviendas de lujo, dirigidas a un segmento de altísimo poder adquisitivo. En el contexto de ese proyecto, la villa 31 y 31 bis vuelven a estar en el ojo de la apetencias comerciales, no sólo por el altísimo valor inmobiliario de sus tierras, si no porque marcarían la contracara "pobre" del sector de ciudad de lujo que se pretende implementar (International Alliance of Inhabitants, 2008).

²¹ Entrevista respondida por Martín Bochkztaian, en nombre del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, el 16/8/2009.

por ley. Frente a esta situación, la única solución ensayada hasta el momento consiste en un acuerdo “de hecho” realizado durante el 2009, entre las autorida-

des y los vecinos del sector, que permite que se queden en el sitio a condición de que no se asienten más familias.

Conclusiones

Tal como lo señalan distintos autores, durante los años '90 y el primer decenio de los 2000 se produjo un intenso incremento de los niveles de pobreza y desocupación que repercutió en el aumento de la población en situación de déficit habitacional (villas, casas tomadas, asentamientos informales, etc.). Paralelamente, durante estos años, la Ciudad de Buenos Aires vivió un proceso de urbanización orientado por la lógica del mercado, que si bien en términos generales implicó la profundización de la segregación residencial entre el norte y el sur de la ciudad, significó también la valorización del espacio residencial en ciertos sectores de la urbe²², por los cuales a partir de la construcción de emprendimientos inmobiliarios orientados a grupos de altos ingresos (torres *countries*, *shoppings*, etc.), se produjo no sólo el desplazamiento de los sectores de ingresos medios hacia otras áreas de la Ciudad de menor costo inmobiliario, sino también la ocupación por parte de los sectores más pobres de aquellos terrenos que el mercado inmobiliario no usa o desecha por no considerarlos redituables. (Szajnberg, 2009).

En el contexto de estas razones de orden estructural, y constreñidos por

ellas, los pobres construyeron sus proyectos personales de vida, en general, conformados por los mismos sucesos, éxitos y fracasos que suelen constituir la biografía de cualquier sujeto contemporáneo: formar pareja, tener hijos, desplazarse por razones de orden laboral, perseguir horizontes de progreso, ampliar la vivienda en virtud del crecimiento de la familia, cambiar de residencia por efecto de las separaciones conyugales, concretar el sueño de la casa propia o mudarse ante la imposibilidad de seguir pagando alquileres de casas u hoteles. Pero en el contexto particular de la década del '90, signado por la mercantilización de las relaciones sociales (Álvarez Leguizamón, 2002) y la retracción del estado en la delimitación de las políticas públicas, tuvieron que hacerlo apelando al único capital con que contaban: sus redes sociales. Y a través de estos métodos se fueron instalando en los intersticios vacantes de la ciudad, tal como este sector 104 de la Villa 31 bis cuya disponibilidad de tierras fue comunicada a través de las redes de información que circulaba entre parientes, amigos o vecinos. Pero, paradójicamente, lo hicieron reproduciendo las mismas pautas de mercado que los llevaron hasta ahí y pusieron en juego un conjunto de redes

²² San Telmo o la Boca, por ejemplo.

de reciprocidad más signadas por la mercantilización que por la solidaridad, a través de las cuales la tierra se compra, se vende o se alquila y se accede a los servicios esenciales.

A partir de la generalización de estas prácticas de compraventa entre vecinos, no sólo se ponen en crisis las antiguas acciones de tipo colectivo que eran tradicionales entre los habitantes de villas de emergencia,²³ sino que se habilita la existencia de un mercado informal de tierras, que no sólo reproduce las pautas del mercado formal, sino que genera la aparición de un nuevo fenómeno: la reconversión tierras que antes sólo tenían valor de uso (como los terrenos ferroviarios) en tierras que ahora poseen valor de cambio.

Frente a estas nuevas formas de ocupación del espacio, el poder público sólo ha puesto en marcha medidas provisionales, tales como los acuerdos de hecho que permiten a la población quedarse en el lugar a condición de que no se instalen más familias, pero que no constituyen soluciones de fondo que reparen

el problema de estar asentados en sitios peligrosos y no urbanizables. Paralelamente, las políticas públicas tampoco han ensayado respuestas que contengan esta forma particular de producción del hábitat que parece haberse extendido durante los años '90, es decir, la generalización del intercambio mercantil entre vecinos.

¿Cómo operar ante este escenario social, habitacional y urbanístico tan complejo? Es difícil aventurar respuestas certeras y definitivas. Pero siguiendo los resultados que dejó el trabajo de campo realizado en este pequeño sector de la ciudad, los caminos más fructíferos parecerían ser aquellos que apunten a resolver lo que estos habitantes necesitan, es decir, terrenos pero no viviendas (porque ellos saben construirlas), proyectos que recuperen la autoconstrucción (dado que les sobran las capacidades para ello) y medidas que apunten a fortificar la construcción colectiva del hábitat y que reemplacen lentamente las de tipo mercantil, que parecerían ser las dominantes en el contexto actual.

²³ En este sentido es de destacar que si bien la villa de emergencia se formó al calor de la ocupación de tierras, en otros momentos históricos del país, ello no conducía a la compraventa de las mismas entre vecinos. Por otro lado, existían otras formas de producción del hábitat, que aunque fueran no legales (conexiones clandestinas de agua o de electricidad) suponían la puesta en marcha de acciones colectivas tanto para la compra del material necesario para realizarlas (caños, cables), como para el tendido de las mismas entre los vecinos. Existieron además períodos en donde primó la producción colectiva del equipamiento común, por ejemplo a través de la construcción de cañerías y grifos de agua, mejoramiento de los senderos peatonales o el levantamiento de columnas de alumbrado público, que se llevaban a cabo por impulso del estado, con fuerte aporte de mano de obra de los habitantes (Pastrana, 1980).

Referencias

- AGOSTINI, Silvia et al. *Resistencia y exclusión: el caso de la villa de Retiro*. Buenos Aires: Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionadas (SEDECA), 1998.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la fopolítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, VE, v. 8, n. 1, p. 57-89, 2002.
- ASPIAZU, Daniel. Industrialización substitutiva. In: DI TELLA, Torcuato (Comp.). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Puntosur, 1989. p. 315-317.
- ARISTIZÁBAL, Zulema; IZAGUIRRE, Inés. *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1998.
- BELLARDI, Marta; DE PAULA, Aldo. *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.
- BERMÚDEZ, Ismael. *Clarín*, Buenos Aires, jul. 2004. Suplemento Económico.
- COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA. *Investigación aerofotográfica terrestre en villas de emergencia de la Capital Federal: villa de emergencia N° 31*. Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda, 1971.
- CORNEJO, Jesús. Se triplicaron las villas en el conurbano, *La Nación*, Buenos Aires. jul. 2006.
- CRAVINO, María Cristina. *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.
- MARTÍN CRIADO, Enrique. Hábitus. In: REYES, Román (Dir.). *Diccionario crítico de ciencias sociales: Terminología científico social*. México: Plaza y Valdés, 2009. Disponible en: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/H/habitus.htm>>. Acceso en: 28 abr. 2009.
- DEFENSORÍA DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. *Informe de Situación: desalojos de "Nuevos Asentamientos Urbanos"*. Buenos Aires, 2006.
- DI VIRGILIO, Mercedes. Casa se busca: explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales. In: CUENYA, Beatriz; FIDEL, Carlos; HERZER, Hilda (Coord.). *Fragmentos sociales: problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004. p. 211-233.
- _____. Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. In: CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES, 2007, Quito. *Congreso en conmemoración de los 50 años de FLACSO*. Quito: FLACSO, 2007.
- FELDMAN, Silvio; MURMIS, Miguel. Las ocupaciones informales y sus formas de sociabilidad: apicultores, albañiles y feriantes. In: BECCARIA, Luis; FELDMAN, Silvio; BARTLEY,

Paula. *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002. p. 171-221.

GLASSER, Barney G; STRAUSS, Anselm L. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine, 1967.

GRANOVETTER, Mark. La fuerza de los vínculos débiles. *American Journal of Sociology*, Chicago, vo. 78, no. 6, p. 1360-1380, 1973.

INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS. Villa 31, Retiro, Buenos Aires, Argentina. *Noticias*, Buenos Aires, 2008. Disponible en: <http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americanas/villa_31_retiro_buenos_aires_argentina>. Acceso en: 28 sep. 2009.

GUTMAN, Daniel. En ocho años la población de la villa 31 creció más del doble. *Clarín*, Buenos Aires, abr. 2009. Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2009/04/07/um/m-01892972.htm>>. Acceso en: 28 sep. 2009.

JAUREGUI, Jorge Mario. *Villa 31- Retiro, Buenos Aires: proyecto de estructuración sociespacial*, 2009. Disponible en: <<http://www.jauregui.arq.br/villa31.html>>. Acceso en: 28 sep. 2009.

LANATA, Jorge. La favelización anunciada. *Crítica de la Argentina*, Buenos Aires, jan. 2009. Disponible en: <<http://www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=17689>>. Acceso en: 28 sep. 2009.

LOMNITZ, Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Madrid: Siglo XXI, 1998.

MENDIZÁBAL, Nora. Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. In: VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (Comp.). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa, 2007. p. 65-103.

MERKLEN, Denis. *Asentamientos en la Matanza: la terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogo, 1991.

NOVICK, Alicia et al. *Las palabras de la ciudad: ciudad, villa, suburbio, barrio, Country -Club, Plaza, Chalet y Conventillo*. Buenos Aires: Instituto de Arte Americano, FADU-UBA, 2003. n. 131.

NOVILLO, Pablo. Villa 31: piden echar a los usurpadores. *Clarín*, Buenos Aires, p. 38, jul. 2006.

ORTÍZ, Enrique. Con los pies en la tierra: a manera de introducción. *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*. México: HIC-AL -UAM, 2002.

PASTRANA, Ernesto. Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973). *Revista Interamericana de Planificación*, México, n. 54, p. 139, 1980.

PASTRANA, Ernesto; DI FRANCESCO, Verónica. *Una ciudad fragmentada y desigual*. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-118063.html>>. Acceso en: 28 sep. 2009.

SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD. *Diag-*

nóstico institucional: asentamientos precarios, villas, NHT, inmuebles intrusados, barrios municipales y complejos habitacionales. Buenos Aires: Sindicatura General de la Ciudad, 2007.

SZAJNBERG, Daniela. *Los nuevos asentamientos informales en la ciudad de Buenos Aires*: el caso de las tierras ferroviarias desactivadas en los barrios de chacarita, paternal, caballito y barracas. Buenos Aires: NOBUKO-FADU, 2009.

TAYLOR, S; BODGAN, R. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós, 1987.

ZICCARDI, Alicia (Comp.). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*: los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2008.

VACATELLO, Liliana. Una aproximación diagnóstica de la problemática habitacional de los hoteles y pensiones ubicados en los barrios de Balvanera y Recoleta. *Centro de Documentación de Políticas Sociales*, Documento, Buenos Aires, n. 25, 2001.

Resumen

En los últimos diez años se ha incrementado significativamente la cantidad de personas que habitan en villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires. En ese contexto, el objetivo de este artículo es analizar el caso del sector 104 de la Villa 31 bis de la Ciudad de Buenos Aires, formada en el año 2006, como un ejemplo de los múltiples nuevos núcleos poblacionales consolidados dentro de las villas de emergencia en estos años. El estudio de caso, llevado a cabo centralmente con métodos de tipo cualitativo como la observación y la entrevista en profundidad, tuvo por objetivo analizar las causas que llevaron a los pobladores a asentarse en el sitio, los mecanismos utilizados para acceder a los terrenos, el rol de las redes sociales en la producción del hábitat y sus trayectorias residenciales

Abstract

During the last ten years there has been a considerable increase of people living in the slums (villas) of City of Buenos Aires. The objective of this paper is to analyse the case of the the 104 sector of Villa 31 bis, which was set up in 2006. This case is used as an example of the multiple nucleus consolidated during these years in the City of Buenos Aires. With the objective of analyse the causes that lead the people to settle in the site, the mechanisms used by them to get the land, the role of the social nets of habitat production and the residential trajectories. The most important conclusions of the paper are not only related to this particular case and its particularities but also to detect the mechanism that are used in the informal land market to buying and selling land in the slums that

anteriores. Las conclusiones más importantes del estudio, se refieren no sólo a las particularidades que exhiben los asuntos comentados, sino a detectar el mercado de compraventa informal de terrenos que se manifiesta dentro de la villa y que parece ser el mecanismo generalizado para acceder a la vivienda.

Palabras claves: villas de emergencia, asentamientos informales, producción del hábitat, mercado informal de tierras, pobreza urbana, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

apparently are the generalized method to get a house.

Keywords: Slums, informal settles, production of habitat, informal land market of land, urban poverty, City of Buenos Aires, Argentina.

Recebido em abril de 2010. Aprovado para publicação em maio de 2010

Verónica Paiva é Professora da Universidad de Buenos Aires, Área Ciencias Sociales, Docente-Investigadora da Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio, Proyecto A 422.

A desruralização do urbano: a repressão aos usos rurais durante as reformas urbanas no Rio da Belle Époque

Leonardo Soares dos Santos

Introdução

Este estudo procura analisar o processo de *desruralização* da cidade do Rio de Janeiro na virada do século XIX para o XX. Mas, antes de começarmos, algumas considerações se fazem necessárias. Parece inconteste que os termos *cidade* e *urbano* sejam sinônimos. Fato que a leitura de um dicionário de língua portuguesa, por mais modesto que seja, confirmará tranquilamente. Essa constatação subentende a idéia de que uma cidade bem organizada e desenvolvida possui regras bem consolidadas de separação entre usos urbanos e rurais, o que se expressa na delimitação de zonas geográficas específicas. E essas regras, dados

o seu peso e a sua força, que as tornam elementos quase naturais, por si sós tornam inconcebível a permanência de usos rurais num mesmo espaço.

Entretanto, cumpre sempre lembrar que o predomínio econômico e político da cidade sobre o campo é, na verdade, expressão de um determinado estágio de uma etapa de um processo bem mais amplo. Reconstituir alguns dos momentos do período histórico em que o que hoje se apresenta como um fato consumado começava a se consolidar e ainda não era plenamente reconhecido é, sem dúvida, um dos maiores atrativos que

podem existir no ofício do historiador. Como bem sublinha Jacques Le Goff, as cidades, incluindo os seus núcleos urbanos, possuíam importantes funções agrícolas, fenômeno esse que fora, segundo ele, uma experiência característica da Idade Média e que perdurou, com significativo vigor, por praticamente toda a Idade Moderna, só vindo a perder fôlego no século XIX: é quando se inicia o processo de “desruralização” das cidades (Le Goff, 1988. p. 32-33). Muito embora até hoje o apelo ao “rural” seja suscetível de ser retomado em caso de necessidade em algumas circunstâncias.¹ A esse respeito, Fernand Braudel nos apresenta essa interessante descrição:

[...] até o século XVIII, mesmo as grandes cidades conservam atividades rurais. Abrigam pastos, guardas rurais, lavradores, viticultores (até em Paris); têm *dentro e fora* das muralhas um cinturão verde de hortas e pomares e, mais longe, campos por vezes repartidos em três folhas, como em Frankfurt-am-Main, em Worms, na Basiléia ou em Munique. Na Idade Média, o barulho do mangual pode ser ouvido em Ulm, Augsburg ou Nuremberg, até as imediações da *Rathaus*, e os porcos são criados nas ruas em liberdade, tão sujas e tão cheias de lama que é preciso usar andas para atravessá-las ou fazer

pontes de madeira de um lado para o outro. Na véspera de uma feira, em Frankfurt, cobriam-se às pressas as ruas principais com palha ou aparas de madeira. Quem poderia pensar que em Veneza, ainda em 1746, foi preciso proibir a criação de porcos “na cidade ou nos mosteiros”. (Braudel, 1995, p. 446)

Um fenômeno que pode manifestar-se até hoje também no Brasil, conforme bem demonstrado pelo estudo de Doralice Sátyro sobre o caso de João Pessoa, onde

[...] é possível encontrar – muitas vezes encobertos pelos incrementos urbanos – animais pastando nos lotes vazios ou vales de rios, carroças puxadas pelo burro entregando o leite “in natura”, homens levando capim para os animais ou até mesmo alguns cavaleiros que se aventuram pelas ruas da cidade.

A prática desses homens, geralmente de origem rural, manifesta-se na cidade em micro-espços, com pequenas criações ou mesmo na manutenção de *costumes* que se mesclam à vida urbana. A produção/comercialização do leite “in natura”, a despeito da proibição legal e da dominação do leite pasteurizado, marca presença na vida dos habitantes da cidade de

¹ Esse parece ser um fenômeno ainda muito característico da vida urbana de várias cidades do chamado mundo oriental. Mas diferentes razões – que vão desde questões ecológicas, defesa de uma vida mais saudável (entenda-se ingestão de alimentos sem agrotóxico) e, certamente, diminuição de gastos com o consumo de alimentos – têm provocado, talvez assim possamos dizer, um “renascimento” da pequena agricultura urbana. Esse fenômeno tem se evidenciado com certa notoriedade em importantes cidades da Europa e América Latina, por exemplo, em Lisboa, Madrid e Rosário (Argentina).

João Pessoa. A manutenção desse *costume* revela de forma mais viva o não moderno no moderno, o passado no presente, e que geralmente passa despercebido pela maioria dos olhares. (Sátyro, 2000. p. 8)

Talvez não se possa imputar sempre à “necessidade” a permanência de traços rurais. Sátyro argumenta que algumas tradições rurais são intrínsecas ao processo de urbanização da capital paraibana. Este outro exemplo pinçado por ela é bastante esclarecedor:

É ainda nesse mesmo espaço urbano que o domingo também é dia de feira de gado. Essa feira dá-se normalmente no Parque de Exposição, aproveitando os seus currais para expor os animais. Porém, quando esse parque encontra-se em preparação para a Feira Anual, promovida pelo Governo do Estado e pela Prefeitura, a feira acontece do lado de fora, na própria rua onde o parque está localizado. Lá, os habitantes/criadores da cidade encontram-se com produtores e negociantes de cidades próximas. Eles vendem, trocam, compram, mas também conversam

sobre assuntos que giram em torno da criação de animais. (Ibid., p. 9)

Alguns aspectos da história da cidade do Rio de Janeiro, especialmente do seu perímetro urbano na passagem do século XIX para o XX – o período da chamada *Belle Époque* –, traz, como se verá, alguns exemplos que comprovam boa parte do que se disse até aqui. Em vez de fronteiras rígidas, houve um grande vaivém de usos rurais e urbanos. Em vez de uma oposição absoluta, uma relação de complementaridade, em que se observavam, em diversos momentos, uns se debruçando sobre os outros. Ao invés das definições dos dicionários e de alguns trabalhos acadêmicos, depara-se com as teimosas indefinições da realidade tecida no dia-a-dia da experiência histórica. O caso do Rio de Janeiro mostra que a separação entre usos urbanos e rurais foi ela mesma um intrincado processo histórico em que as questões de ordem técnica e sanitária atuavam em função das tensões entre segmentos e grupos sociais que disputavam importantes posições de poder na estrutura de dominação política da cidade.

Passemos, então, a um pouco de empiria.

O rural no dia-a-dia urbano

Vimos que, com o início do século XX, surgiu uma série de medidas contra os usos rurais no centro da cidade, indício de que tais usos eram bastante presentes no cotidiano do espaço urbano propriamente dito.

Mas, antes de nos determos na cidade do Rio de Janeiro, é preciso esclarecer que a situação de indefinição entre usos urbano e rural no interior do perímetro urbano não é uma peculiaridade exclusivamente dessa cidade. Mais ou

menos na mesma época, Nova York (Muhlstein, 1991; Topalov, 1996), Buenos Aires (Ferrerias, 2006) e São Paulo (Toledo, 2003) passavam por processos semelhantes. Os usos rurais ainda estavam bem presentes no cenário urbano em transformação. Mas, é claro, a *urbe* carioca guardava suas singularidades. Em primeiro lugar, há que destacar que a cidade do Rio de Janeiro foi fundada, concebida e construída sob parâmetros medievais, tendo Lisboa como principal referência (Glezer, 2007). Isso certamente refletiu na maneira como era pensada a questão da coexistência de usos urbanos e rurais no espaço da cidade, coexistência que, como já observou Le Goff, referindo-se ao contexto da Idade Média, era basicamente estimulada e vista como salutar para o desenvolvimento da cidade.² Essa característica era bem visível nas cidades coloniais portuguesas. O historiador e memorialista Adolfo Rios Filho, ao comentar a administração de Antonio Salema, governador do Sul do Brasil entre 1575 e 1578, lembra que um de seus objetivos foi fomentar a agricultura:

Como homem prático, compreendeu necessitar a cidade de viver do campo. Para isso, suas vistas se voltaram para a zona sul, onde abundavam os terrenos altos e, por isso, enxutos, e água em abundância: a da vasta lagoa de Sacopenapã e a

de vários rios que a carreavam das montanhas, com despejo na lagoa. E melhora o Engenho d'El-Rei. (Rios Filho, 1970, p. 229)

Um detalhe que dá bem a dimensão disso é a justificativa apresentada pelo governo português para excluir as rendas oriundas das atividades agropastoris da cobrança da décima urbana, ainda no período colonial: para que “pesem o menos que se possa à agricultura, verdadeiro e o inesgotável manancial da riqueza dos Estados” (Cavalcanti, 1997, p. 411). Afirmação interessante em dois sentidos: primeiro, por dar tanto relevo à agricultura no que concernia às formas de sustentação econômica do Estado; segundo, por sugerir – lembrando que a décima só era cobrada no perímetro urbano – que as atividades agrícolas faziam parte da vida das cidades e eram reconhecidas como necessárias e salutar para o seu bom funcionamento.

Essa pode ter sido uma boa razão para o fato de terem sido estabelecidas tantas chácaras no perímetro urbano da cidade do Rio de Janeiro. Os trabalhos de Vieira Fazenda e Vivaldo Coaracy, por exemplo, informam sobre um sem-número de chácaras que ocupavam o núcleo urbano, destacando-se as das ordens religiosas como a dos beneditinos (Morro de São Bento), a dos jesuítas (Morro do Castelo) e a dos franciscanos

² Moses Finley vai mais longe, melhor dizendo, acaba se deparando com tal perspectiva (integração entre usos urbanos e rurais) no contexto das cidades da Grécia Antiga, sob a hegemonia de Atenas. Tal seria essa integração que o historiador inglês defende que a cidade e o campo constituíam uma unidade, “não como variáveis distintas em competição ou conflito, real ou potencial. Inclusive os agricultores que viviam fora da cidade estavam integralmente na *polis*.” (Finley, 1984. p. 37)

(Morro de Santo Antônio). Paulo Berger conta que famosos logradouros existentes até hoje foram originalmente construídos para dar acesso a algumas dessas propriedades. A rua da Quitanda era o caminho que levava à chácara dos frades de São Bento. Já a rua da Alfândega era o que levava ao Engenho Pequeno dos Jesuítas (Berger, 1974, p. 32). Ainda no século XIX, podiam ser encontradas, conforme atestam documentos da administração local, várias “casas com horta e quintal e chácara” junto de casas de vivenda, lojas, armazéns, açougues, trapiches, cocheiras, senzalas, casas de banho etc. (Cavalcanti, 1997, p. 418). Outro exemplo ilustrativo é o da antiga e célebre rua de Mata-Porcos. Um texto da *Revista da Diretoria de Engenharia* esclarece o porquê desse nome:

Neste sítio coberto de arvoredos silvestres se criavam além de caças grossas, abundantes varas de porcos, que, depois de mortos, eram conduzidos à cidade. Por isso, ficou conhecido com o nome, corruptamente expressado, de Mata-Porcos, devendo-se dizer Mata dos porcos. (*Revista da Diretoria de Engenharia*, 1934. p. 36)

Entretanto, não se pode debitar apenas na conta de uma suposta tradição pertencente à ordem dos costumes o fato de a cidade possuir em seu interior tantas hortas e criações. Talvez houvesse razões de fundo prático. Assim como Buenos Aires, a cidade sofria, desde os tempos coloniais, com precárias formas de auto-abastecimento de gêneros. A cidade não possuía meios nem infra-es-

trutura de transporte adequada sequer para contatos com regiões limítrofes ao centro, quiçá com regiões especializadas na produção de gêneros (se é que eles realmente existiam). Além disso, não se pode deixar de levar em consideração o estágio tecnológico da época, o qual influía nas formas de distribuição e comercialização dos alimentos, sem contar que não havia ainda formas de conservação dos alimentos mais perecíveis. Em razão disso, a pequena produção agrícola para o auto-abastecimento seria uma forma para contornar os problemas de falta de alimentos, a forma possível no horizonte daquela época. Nelson Omegna, enfocando a conjuntura colonial, procura formular assim a questão:

Os proprietários rurais, eventuais moradores dos núcleos urbanos, tenderam a transferir para estes os seus programas de auto-suficiência, transportando e aproveitando parcelas de sua produção rural, e mesmo instalando, em escala reduzida, no próprio meio urbano, a produção de alimentos. [...] Os quintais das chácaras da periferia, e mesmo as residências mais centrais, teriam seus pomares, suas criações de animais domésticos e suas hortas. Crônicas e documentos mencionam, com frequência, as vantagens dos pomares urbanos, em especial os dos conventos, que se espalhavam em torno dos núcleos principais. (Omegna, 1971, p. 44)

Tamanha era a dificuldade de abastecimento de alimentos, que até os funcionários da Fazenda Real eram forçados a

ser lavradores ou agricultores.³ Além disso, não se deve esquecer que as atividades agrícolas movimentavam um significativo comércio no espaço urbano; basta pensar, por exemplo, nos meios de transporte da época, todos movidos por força animal. Como alimentá-los? Onde guardá-los, uma vez que não era econômico e viável (dadas as péssimas vias de transporte da época) transportá-los para lugares distantes do centro? Ao menos no início do século XIX, havia, comprovadamente, 115 chácaras no centro da cidade, instaladas especialmente para satisfazer tais necessidades. Todas elas dotadas de pastagens e estrebarias e local para guarda de equinos e veículos. Tal era a importância desse comércio que, na visão do historiador Nireu Cavalcanti, “possuir uma cocheira na área mais construída e central da cidade representava ‘status’ social só compatível com o nível de negociantes de ‘grosso trato’ [...]” (Cavalcanti, 1997, p. 423). O autor lembra ainda que o comércio de gramínea era tão rendoso a ponto de um logradouro da cidade passar a ser chamado de “largo do capim” (ibid.). Gilberto Freyre sustenta que os arredores do Rio, assim como os de Recife e Salvador, foram se tornando, “na primeira metade do século XIX, principalmente áreas de plantação de capim ou forragem para o crescente número de animais a serviço dos ricos das cidades”

(Freyre, 1990, p. 405). Esse autor assinala ainda que nessa mesma região era vasta a plantação de “vegetais e frutas de fácil cultura que eram consumidos mais por escravos do que por senhores, mais por pretos do que por brancos – inhame ou cará, taioba, quiabo, abóbora ou jerimum, banana [...]” (ibid.)

Mas tal tipo de atividade agrícola ainda era importante na virada do século XIX para o XX? É provável que sim, mas certamente não tanto quanto nos séculos precedentes. A valorização imobiliária do centro, a eletrificação dos bondes em 1906 (um duro golpe para os comerciantes de capim e donos de estrebarias) e a própria repressão imposta pelas posturas municipais contra as atividades agrícolas no meio urbano foram gradativamente impelindo as chácaras para os chamados arrabaldes. Embora fossem abundantes, no início do século XX, em lugares como Botafogo, Leblon, Laranjeiras, São Cristóvão e Engenho Velho, eram cada vez mais escassas no centro da cidade, mas ainda bastante visíveis nos altos de morros como os do Castelo, de São Bento, de Santo Antônio e de Santa Tereza. Contudo, não se pode descartar a hipótese de que houvesse várias outras chácaras, só que bem menos visíveis, no fundo de prédios e terrenos. Mesmo porque não se pode esquecer que havia ainda

³ Omegna (1971, p. 149). Sobre Salvador, comenta Gilberto Freyre: “[...] parece ter conservado no século XVII e no XVIII o ar meio agreste [...]. E era muito o mato dentro da cidade. Muita árvore. As casas-grandes dos ricos quase rivalizando com as de engenho não só na massa enorme, patriarcal, do edifício, como no espaço reservado à cultura da mandioca e das frutas, e à criação dos bichos de corte. Os moradores dos sobrados não podiam depender de açougues, que quase não existiam, nem de um suprimento regular de víveres frescos, que viessem dos engenhos e das fazendas do interior para os mercados da beira-mar.” (Freyre, 1990, p. 304-305)

no centro numerosas construções identificadas como tipicamente rurais, os chamados casarões e chalés. Aliás, nesse ponto, observa-se uma questão importante: o rural se expressava não apenas nos usos, mas estava associado a determinados tipos de construção.⁴ Em vários casos os dois aspectos se misturavam: a construção rural dava ensejo a práticas rurais em seu interior. Os antigos casarões tinham bastante espaço em seus fundos, bastante convidativo para a realização de alguma cultura, ainda mais considerando que a obtenção de gêneros era problemática na época (preços, escassez, qualidade dos (poucos) produtos oferecidos). Assim, o que impediria o aproveitamento do espaço daquele pátio ou quintal para plantar algo que complementasse as refeições, como uma fruta de sobremesa, sem contar as vantagens de uma boa sombra oferecida pelas árvores frutíferas, detalhe nada desprezível numa cidade tão quente e abafada como o Rio de Janeiro? Bem a seu estilo, Gilberto Freyre comenta o assunto:

Havia sempre nos jardins das chácaras um parreiral, sustentado por varas ou então colunas de ferro: parreiras com cachos de uva doce enroscando-se pelas árvores, confraternizando com o resto do jardim. Recantos cheios de sombra onde se podia merendar nos dias de calor.⁵

Com base em relatos de Gastão Cruls, aquele autor destaca

terem sido o regalo dos garotos que cresciam na antiga Corte e recém-criada Capital Federal o cambucá, o abiu, a grumixana, o cajá, a manga, o sapoti, a fruta-do-conde, o jamborosa, o jambo-de-carçoço – frutas, quase todas, que se encontravam nas árvores dos vastos fundos de sítios ou simplesmente de quintais das casas da maior parte da burguesia brasileira do fim do Império e do começo da República. (Freyre, 1990, p. 86)

Em ensaio memorável sobre a constituição do saber médico na sociedade brasileira do século XIX, Jurandir Freire Costa resalta essa importante característica das residências urbanas da elite senhorial: “A casa brasileira até o séc. XIX era um misto de unidade de produção e consumo. Boa parte dos víveres, utensílios domésticos e objetos pessoais de que necessitava uma família eram fabricados na própria residência” (Costa, 1983. p. 83). Analisando anúncios de sobrados do Rio de Janeiro das primeiras décadas do século XIX, Gilberto Freyre verifica que a “arquitetura nobre então dominante nas ruas do centro da cidade” não era apenas constituída de tetos de estuques, de papéis de forro, de varandas de ferro, mas também de cocheiras, de jardins e de hortas (Freyre, 1990, p. 331).

Portanto, o comércio ou a simples criação de animais, assim como o cultivo de gêneros agrícolas, eram ainda bastante presentes no centro da capital.

⁴ Ver, a respeito, Omegna (1971. p. 23).

⁵ Freyre (1990, p. 202). O autor generaliza essa observação para todas as grandes cidades do Brasil.

Vendedores de perus, porcos, galinhas, passeavam com suas crias pelas ruas da cidade. Constituíam o chamado comércio ambulante da cidade, o mesmo que a partir do governo Pereira Passos sofreria forte repressão. Mas quem mais se destacava no comércio desse gênero – o de alimentos de origem animal –, segundo o cronista Luiz Edmundo, era “o mais vergonhoso de todos esses ambulantes do começo do século”, o leiteiro, sempre acompanhado de sua “esquelética vaca”. Vejamos o interessante quadro, ainda que beirando o caricato, dessa importante atividade para a população da cidade, fornecido pelo mesmo autor, e que dá bem a dimensão da forma como os poderes públicos viam a questão no início do século:

O vendedor de leite, que usa barba passa-piolho e tamancas, é dos primeiros ambulantes a surgir na rua mal-desperta, puxando por uma cordinha curta o ruminante de seu comércio, magro e pachorrento, duas ou três chocalhantes campainhas penduradas ao pescoço bambo e pelancudo. E logo o homem da ajuda no serviço, atrás, ordenhador astuto da alimária, mágico avisado, capaz de transformar, à vista do freguês, sem que esse perceba, a água que está dentro de múltiplas vasilhas, em leite, e do melhor! Vem, depois, o bezerro, de focinheira de couro, esfaimado e tristonho, preso à cauda da sua pacata genitora. Quem pensar que ele, entanto, no quadro, serve apenas como elemento decorativo, engana-se, porque, quando a mão do ordenhador já não

mais ordenha o leite recalcitrante, empacado na glândula mamária da leiteira, lá vem o bezerrote para o trabalho da sucção, que é tanto mais violento quanto maior é a ânsia do triste em libar o alimento que tanto lhe recusam. Com três ou quatro arrancadas vaza a teta, mas logo a focinheira de couro lhe chegam de novo, para que possam, aí, entrar em função: a mão calosa do vendedor, a vasilha da água e a vasilha do leite [...]. (Edmundo, 1957, p. 57-58)

Relato também rico é o de Gilberto Freyre em seu *Ordem e Progresso*, com base em depoimento que lhe prestara Joaquim Amaral Jansen. Aqui ele testemunha o quanto a venda de leite tirado diretamente da vaca se integrava no chamado comércio ambulante da cidade:

Joaquim só avistava da rua o que a rua lhe levava até ao portão ou à varanda ou às janelas da casa. Não era pouco mas ele agora começava a descobrir que não era tudo. Era o leiteiro, quase sempre chamado Manuel, bigodudo e português, vendendo a dois vinténs o copo de leite, tirado na própria rua do peito da vaca: leite talvez contaminado pela mão nem sempre limpa do portuga; mas fresco e de ordinário sem água. Era o vendedor de perus, trazendo suas aves sobre enormes varas de bambu: “perus de boa roda”, se apregoava naqueles dias.

[...] Também à porta da casa de Joaquim vinha o vendedor ou freguês de verdura, com balaios ou cestas,

sustentados por compridas varas que o vendedor punha aos ombros, à maneira madeirense; e das cestas transbordavam legumes frescos e alguns cheirosos, com todo o seu esplendor de vermelhos, verdes, amarelos. Vinha o vendedor de frutas. Vinha o de peixe. Vinha o de camarão. Vinha o de galinhas. Cada um com seu pregão, com seu tipo de cesto, com seu cheiro que da rua chegava às casas. (Freyre, 1990, p. 87-88)

Embora fosse grande o seu trânsito no centro do Rio, parece que pouco a pouco a maior parte das vacas que forneciam o leite fresco aos consumidores passou a ser criada em estábulos localizados em lugares mais afastados, como o subúrbio. À medida que passam os anos no período inicial do século XX, escasseiam os anúncios de aluguel de estábulos e pastos no centro da cidade. É o que se pode constatar por meio do levantamento feito dos números do *Jornal do Commercio* entre 1890 e 1910. O contrário parece ter ocorrido com outros animais. Galinhas, perus, cabritos, como eram de muito menor porte – embora não tão pacatos quanto as vacas –, ainda podiam ser criados em chácaras, quintais e pátios situados no perímetro urbano. É possível que alguma criação desse gênero tenha ocorrido em cortiços, a exemplo de alguns *coventillos* em Buenos Aires.⁶ Em certas imagens de cortiços produzidas pelo fotógrafo Augusto Malta é possível ver o grande espaço que alguns deles tinham em seus fundos, que proporcionaria uma

pequena criação em seu interior. Aluísio de Azevedo vislumbra essa possibilidade ao narrar uma situação que se passava nos fundos do cortiço de João Romão:

Desde que a febre de possuir se apoderou dele totalmente, todos os seus atos, todos, fosse o mais simples, viviam um interesse pecuniário. Só tinha uma preocupação: aumentar os bens. Das suas hortas recolhia para si e para a companheira os piores legumes, aqueles que, por maus, ninguém compraria: as suas galinhas produziam muito e ele não comia um ovo, do que no entanto gostava imenso; vendia-os todos e contentava-se com os restos da comida dos trabalhadores. (Azevedo, 1997, p. 24)

Vieira Souto, no seu *Os meios de melhorar as condições das habitações destinadas às classes pobres*, de 1886, também revela essa situação encontrada nos cortiços, sem dúvida sob um viés especialmente pejorativo:

[...] aos cortiços não faltam somente ar e luz; a escassez do espaço; a ausência de distribuição racional de arranjos interiores; a péssima qualidade dos materiais de que são construídos; a falta absoluta de drenagem do solo e edifícios; a insuficiência d'água, latrinas e esgotos; a singular convivência que não raro estabelecem os inquilinos com galinhas e porcos; e mais que tudo a aglomeração dos indivíduos, só comparável à dos animais nos estábulos, transformam estes tristes abrigos das classes

⁶ Ver, a respeito, Vaz (2002).

proletárias da capital do Império em repugnantes pocilgas, que não parecem habitações da pobreza laboriosa, porém antros de miséria e degradação [...] (por isso), quando a febre amarela se manifesta no Rio de Janeiro, o seu ponto de partida é de ordinário o cortiço [...] Não basta, porém, mandar fechar ou demolir os atuais cortiços [...] antes de terem construído outras (habitações) melhores [...] (Apud Vaz, 2002, p. 34)

Apoiado em testemunhos da época, Gilberto Freyre comenta que as primeiras “cabeças-de-porco” da cidade – isso em torno da década de 1880 – tinham “espaços livres quase ridículos, de tão pequenos”, mesmo assim era nesse local “onde se lavava roupa, se criava *suíno*, *galinha*, *pato*, *passarinho*” (Freyre, 1985, p. 351, grifo meu). O próprio *Cabeça de Porco*, o célebre cortiço localizado próximo ao Morro da Providência, informa Lillian Fessler Vaz, tinha no seu interior “um armazém, várias cocheiras e galinheiro”. Acrescenta a autora que uma “reportagem publicada 30 anos após a demolição” informava que havia ainda “bandos de crianças e todos os tipos de animais domésticos” (Vaz, 1986, p. 31).

Até os primeiros anos do século XX, várias chácaras podiam ser vistas nos morros da área central da cidade, como

os do Castelo, de Santo Antonio e de Santa Tereza. Em alguns casos, como nos dois primeiros, tais chácaras só desapareceriam com o arrasamento dos morros em 1922.⁷ Podemos encontrar algumas alusões a elas na literatura. Ao contar um pouco da vida de Luís Garcia, o protagonista de *Iaiá Garcia*, Machado de Assis menciona alguns detalhes sobre sua chácara em Santa Tereza:

A vida de Luís Garcia era como a pessoa dele – taciturna e retraída. Não fazia nem recebia visitas. A casa era de poucos amigos; havia lá dentro a melancolia da solidão. Um só lugar podia chamar-se alegre; eram as poucas braças de quintal que Luís Garcia percorria e regava todas as manhãs. Erguia-se com o sol, tomava do regador, dava de beber às flores e à hortaliça.⁸

Dissemos anteriormente que foram certas necessidades, mormente a de abastecimento, que contribuíram para a manutenção de hábitos rurais no centro da capital. As atividades a eles ligadas faziam parte de um substancial comércio, haja visto o expressivo aumento da população da cidade desde a década de 1870. A demanda por gêneros agrícolas, portanto, só fazia crescer. Entretanto, nem todas essas necessidades eram estritamente de ordem econômica ou relativas ao provimento de carências elementares

⁷ Ver um excelente estudo sobre o morro do Castelo em Paixão (2008, p. 35). Nesse estudo, há um relato de Benjamim Constallat, que assim descreve em seu *Mistérios do Rio* a criação de porcos no Morro do Pinto, na Lagoa: “A sarjeta, a rua, o esgoto, é tudo a mesma cousa, e essa mesma cousa é uma enorme vala onde se passa aos pulos, saltando-se de buraco em buraco, e onde os porcos engordam, imensos e sonolentos, e as porcas, de ventre para o ar, as mamas inchadas de leite, alimentam a voracidade de uma quantidade de porquinhos [...]”

⁸ Assis (1973, p. 8). Ver, por exemplo, João do Rio (1911).

de subsistência das pessoas. Algumas observações colhidas nos escritos do famoso cronista João do Rio pressupõem que a continuação de hábitos agrícolas pode ter ocorrido em razão da realização de práticas culturais de determinados grupos sociais que habitavam aquela área. É possível que algumas práticas rurais estivessem ligadas, também, a necessidades espirituais.

Em *As Religiões do Rio*, o conhecido *flaneur* dedica-se a revelar as características das religiões, exceto as da católica, que povoavam as almas de muitos habitantes da cidade. Entre elas, dá grande destaque (praticamente metade do livro) para as religiões de origem africana. Segundo João do Rio, a população negra, que habitava maciçamente vários redutos do centro nessa época, notadamente os bairros de Gamboa e Saúde, dividia-se em “duas grandes crenças: a orixá (dos minas) e a alufá (dos malês)”. Os adeptos da primeira cultuavam o candomblé e os da segunda eram os “seguidores do Alcorão”. Em relação ao nosso tema em particular, há vários detalhes interessantes evidenciados nas descrições que o cronista faz sobre os rituais de candomblé dos minas. Em primeiro lugar, a utilização de animais para sua realização é uma constante. Os mais usados são galinhas, galos, cabritos, bodes, carneiros, jabotis e porcos. Em segundo lugar, todos os representantes (os “pais-de-santo”) dessas religiões habitavam o centro da cidade, onde faziam os seus rituais.

Um dos que ele teria testemunhado foi uma “cerimônia de evocação de al-

mas”, levada a efeito na praia de Santa Luzia. Assim ele relata o seu clímax:

Quando a cerimônia atingia ao desvario e já os espíritos tinham pastosidades na voz, cahiu um bendegó Inhansam, um negro fingindo de santo materializado, em meio do pavor gerado, ao som das cantigas, esticou a mão sinistra, foi pedindo a cada creatura 16 *obis*, 16 *orobôs*, 16 gallos, 16 gallinhas, 16 pimentas da Costa, 16 mil réis, um cabrito, um carneiro. Ao chegar às meretrizes brancas inhansam ferozmente exigia peças de chita, fazendas e objectos caros. (Rio, 1904, p. 52)

Ao buscar informações com um homem de nome Antonio sobre o que é preciso para alguém se tornar um babalaô, o cronista ouve o seguinte:

Para ser babalaô é preciso muita cousa. Só de noviciado, leva-se muito tempo, annos a ser babalaô, tem que levar ao babalaô que o sagra dous cabritos pretos, duas gallinhas d'Angola, duas gallinhas da terra, dous patos, dous pombos, dous bagres, duas preás, um kilo de limo, um *ori*, um pedaço de *ossum*, um pedaço de giz, dous gansos, dous gallos, uma esteira, dous caramujos e uma porção de pennas de papagaio encarnadas. (Ibid., p. 57)

É claro que isso não comprova por si só que, por haver tantos rituais com animais, houvesse a criação dos mesmos na área do centro da cidade. Contudo, o autor apresenta alguns esclarecimentos

que permitem pensar que tal associação fosse possível. Numa tarde, em visita à casa de um certo Oloô-Teté, perto da Praça da Aclamação (Praça da República), João do Rio procura ver pela primeira vez o interior da casa de um pai-de-santo, até para saber como ela se comporta quando nenhum ritual é realizado. Ao final de seu relato, observa-se que ele também descreve o quintal da residência:

As casas dos minas conservam a sua aparência de outr'ora, mas estão cheias de negros bahianos e de mulatos. São quase sempre rotulas lóbregas, onde vivem com o personagem principal cinco seis e mais pessoas. Nas salas, moveis quebrados e sujos, esteirinhas, bancos; por cima das mesas terrinas, pucarinhos de água, chapéus de palha, ervas, pastas de oleado onde se guarda o *obelé*; nas paredes atabaques, vestuários, esquisitos, vidros; e no quintal quase sempre jabotys, gallinhas pretas, gallos e cabritos. (Ibid., p. 13)

O autor continua em sua empreitada de observador, atento que era, e faz a Oloô-Teté uma pergunta aparentemente sem grandes conseqüências: "O jaboty é um animal sagrado?". Porém, a resposta do "feiticeiro" acaba trazendo úteis indícios para o esclarecimento de algumas questões: por que criar exatamente aqueles animais? Por que motivo os criava e não os comprava, por exemplo:

Cada santo gosta do seu animal. Xango por exemplo come jaboty, gallo e carneiro. Obaluaié, pai da

variola, só gosta de cabrito. Os pais de santos são obrigados pela qualidade a fazer criação de bichos para vender e tel-os sempre a disposição quando precisam de sacrificio. (Ibid., p. 15)

Note-se que se a escolha dos animais para criação no quintal parecia seguir critérios "sobrenaturais", as razões para realizar a criação em si pareciam estar ligadas a limitações de ordem terrena. Pelo que diz Oloô-Teté, a demanda por animais, tanto pela variedade quanto pela quantidade, era grande. É possível que, para não comprometer o seu bolso e, conforme ele mesmo diz, a sua "qualidade" (posição e autoridade), ele preferisse criá-los diretamente. Mas uma outra sugestão é sutilmente sinalizada pelo orixá: ele diz que também vendia parte de sua criação. Junto à questão dos rituais, a criação de animais talvez constituísse, ela mesma, uma forma de complementação econômica. Outros pais-de-santo, sem a felicidade de ter o mesmo espaço disponível, simples adeptos do candomblé ou granjas, podiam estar no rol de seus compradores. O certo é que Oloô-Teté, e provavelmente muitos outros, tinha dupla razão, espiritual e material, para contribuir para a permanência de usos rurais no espaço da cidade. Público consumidor é que, certamente, não faltava.

Não é demais lembrar que a área central do Rio, especialmente antes das reformas urbanas encetadas na cidade nas três primeiras décadas do Novecentos, era de forte presença negra, que se concentrava nas freguesias de Santa

Rita, Santana, São José, principalmente nas franjas do morro do Castelo. Eram áreas de grande circulação de pessoas, servindo, por isso, ao comércio ambulante, e as áreas próximas aos morros se prestavam, desde os tempos da escravidão, “para esconderijo, disfarce, ocultamento dos olhares preconceituosos e repressivos” (Farias, Soares e Gomes, 2005, p. 159-160). E o detalhe importante é que entre os negros havia o predomínio do segmento nagô/ioruba, com seus ritos e comidas de santo, tão bem descritos por João do Rio e atestados por estudos como o de Roberto Moura.⁹

No caso específico da criação de galinhas a historiadora Lúcia Silva chama a atenção para um aspecto realmente interessante: junto à criação de galinhas (dirigidas ao fornecimento de ovos e carne) é bem possível que também se criassem galos. E observa que – com base em testemunhos de Luis Edmundo, em fotos de Augusto Malta e em registros policiais – muitas pessoas das classes populares criavam galos, com cuidado e desvelo comparáveis ao que Clifford Geertz constatou, no caso balinês, em relação à disputa de rinhas. Esse era um dos maiores lazeres daqueles segmentos na cidade (Silva, 2006, p. 77).

Mas havia outra razão para que a criação de animais e a plantação de gê-

neros fossem vistas por muitas pessoas não como capricho mas como algo fundamental na difícil arte de levar a vida. Gilberto Freyre captou com extrema argúcia uma tendência que – junto com a escassez – era bastante sentida pelas populações urbanas das cidades brasileiras até a virada do século XIX: a falsificação dos alimentos adquiridos no comércio. O sociólogo defende que tanto a plantação quanto a criação de subsistência no interior das cidades agiam exatamente para minorar os efeitos de tal problema, ao menos para os segmentos mais ricos da população, cujas propriedades tinham espaço suficiente:

O regime de economia privada dos sobrados, em que se prolongou quanto pôde a antiga economia autônoma, patriarcal das casas-grandes, fez do problema de abastecimento de víveres e de alimentação das famílias ricas um problema de solução doméstica ou particular – o animal abatido em casa quase sempre dispensando a carne de talho, as frutas do sítio em casa quase sempre dispensando as cultivadas para a venda regular no mercado, as cabras e vacas criadas nos sítios das casas nobres diminuindo a importância do problema de suprimento de leite para a população em geral. (Freyre, 1990, p. 283)

⁹ Moura (1995, p. 57; 87; 103) narra o seguinte: “Além de doceira, Tia Ciata era perita em toda a cozinha nagô, no xinxim de galinha de Oxum feito com azeite de dendê, cebola, coentro, tomate, leite de coco e azeite, no acarajé de feijão branco e camarão, no sarapatel de sangue de porco e miúdos, prato espantoso para o paladar ocidental, ou no tradicional vatapá baiano, ainda na receita tradicional, com caldo de cabeça de peixe, amendoim, dendê, creme de milho, creme de arroz ou fruta-pão, temperados com audácia e sabedoria”.

Rural e urbano: um lugar para cada um

Mas, como vimos anteriormente, a convivência entre usos urbanos e rurais seria objeto de severa repressão pelas posturas municipais criadas ao tempo do governo de Pereira Passos, cujas ações, no sentido de consolidar um modelo de civilização e modernidade na cidade do Rio de Janeiro, já são suficientemente conhecidas. Não restam muitas dúvidas de que foi na sua administração que os usos rurais e os que eram associados à “cultura africana” sofreram perseguição sistemática – cujo objetivo era a eliminação deles – como jamais vista em nenhum governo anterior. Contudo, isso não permite dizer que a remoção do rural do centro da cidade tenha sido exclusivamente resultado de medidas arbitrárias desse governo. A configuração desse processo é muito mais complexa. E não pode ser explicada apenas pelas preferências pessoais do prefeito ou por sua obstinação em concretizar delírios modernizantes. Seu governo, como qualquer outro, estava inserido num intrincado jogo de relações de força. Além disso, ele não estava acima dos grupos sociais, voltava-se contra alguns, embora, para isso, tivesse de se apoiar em outros. Longe de controlar esse contexto de disputas, o governo Pereira Passos e os grupos sociais que ele representava moviam-se na indeterminação do viver histórico, sem terem absoluta certeza de que suas ações e projetos seriam vitoriosos por completo. Se o destrincharmos, poderemos mostrar que as ações daquele governo, no tocante à repressão dos usos rurais no interior da cidade, foram

apenas uma etapa de um longo processo. O primeiro passo para isso é evidenciar a dimensão histórica das ações que chegaram ao auge com o governo Pereira Passos.

Um dos maiores propagandistas das reformas de Pereira de Passos foi Luiz Edmundo. Em seus vários trabalhos memorialísticos sobre o Rio de Janeiro, ele buscou fundamentalmente celebrar as modificações encetadas por Passos. E o fazia mesmo se estivesse tratando da época dos vice-reis, num momento bem anterior ao período das grandes reformas. Seu objetivo era caracterizar de tal forma o Rio de Janeiro colonial, com tons tão negativos, por momentos verdadeiramente caricatos, que ninguém tivesse dúvida da redenção trazida pelas “obras de embelezamento” do início do século XX. Esta foi sem dúvida uma das principais estratégias seguidas não só por Luiz Edmundo mas por vários outros propagandistas das reformas implementadas por Pereira Passos – marcar com tintas fortes os traços não-civilizados do período colonial. Uma das marcas dessa condição seria o constante ir e vir de animais no centro da cidade:

O desvelo do Senado da Câmara não pôde estender-se a todas as ruas da cidade. Fica entre três ou quatro das mais centrais, das mais concorridas, das mais passeadas pelo vice-rei. Triste e abandonada rua! Por vezes, em lugares onde não é intenso o trânsito, vê-se um verdoengo

tapete de gramíneas desafiando o paladar dos animais, que nella vivem ou passeiam inteiramente à solta: cabritos, carneiros, porcos, cavallos, gallinhas e perús. Ao mesmo tempo rua e pasto. E monturo, também; lugar onde se juntam, quase sempre, no mesmo sonho de decomposição, detritos de toda natureza, animaes mortos, a espurcicia das cosinhas. Não há nisto o menor exagero. Quem duvidar que leia no relatório do Márquez de Lavradio. (Edmundo, 1932, p. 31-32)

Mas essa é uma visão que data da década de 1930, quando muitos dos valores e noções em disputa no início do século XX já estavam consolidados, cristalizados na perspectiva do senso comum. É necessário destacar que as reclamações contra a presença de animais, sejam os de tração sejam os de criação, já existiam em outro contexto. Jayme Benchimol as identifica em textos de higienistas na década de 1850. Nessa época a cidade sofreria duas grandes ondas de epidemias de febre amarela. A primeira a atingiu no período compreendido entre dezembro de 1849 e setembro de 1850. Numa população de 166.000 habitantes, a doença teria causado, segundo estimativas de Pereira Rego, um médico da época, 90.658 “amarementos” e 4.160 mortos. Conforme escreve Jayme Benchimol (1990, p. 113), “desde então, durante 59 anos a febre assolou a capital, assumindo, em certos momentos, dimensões de verdadeira hecatombe”.

Uma ampla discussão se abriria entre higienistas e autoridades públicas sobre

as condições de salubridade da cidade, a definição de formas de prevenção e os principais vetores da doença. Uma série de interdições foi então formulada, à medida que se identificavam, na análise dos aspectos da estrutura material urbana e dos costumes e práticas tradicionais da cidade, possíveis causas do mal que assolava a corte imperial:

Corpos são enterrados nas igrejas localizadas no centro da cidade; animais mortos são encontrados nas ruas; por todos os lados existem monturo, cloacas, vasilhas de despejo de urina, *currais*.

Matadouros, açougues, mercado de peixes, armazéns de carne seca, toucinho, queijos, depósitos de azeite de peixe são perigosos tanto do ponto de vista da integridade dos alimentos como por serem potenciais corruptores do ar [...]. (Ibid., p. 117)

Anos depois, em 1877, escrevia Cândido Barata Ribeiro (futuro prefeito do Distrito Federal), em sua tese intitulada *Quais medidas sanitárias que devem ser aconselhadas para impedir o desenvolvimento e propagação da febre amarela na cidade do Rio de Janeiro?*:

Falando das habitações, é forçoso atender para estas sentinas sociais a que a linguagem do povo apelidou cortiço.

Todos sabem o que é o cortiço [...]

No cortiço acha-se de tudo: o mendigo que atravessa as ruas como um

monturo ambulante; a meretriz impudica, que se compraz em degradar corpo e alma, os tipos de todos os vícios e até [...] o representante do trabalho [...]

Compreende-se desde logo o papel que representam na insalubridade da cidade estas habitações, quando nos lembrarmos que além de todas as funções orgânicas dos seres que o povoam, no cortiço lava-se, engoma-se, cozinha-se, *criam-se aves*, etc.

Só temos um conselho a dar a respeito dos cortiços: a demolição de todos eles, de modo que não fique nenhum para atestar aos vindouros e ao estrangeiro, onde existiam as nossas sentinas sociais, e a sua substituição por casas em boas condições higiênicas. (Apud Chalhoub, 1996, p. 51)

Porém, a presença de animais no centro ainda não era vista como principal causa de insalubridade, ao contrário dos pântanos e dos cortiços. Entre os engenheiros do Clube de Engenharia, sobressaíam outras questões como o abastecimento de água, os morros, especialmente o do Castelo. A largura das ruas também era considerada um importante fator de insalubridade. Conforme comenta Barata Ribeiro no início de seu mandato à frente da administração municipal:

Senhores membros do Conselho Municipal. De tempo imemorial tôdas as comissões, encarregadas de estudar as condições de insalubridade

desta capital, notaram, salientando-os, os gravíssimos defeitos de suas ruas, *não só pela falta de largura* como de orientação, defeitos agravados pela raridade das praças, exigüidade das que existem e ausência completa de arborização – poderosíssimo meio de saneamento do solo e da atmosfera. (Macedo, 1955, p. 54-55, grifo meu)

Somente nos primeiros anos do século XX é que se verificam reclamações que atribuem à permanência de usos rurais no centro da cidade o caráter nocivo à salubridade pública. Os testemunhos transcritos aqui foram extraídos do excelente trabalho de Alline Torres sobre a suburbanização dos bairros de Madureira e Santa Clara, que também trata do processo de desruralização verificado no centro do Rio no início do século XX. Todos eles são constituídos de cartas enviadas por “populares” ao *Correio da Manhã* no ano de 1901. Este data de 3 de novembro:

Está resolvida a reconstrução, naturalmente com licença da Prefeitura, do estábulo de vacas, situado à ladeira do Monte Alegre e ao qual ficam contíguas casas da rua do Riachuelo, daquela mesma ladeira e da do Costa Bastos. Como dependência possui o referido estábulo um capinzal de cerca de dez metros quadrados, adubado por estrume verde, que é conservado sempre em grande depósito.

Os mosquitos, esses terríveis portadores de micróbios, vivem ali, em

nuvens densas, que fazem o desespero da circunvizinhança.

Além disso, porque o terreno esteja muito acima do nível da rua do Riachuelo, o estrume que pouco dele vai descendo, chega a atulhar uma vala que corre pela chácara n. 131. (Cruz, 2007, p. 20)

Com o estábulo e o capinzal contíguo a ele vinham os mosquitos, sem contar a grande produção de micróbios presentes na horta: haveria quadro mais insalubre do que esse, no entender daquelas pessoas? Poucos dias depois, um outro caso de “insalubridade” é relatado:

Informam-nos que existe uma grande horta no interior dos prédios ns. 139 e 141 da rua João Cardoso na Praia Formosa, a qual serve de pasto a porcos e outros animais por parte de seus proprietários.

Convém notar que se tem dado no lugar alguns casos de moléstias, que se atribuem àquele foco de infecção. (Ibid., p. 21)

Essa reclamação traz um dado interessante, as hortas não eram aproveitadas apenas para a produção de gêneros vegetais, na medida em que também serviam de lugar para a criação de pequenos animais como porcos e galinhas. Aliás, o próprio estrume produzido por esses animais podia servir de adubo para a pequena plantação. Contudo, a comodidade que isso poderia trazer para o seu dono representava “foco de infecção”.

A relação de contigüidade entre estábulo, chiqueiro e horta também apareceria nesta outra reclamação enviada ao mesmo jornal cerca de um mês antes:

Quando são tomadas medidas extraordinárias em bem da saúde pública, não andaria mal a diretoria de higiene lançando as suas vistas para os bairros habitados por aqueles que, conhecedores da gravidade do mal que invadiu esta cidade e obedecendo estritamente aos mais rigorosos preceitos da higiene, estão entretanto, expostos a contrair moléstia, pela desídia de funcionários que não procuram extinguir conhecidos focos que ameaçam tragar vidas e vidas preciosas.

Os estábulos, chiqueiros e capinzais abundam nos bairros de Botafogo e Jardim Botânico, e à discrição dos que têm esse gênero de negócio está a saúde dos moradores, porque as autoridades sanitárias, longe de prevenir o mal, agindo com a precisa energia para evitar a sua aparição e natural recrudescimento, confiam demais em proclamada salubridade, até que tenhamos de registrar os terríveis resultados dessa negligência.¹⁰

Portanto, parece que quando Pereira Passos resolveu realizar a remoção dos usos rurais do espaço do centro da cidade, ele o fez apoiado em antigas reivindicações de segmentos da população da cidade. Com base apenas nas informações das cartas, é impossível saber ao certo que segmentos eram esses. Quando

¹⁰ Cruz (2007, p. 24). A carta é datada de 24 de outubro de 1901.

muito pode-se especular que eram compostos por moradores do centro da cidade ou da área próxima a Botafogo (caso da terceira carta). De qualquer

maneira, tratava-se de cartas escritas por pessoas que não viam mais como aceitável a convivência dos usos urbano e rural no centro da cidade.

Considerações finais

Uma questão ainda permanece em aberto: como e por que essa convivência passa a ser vista como algo inaceitável? A questão de saber como os usos rurais passam a ser considerados impróprios ao espaço urbano, seja pelas autoridades encarregadas da administração da cidade seja pelas “pessoas do povo”, parece estar implicada num processo cujas raízes extrapolam em muito o recorte temporal do presente estudo e que tem a ver com a consolidação de um saber médico que tem como um de seus eixos de articulação a formulação e a imposição de medidas de higiene e salubridade ao processo de vida cotidiana das populações das cidades.

Além disso, há que levar em consideração o papel decisivo exercido pelo governo federal nas transformações operadas no Rio de Janeiro daquela época. Convém lembrar que as discussões sobre reformas radicais na cidade remontam ao Segundo Império, com a participação de políticos, sanitaristas e engenheiros. Mas foi o decisivo empenho do governo de Rodrigues Alves, que encontrara as finanças “saneadas” por Campos Salles, que impediu que uma série de propostas de melhoramentos ficasse no papel. Além disso, o investimento feito na cidade deveu-se ao papel

estratégico do Rio no contexto da “política dos estados” formulado por Salles. A cidade adquiria um duplo papel: papel político, como o espaço onde os conflitos políticos tinham de ser neutralizados em prol dos interesses do executivo federal; e papel econômico, já que a capital deveria ser um espelho da modernidade europeia, ganhando credibilidade e condições de receber investimentos externos.

Há que considerar também a influência exercida pelo capital imobiliário, que ao se consolidar ajudou constituir novas formas de apropriação do espaço da cidade, sempre no sentido de tornar cada metro quadrado o mais lucrativo possível. O próprio mercado imobiliário atuava de forma seletiva, tornando obsoleta e fora de contexto a existência de atividades rurais no perímetro urbano. A produção do espaço passava a ocorrer agora por meio de parâmetros racionais e capitalistas. Os compromissos estabelecidos em função de uma economia escravista – na qual a mistura de usos urbano e rural encontrava sentido – estavam esgotando-se em razão das próprias transformações por que passava a cidade. Nesse aspecto, deve-se ainda ter em conta a própria intensificação do comércio de gêneros alimentícios da cidade do Rio com áreas mais distantes, como São

Paulo, Minas Gerais e até Rio Grande do Sul, o que era proporcionado pela expansão dos transportes ferroviário e marítimo (cabotagem). Ora, tal expansão

era por si só um desafio à continuidade de antigos mecanismos de auto-abastecimento na capital carioca, que remontavam ao período colonial.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iplanrio, 1988.

ADONIAS, Isa. *Catálogo de plantas e mapas da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1966.

AGACHE, Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelações e embelezamento*. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

ALLAIN, Émile. *Rio de Janeiro: quelques données sur la capitale et sur l'administration du Brésil*. Paris: L. Franzine, 1886.

ASSIS, Machado de. *Iaiá Garcia*. São Paulo: Ática, 1973.

AZEVEDO, Aluísio. *O cortiço*. São Paulo: Ática, 1997.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Haussmann tropical. A renovação urbana do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1990.

BERGER, Paulo. *Dicionário histórico das ruas do Rio de Janeiro: I e II regiões*

administrativas (Centro). Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica, 1974.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CAETANO, Marcelo. *História do direito português: 1140-1495*. Lisboa: Verbo, 1985.

CAVALCANTI, Nireu Oliveira. *A cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro: as muralhas, sua gente, os construtores (1710-1810)*. 1997. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

CRUZ, Alline Torres Dias da. *Suburbanização e racismo no Rio de Janeiro: uma leitura de Madureira e Dona Clara no contexto pós-emancipação (1901-1920)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e

- Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- DEL BRENNNA, Giovanna Rosso (Org.). *Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão*. Rio de Janeiro: Index, 1985.
- EDMUNDO, Luiz. *O Rio de Janeiro no tempo dos Vice-Reis (1763-1808)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1932.
- _____. *O Rio de Janeiro de meu tempo*. Rio de Janeiro: Conquista, 1957.
- FARIAS, Juliana; SOARES, Carlos Eugenio; GOMES, Flávio dos Santos. *No labirinto das nações: africanos e identidades no Rio de Janeiro*: Arquivo Nacional, 2005.
- FAZENDA, José Vieira. *Antiquilhas e memórias do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1921.
- FERRERAS, Norberto Osvaldo. *O cotidiano dos trabalhadores de Buenos Aires (1880-1920)*. Niterói: UFF, 2006.
- FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 7. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985.
- _____. *Ordem e Progresso*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1990.
- GLEZER, Raquel. *Chão de terra e outros estudos sobre São Paulo*. São Paulo: Alameda, 2007.
- FINLEY, Moses I. *La Grecia antigua: economía y sociedad*. Barcelona: Crítica, 1984.
- LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. São Paulo: UNESP, 1988.
- LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- MACEDO, Roberto Barata Ribeiro. *Administração do 1º prefeito do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1955.
- MORAES, José Geraldo Vinci de. *Cidade e cultura urbana na primeira república*. São Paulo: Atual, 1994.
- MOURA, Roberto. *Tia Ciata e a pequena África no Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995.
- MUHLSTEIN, Anka. *A ilha prometida: a história de Nova York do século XVII aos nossos dias*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- OMEGNA, Nelson. *A cidade colonial*. 2. ed. Brasília: Ebrasa, 1971.
- PAIXÃO, Cláudia Miriam Quelhas. *O Rio de Janeiro e o morro do Castelo: populares, estratégias de vida e hierarquias sociais (1904-1922)*. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.
- REVISTA DA DIRETORIA DE ENGENHARIA. Brasília, DF, v. 3, n. 11, jul. 1934.

RIO, João do. *As religiões no Rio*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1904.

_____. *Vida vertiginosa*. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1911.

RIOS FILHO, Adolfo Morales de los. *Evolução urbana e arquitetônica do Rio de Janeiro nos séculos XVI e XVII (1567-1699)*. *Revista IHGB*, Rio de Janeiro, v. 288, jul./set. 1970. p. 229.

SÁTYRO, Doralice Maia. *Tempos lentos na cidade: permanências e transformações dos costumes rurais em João Pessoa-PB*. 2000. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, Lúcia Helena Pereira da. *Luzes e sombras na cidade: no rastro do Castelo e da Praça Onze (1920-1945)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal das Culturas, 2006.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *A capital da solidão: uma história de São Paulo das origens a 1900*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

TOPALOV, Christian. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

VAZ, Lílian Fessler. *Notas sobre o Cabeça de Porco*. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 29-35, abr. 1986.

_____. *Modernidade e moradia: habitação coletiva no Rio de Janeiro, séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

Resumo

Este artigo trata da transformação urbana da cidade do Rio de Janeiro durante os anos da administração de Pereira Passos, 1903 a 1906. Mas o principal aspecto considerado é a relação rural-urbana que se desenvolve na zona central. Veremos que os regulamentos e leis sobre os usos sociais e saúde pública no espaço da cidade não são o resultado de decisões arbitrárias do chefe do executivo municipal; mas, sim, de um contexto bastante específico constituído por conflitos e tensões entre classes sociais.

Abstract

This article is about the urban transformation of the city of Rio de Janeiro during the years of Pereira Passos administration, from 1903 to 1906. However, the main feature considered is the rural-urban relation that is developed in the central zone. We will see that the regulations and laws about social use and public health in the city space are not the result of arbitrary decisions by the chief executive of the municipality but, indeed, result of a context very specific constituted by conflicts and tensions between social classes.

Há, também, a contribuição de aspectos econômicos, como a expansão do capital imobiliário, que produz outras formas de apropriação do espaço.

Palavras-chave: relação urbano-rural, Rio de Janeiro, modernização, conflito.

Furthermore, there is the contribution of economic features, as the expansion of real state capital that produces other forms of space appropriation.

Keywords: urban-rural relation, Rio de Janeiro, modernization, conflict.

Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em outubro de 2009

Leonardo Soares dos Santos é Professor adjunto do Instituto de Ciências da Sociedade da Universidade Federal Fluminense, Professor de Ciências Sociais do ESR/UFF/Campos dos Goitacazes, Membro do Gesthu/IPPUR/UFRJ e Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. Suas pesquisas tratam basicamente da história da produção espacial na cidade do Rio de Janeiro. Publicou artigos sobre o tema em revistas nacionais e estrangeiras.

Cambio y legitimación social como requisitos de la gestión de Centros Históricos

Carlos Alberto Abaleron

“Mas no depositemos nuestra confianza en los príncipes, porque no corresponderían a ella, y si lo hiciesen, el resultado sería igualmente innoble, porque los dioses que invocan los dictadores no son nuestros dioses.”

(Fry, 1955, p. 88)

Introducción

El artículo intenta la puesta en valor del concepto de legitimidad social como instancia imprescindible para un proceso exitoso de la gestión de los centros históricos.

Constituye una revisión y puesta al día de la exposición del autor del 23 de marzo de 2007 como ponencia invitada en el Seminario Internacional Ágora “Re-

cuperación de Espacios Públicos y Patrimoniales”, Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU) - Ayuntamiento de Málaga, Málaga, España. En esa ocasión se daba por cerrado el “Proyecto Ágora” que no había sido considerado para su aprobación por la Cooperación Europea, Fase II del Programa URB-AL, en la última convocatoria antes del cese del mismo, el 30 de abril de 2006.

Entre las razones que la coordinación del Proyecto recibió para avalar tal rechazo, se hacía mención a que “[...] no cumplía con las ‘nuevas’ prioridades de Urbal como son la integración social [...]”. Nada más alejado de los principales objetivos del mismo, y de las unidades espaciales de intervención como lo eran parte de los cascos históricos degradados de Buenos Aires, Santa Tecla y Málaga.

Por ello, se decidió que los integrantes del proyecto (quien esto escribe hubiera sido el Coordinador Científico) e invitados especiales, difundieran –más allá de los corredores burocráticos– a los fundamentos de integración y participación social en centros históricos que permeaba a todo el proceso y que hoy siguen siendo tan valiosos como lo eran entonces.

De allí la exposición que hoy encuentra un motivo de mayor difusión y alcance en esta publicación, como un medio de mejorar simultáneamente la Calidad de Vida y la Calidad del Ambiente construido, apelando a nuevas formas de democracia ampliada en un contexto donde pensarla no van por los mismos caminos que ponerlas en práctica.

Pero, antes de referirnos al tema en sí, cabe recordar que el Programa URB-

AL fue un programa horizontal de cooperación descentralizada de la Comisión Europea dirigido al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y de América Latina (15 y 18 países, respectivamente), teniendo como objetivo general contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las poblaciones, así como el desarrollo equitativo de los centros urbanos. El Programa URB-AL se creó en diciembre de 1995 y la última convocatoria se llevó a cabo, como hemos dicho, en el año 2006.

Esas jurisdicciones se agrupaban en determinadas Redes Temáticas, un total de 12 al finalizar URB-AL, y que tuvo en la Red 2 “La conservación de los contextos históricos urbanos”¹, al conjunto de nuestras intenciones de proyecto.

El Proyecto Ágora tenía como *objetivo general* el mejorar las capacidades técnicas de las colectividades locales, en términos de conservación y rehabilitación de los contextos históricos urbanos, a través de la aplicación concreta de la metodología concebida en el “*Manual de gestión de los procesos de rehabilitación en cascos históricos*” coordinado por la Comunidad de Madrid en el marco de un proyecto de tipo A del programa

¹ En sus fundamentos leemos: “La conservación de los contextos históricos juega un papel fundamental, tanto desde el punto de vista de la puesta en valor del patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de las ciudades como desde la perspectiva de lograr una mejor calidad de vida en los centros urbanos.

La coordinación internacional, en un ambiente en donde países e instituciones puedan dialogar, intercambiar informaciones y pareceres y, además, puedan ayudarse mutuamente, con el objetivo de salvar el patrimonio de la humanidad y legarlo a las generaciones futuras es una tarea fundamental en el ámbito de los problemas urbanos”.

URB-AL, así como las experiencias desarrolladas en otros proyectos de las redes 2 y 6 (Medio Ambiente Urbano). La concepción del proyecto apuntaba a proporcionar a las colectividades locales participantes una experiencia práctica de rehabilitación integrada en edificios históricos o espacios públicos y a mejorar de este modo, su capacidad de gestión en el campo de los contextos históricos urbanos.

Integraban el proyecto el Ayuntamiento de Málaga (España); la Provincia de Vicenza (Italia); la Comunidad de Madrid (España); la Municipalidad de Santiago (Chile); el Gobierno de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina); el Estado de Hidalgo (México); Municipalidad de Cuenca (Ecuador); la Alcaldía Municipal de Santa Tecla Nueva San Salvador (El Salvador); el Gobierno Regional de Tarapacá (Chile); y, Envar s.p.r.l. (Bélgica).

En las notas que siguen el intento es ir más allá de ese proyecto inicial, incluyendo otras experiencias del autor, fundamentalmente como coordinador científico de otros dos proyectos URB-AL pertenecientes a la Red 6 y la Red 7 (Gestión y Control de la Urbanización) desarrollados entre el 2002 y el 2004.

Es inútil tratar de mejorar la calidad del ambiente construido si simultáneamente no se trata de mejorar la calidad del espacio natural y, sobremanera, la Calidad de Vida de las personas. El ambiente construido está tan estrechamente relacionado con la Calidad de Vida al punto que esa omisión puede

brindarnos un bello escenario al mismo tiempo que la miseria de los actores.

Muchas veces se habla de gestión de Centros Históricos como un proceso de mera conservación y/o de rehabilitación. Se conserva aquello que merece ser conservado y está deteriorado o amenazado por el “progreso”, y se rehabilita aquello desvalorizado y que merece ser puesto en valor. Sin embargo, habrá que comenzar a conservar aquello de la sociedad que merece ser conservado, y rehabilitar de esa misma sociedad aquello que está “deteriorado”, o aquello que se ha perdido y que merece ser rescatado. También habrá que pensar en aquello que nunca existió, y *debe ser*, o que solamente quedó en las buenas intenciones, o en los papeles olvidados de compromisos no asumidos... Poner en valor al continente –el Centro Histórico– y poner en valor al contenido –sus habitantes– o lo que queda de ellos. Esta pretensión, a la vez funcional al saber hacer, es además y fundamentalmente, ética, pertinente al saber obrar.

Hoy, como ayer, sigue siendo tan apropiado referirse al Centro Histórico como “el ‘corazón’ de la Ciudad”. Allí, en el “corazón”, es dónde palpita la Vida, donde se es persona y se es sociedad de personas, donde se come, se vive, se trabaja, se ama y se sufre, en una palabra *se vive*. Un Centro Histórico donde no palpita la vida, no tiene razón de ser.

Pero, esa transformación simultánea del Centro Histórico y de sus habitantes, debe ser percibida como legítima por

estos últimos. Por ello, es necesario involucrarlos desde el inicio, desde el diseño mismo del proceso de gestión, como un derecho de la Democracia, y también como una descarga de responsabilidades desde los políticos hacia la sociedad.

Por cierto, habrá “iluminados” y “profetas” del buen saber hacer y del buen saber obrar que no se necesitan más que a ellos mismos. Sin embargo, la gran mayoría de nosotros –los políticos y los técnicos– no lo somos, y nos necesitamos y necesitamos de todos.

Este proceso de cambio comienza por nosotros, y sigue por los directamente involucrados habitantes de los Centros Históricos (incluidos los que se ganan su pan en esa geografía particular). Ejemplos y contra ejemplos de buenas y malas prácticas de esa transformación socio espacial de la gestión de Centros Históricos, es factible encontrar tanto en Europa como en América Latina. Sin embargo, demasiadas buenas propuestas aún duermen un sueño todavía irrealizable. De esos temas trata este artículo.

El Centro Histórico como el “corazón” de la Ciudad

Hoy, como ayer, surge la necesidad imperiosa de inyectar vida en los núcleos originales de nuestras ciudades, allí donde aún la memoria existe y donde nuestra identidad todavía no ha sido arrastrada por los vientos de la Globalización, donde palpita con latidos tenues la vida y que sigue siendo el “corazón” de la ciudad.

No es esta una tarea del pasado reciente, apareciendo con mucha mayor fuerza a partir de las ruinas provocadas por la Segunda Guerra Mundial allí donde la muerte se hizo dueña y señora. Pero, también me vienen a la memoria donde el proceso de urbanización, los avances tecnológicos del transporte y la sub-urbanización consiguiente convirtieron el centro en contenedores de vida a tiempo parcial, y a sus habitantes en viajeros permanentes. Los ejemplos en tal sentido de las ciudades estadounidenses son claros, teniendo en cuenta

que nos referimos a contextos a la cabeza de los avances tecnológicos y del individualismo a ultranza. En los sesenta Gruen (1978, p. 14) citaba un dicho referido a Los Angeles que bien podría haberse aplicado a otros centros urbanos: “[...] los Ángeles son 17 suburbios en busca de una ciudad [...]”. A ello agregaba la homogeneización de identidad que impedía diferenciar muchas ciudades de otras: al decirse que son “[...] la calle principal, de una ciudad de Estados Unidos” (ibid., p. 3) (Foto 1).

Gruen nos dice que lo que hace latir al “corazón” de las ciudades no son sus estructuras [...] es la gente. Si no hay gente que invada el centro en sus múltiples formas, sus estructuras se convierten en cáscaras huecas carentes de significado (ibid., p. 301). Muchos centros han perdido significado, identidad y memoria porque han echado al peatón de sus calles, de sus plazas, injertando miles de

vehículos hacia el mismo centro con el resultado final de su colapso, congestión y contaminación. Los gestores de esto se olvidaron que “[...] la ciudad es un

invento de los peatones [...] La playa de estacionamiento no puede reemplazar a la plaza del mercado” (Schneider, 1963, p. 373).

Foto 1: Calle principal del Casco Histórico de Ariccia (Italia), donde el “Imperio del Automotor” ha reemplazado al “Reino del Peatón”



(Foto del autor).

Tampoco percibo el “corazón” en un centro que late esporádicamente: solamente las ocho horas laborales, de lunes a viernes, con vida suspendida el resto del día, todas las noches, y los fines de semana. Ese es un “corazón” artificialmente vivo, muy cercano a su muerte.

Gruen (1978, p. 19) nos sigue diciendo que una ciudad real está llena de vida cuando sus actitudes y estilos cambian sin cesar: la actitud matutina, el ajetreado día, la suavidad del poniente y los misterios de la noche. Sostengo que en los centros “vivos” a tiempo parcial, parcial-

mente se ama y se odia, se sufre y se goza, se vive y se muere, e inconclusamente se es persona y miembro de una sociedad de personas.

Los integrantes del VIII Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), a pocos años de finalizada la espantosa II Guerra Mundial, que en 1951 se propusieron crear o revitalizar “corazones” como medio capaz de “[...] transformar al individuo que hoy vive pasivamente en la sociedad en un individuo que participe activamente en la vida social” (Breve bosquejo del “corazón”, 1955, p. 168). “[...] La más importante misión del ‘corazón’ es permitir el encuentro de las personas para que se comuniquen entre sí y cambien ideas. Así, pues, el ‘corazón’ debe atraer a toda clase de personas de la zona en que se radique” (ibid., p. 165). Sin embargo, en su manifiesto y en las concreciones del CIAM era evidente un *urbanismo determinista* que creaba espacios de participación sin haber intervenido los ciudadanos

en su génesis. Nadie puede negar el genio de esa generación encarnada en Gropius, Le Corbusier, Sert, Neutra, Bakema, Richard, Roger, Tange, entre otros, pero nos hablaban desde la capacidad inconmensurable de aquellos que se sentían confiados en que sus ofrecimientos eran no solamente la concreción de los sueños de la sociedad, sino además de todo aquello que la sociedad y sus integrantes no se habían atrevido a soñar. Varios de sus postulados del deber ser del “corazón” son también nuestros, como la primacía del peatón, la medida humana, el posibilitar la multiplicidad de expresiones de la vida social, pero no se puede hablar de transformar la pasividad social con un método de creación que persiste en ignorar la participación de aquellos que se pretenden cambiar. La ciudad es una creación colectiva, y el “corazón” la espacialidad de la identidad y memoria. El proceso no comienza con programas, clientes ni burocracia. “Comienza con personas, lugares y problemas”. (Lewis, 1978, p. 214)

Los Centros Históricos como paradigmas de la deshumanización

Autores como Kennedy y Kennedy (1978, p. 1) nos decían que el “corazón” de la ciudad se fue desvitalizando tanto por factores endógenos como exógenos: la expulsión de sectores sociales con mayores grados de libertad para irse a otros sitios debido a la congestión, el nivel de ruidos, la contaminación, la “renovación” urbana, entre otros; y la atracción de las periferias, con bajas o nulas

densidades, aire más puro, bajos decibeles, lugares de trabajo más cercanos, y la irrupción de “corazones artificiales” como los grandes centros comerciales. Poco a poco la ciudad interior se fue transformando en un ghetto conteniendo a aquellos que no podían moverse fuera del mismo y por los que se mudaban allí por el progresivo descenso de los valores de alquileres, y la transfor-

mación en viviendas de alta densidad de residencias de sectores medios y altos que ya habían amortizado su costo inicial. El fenómeno fue mucho más lento en Europa que en USA, ya que según los Kennedy (*ibid.*, p. 3) en la primera por

[...] razones históricas las ciudades alcanzaban una alta densidad y el espacio resultaba caro y escaso [...] Aunque indudablemente ha tenido lugar alguna emigración de los ricos, varios factores contribuyeron al mantenimiento de la ciudad interior como un centro urbano y regional: [...] son el asiento de la civilización y de lo urbano; [...] tienen más status, poder político y recursos; [...] el suelo ha sido un recurso limitado, por lo que tempranamente se pusieron en vigor regulaciones sobre el uso de la tierra [...]; [...] el gasto relativamente mayor que implica poseer y mantener un coche, y, la existencia de transportes públicos interurbanos e intraurbanos relativamente eficientes...y un mayor grado de accesibilidad a la ciudad interior por parte de todos los grupos de ingresos.

En América Latina, en general, históricamente los centros fueron la expresión formal del poder político, institucional, devenido de la trama ortogonal impuesta por el Código de Indias multiplicado en toda su geografía independientemente de las condiciones naturales de los asentamientos. Así, la Plaza Mayor era el “corazón”, el lugar inicial de fundación de la ciudad. Ese modelo aún hoy tiene una gran representatividad a

lo largo y ancho de América Latina. Sin embargo, también aquí, y con mucha mayor fuerza en las grandes metrópolis, el complejo fenómeno de urbanización que estalló después de la Segunda Guerra Mundial, concentró grandes masas de población rural en las ciudades atraídas por la fase económica de sustitución de importaciones, principalmente en el Cono Sur, al mismo tiempo que se iniciaba un proceso de desconcentración interna similar al que se producía en USA. Pero, cuando el proceso de Globalización irrumpió a partir de mediados de los setenta, esa fragmentación socioespacial comenzó a hacerse más evidente, hasta alcanzar su máxima expresión en la década de los noventa con los Centros Históricos con vida a tiempo parcial, deteriorados físicamente por su abandono y por los crecientes estragos de contaminaciones, que solamente recuperaban su vitalidad, en algunas ocasiones muy cerca de la muerte, en explosiones populares, reflejos de las crisis y aún del caos que azotó y azota a nuestras latitudes.

La fragmentación del centro implicó automáticamente la fragmentación del todo: la sociedad desintegrada en grupos más o menos homogéneos, y la multiplicación de “corazones artificiales” tan bien ejemplificados en los malls, shoppings o hipermercados de nuestras ciudades. Desaparición de la vida de todos los días en los entornos inmediatos de nuestros hogares, los barrios. Desaparición de nuestros espacios de socialización como los comercios minoristas, los cines, los clubes. Desaparición de la escuela y del colegio como aglutinadores y conformadores de identidades de niños adscriptos

a hogares de diferentes clases sociales. Desaparición de la celebración de las diferencias bajo la sombrilla de una misma identidad, de una misma pertenencia, la de la parte que correspondía a cada barrio, y la del Centro Histórico que fusionaba al todo.

En otros términos, esto se tradujo en sociedades y espacios conformados por grupos con marcadas asimetrías de Calidad de Vida (Sen, 1996, p. 69-70), que tenían en el Centro Histórico tanto al complejo de factores que atraían como a los que expulsaban. Los grados de libertad que esas asimetrías denotaban, de movilidad social y espacial, se expresaba y se expresa territorialmente a través de la monopolización de espacios diferentes por grupos distintos entre sí,

excluyendo a los más débiles de aquellas geografías más valiosas (Sibley, 1995). El *doble fenómeno de encapsulamiento* (encerrándose como privilegio no compartido con el resto de la sociedad, o siendo empujados como estrategia de sobrevivencia hacia donde aquellos desprecian) y *exclusión* (por acción o por omisión de aquellos que ignoran el principio de compensación y el principio de solidaridad, y también como modo de seguir viviendo) de quienes están sujetos a las consecuencias de asimetrías de poder basadas en las diferencias mencionadas, *era y es central para la creación de verdaderos campos de desigualdades socio-territoriales*, donde el centro histórico es uno de los principales campos de conflicto en el proceso de recuperar para todos al corazón de la ciudad.

Hacia la recuperación de la Vida

Obviamente, no estoy de acuerdo con aquellos que sostienen que “[...] el sinergismo de la vida de la ciudad interior es una reliquia del pasado a la que cabe sustituir por nuevas formas de comunicación que remplazaran el contacto cara a cara [...] ni que las formas tradicionales de interacción humana han sido estimuladas más que sustituidas, por los adelantos tecnológicos en las comunicaciones, y que en realidad estas sorprendentes y nuevas posibilidades pueden reforzar la tradicional riqueza y coherencia de nuestras ciudades interiores”, tal como lo planteaban los Kennedy (1978, p. 9) al hacer explícita las distintas posiciones frente a la pérdida de vitalidad de los corazones urbanos.

Mirar a los ojos al “otro”, y mirarse a uno mismo a través de los ojos ajenos, se ha convertido, en el mejor de los casos, a observarse a través de cámaras conectadas a nuestros ordenadores. La virtualidad está convirtiéndose en la realidad cotidiana. Nuestro centro de referencia, identidad y memoria, cada vez más reside en cualquier página web de ingreso o, en el mejor de los casos, en el cyber-café favorito, tan iguales unos a otros.

Creo que existen necesidades básicas cuasi universales de recuperar los Centros Históricos, recurriendo a medios culturalmente específicos a cada tiempo y a cada geografía.

Por buenas que sean las intenciones y las propuestas de un proceso de gestión de los Centros Históricos alcanzadas a través de años de investigación y experiencias, serán de poco provecho si el mensaje no penetra en aquellos a quienes está destinado: la gente. Manuales enteros son inservibles para quienes carecen del tiempo, la educación formal, la inclinación para abordarlos, y –fundamentalmente– si no se percibe como legítimo a tal proceso. Para que la gente pueda disfrutar y hacerse responsable del Centro Histórico, es menester que conozca los beneficios de su existencia, y el costo de su deterioro y desaparición; y el rol que le cabe a cada uno y a todos en la gestión del mismo. Solamente así, podrá ser asumido como propio el Centro Histórico, y el proceso de Gestión que lo rehabilita, calificado como legítimo.

La legitimidad no debe ser confundida con la legalidad. Pueden existir leyes, normas y decretos, y no estar dentro del campo de percepción de la persona y de grupos de personas, por desconocimiento, por rechazo, por no valorarlas como incluidas dentro de su campo vital. Por injusta, por mala, por peor que sea una norma explícita, es legal. Hay cuestiones que son percibidas como necesarias por la gente y, por lo tanto calificadas como legítimas, pero pueden estar prohibidas por una ley, en el peor de los casos, u omitida de su inclusión dentro de una, en un caso menos grave, o no reglamentada y, por lo tanto, con grandes trabas para su efectiva aplicación. ¡Ni qué hablar de la legitimidad –percibida así por la gente, de aquello que también es formalmente legal, y sin

embargo no lo es en la práctica! Este último tema, de grandes cuerpos normativos –incluyendo el derecho de costumbres– sin aplicación concreta, ha dado pie que muchos dentro y fuera de Argentina –no siendo obviamente el único caso, especialmente en América Latina– la consideren “un país al margen de la ley”, siguiendo a un brillante jurista como Nino (2005).

Si no hay que confundir “legal” con “legalidad”, y guiándonos por Castells (2001, p. 6-7) las identidades son fuente de significado para y por los actores mismos, construidas a través de un proceso que Giddens denomina “individualización” (ibid., p. 7) y que yo he denominado “legitimación”. A pesar del gran peso que puedan tener las instituciones y organizaciones dominantes de una sociedad, como origen de ciertas identidades, solamente se transforman en identidades si los actores sociales las internalizan y adquieren significado para los mismos.

Cuando un Centro Histórico es considerado como tal por los habitantes de la ciudad de pertenencia y, simultáneamente, la población reconoce y valora positivamente la oportunidad de participar en su gestión –como un derecho– y la responsabilidad simultánea que le cabe, nos encontraríamos con un cuadro cercano a la perfección en cuanto a la legitimidad del mismo, explicado y justificado en un orden institucional, normas y acciones.

En el caso concreto de la gestión de los Centros Históricos, se comienza con el intercambio de información (asimétrico)

acerca de qué, por qué, para qué, cuándo, cómo y quiénes de un proceso de acción y reflexión continuas dirigido a rehabilitar el “continente” y a revitalizar al “contenido” del “corazón” de la ciudad.

No es simultáneo para los diferentes actores sociales el pasar de la ignorancia, la indiferencia, el descreimiento y el rechazo, a reconocer como legítimo al Centro Histórico y a su proceso de gestión. Ni tampoco se produce instantáneamente, sino gradualmente. Más aún, sobre todo al principio, la percepción de legitimidad puede ser inestable y fluctuante, porque los procesos de cambios transitan por zonas de indefiniciones, de dudas, de la misma manera que los procesos de gestión.

Cuando la legitimidad está instalada es cuando el proceso pasa de la fase pasiva de los distintos actores sociales (como meros receptores de información por parte de los técnicos o proveedores de información para estos últimos) a una mayor inclusión en las fases de diseño, materialización y control de la gestión de Centros Históricos.

A nadie se le escapa, por si aún quedaran dudas, que la gestión de Centros Históricos se inscribe dentro de un desarrollo integrado, inclusivo, transparente y participativo, en un todo acorde con los actuales enfoques del planeamiento estratégico.

Sin embargo, no siempre es así. Muchos intentos de gestión estratégica como los Planes Estratégicos, la Agenda Local 21, el Presupuesto Participativo,

han quedado en el camino, luego de estar en boca de muchos, recibir gran difusión, y servir de plataforma electoral. Esto es válido también para la multiplicidad de agendas de rehabilitación de cascos históricos y revitalización del patrimonio natural.

Claro está, hay que preguntarse de qué planeamiento estratégico estamos hablando, como instrumento al servicio de un determinado desarrollo y de su gestión. Así, los principales criterios de tal desarrollo son los siguientes (Abaleron y Ciudades Socias, 2005, p. 19-20), una:

Visión consensuada acerca del futuro deseable, no necesariamente sin disensos; participación ampliada de todos los grupos sociales; co responsabilidad común por lo común; solidaridad intergeneracional; transparencia en los procesos decisorios; y, enfoque holístico del desarrollo. Uno solo de esos criterios que no se cumpla, o que lo haga parcialmente, es suficiente para invalidar al conjunto del proceso como integral, transparente, inclusivo y participativo.

Uno de los puntos clave, sino el primero, en tratar de resolverse, tiene que ver con la administración local donde la gestión va a llevarse a cabo. La misma necesidad de legitimación, que un espectador del proceso pudiera adjudicar solamente al sector privado o a la sociedad civil en su conjunto calificando como obvia la justificación del municipio, alcaldía, comuna o prefectura que se trate, le cabe al sector público local. Si la ignorancia, y consiguiente indiferencia, pueden ser reducidas y anuladas

por el conocer de qué se trata realmente el proceso de gestión de Centros Históricos, no será de extrañar que ese mismo conocimiento pudiera reforzar mecanismos de rechazo dentro de la misma administración local, inducidos por el temor de compartir con los “otros” decisiones, o dicho de otro modo, “porciones” de poder.

En la definición de quienes son los “otros” no solamente tenemos en cuenta a la sociedad civil (incluyendo aquellos que nunca tienen voz), y a los sectores privados de la economía (que frecuente y tradicionalmente ejercen poder informal y formal sobre el gobierno local), sino además, al interior de la misma administración, que deberá adaptar sus compartimentos estancos a un sistema de áreas estrechamente vinculadas, si es que hablamos de transformación en serio, con procesos integrales, inclusivos, transparentes y participativos.

Los políticos, y los partidos de pertenencia, deberán legitimar que sus acciones y omisiones tienen impacto también en el mediano y largo plazo, más allá de su corto y egoísta horizonte vital de su mandato. Y que la solución no es prolongar indefinidamente su permanencia al frente del gobierno local, sino pagar tributo a un proceso de implementación y revisión continua de políticas de estado que dirijan las sucesivas administraciones hacia la ciudad de los sueños, incluyendo a los Centros Históricos. Es por ello que en otros proyectos dentro del Programa URB-AL, nos hemos referido a la necesidad imprescindible de lograr en el ámbito local

[...] un Acuerdo Social Ambiental o Carta de la Ciudad, que se constituya en política de estado para las generaciones presentes y futuras, que sea lo suficientemente fuerte como para reclamar a instancias administrativas superiores la capacidad decisoria necesaria para resolver el propio destino. (Ibid., p. 21)

Otro colectivo clave, en ese despertar de las conciencias sobre el desarrollo integrado, transparente, inclusivo y participativo, es el constituido por los técnicos. Algunos de ellos aún hoy hablan en términos exclusivamente físicos (“usos y densidades del suelo”, por ejemplo), eluden toda posibilidad real de participación ampliada de la comunidad, y niegan u omiten explicitar alternativas decisorias que pudiesen ir contra los intereses de los administradores de turno a quienes sirven. Por supuesto, muchos de sus saberes técnicos necesitan ser puestos al día, y ese desconocimiento parcial explicaría, en parte, algunas de sus resistencias al cambio.

En esa visión sesgada desde lo físico, o desde lo económico, o desde lo social, o desde lo ambiental, o desde una multiplicidad de otras dimensiones de la vida y disciplinas, sus alternativas de saber hacer no son socialmente neutrales: hay quienes se benefician y otros que soportan los costos. Los técnicos deberán adoptar visiones éticas explícitas para anular para siempre la falsa noción de que toda acción sobre el espacio geográfico es “objetiva” o “neutra”, con la responsabilidad que implica presentar soluciones que de alguna manera impactan asimétricamente

sobre distintos grupos sociales, y que tienen consecuencias sobre el ambiente natural y construido.

Creo que la palabra que mejor ejemplifica el espíritu de este desarrollo, es co responsabilidad común por lo común... nada más ni nada menos que la vieja solidaridad perdida...

En el proceso de materialización de acciones que constituye la gestión de Centros Históricos, tanto la identificación de los actores sociales² como los criterios que los movilizan, son fundamentales. Políticos, empresarios, técnicos, trabajadores, ciudadanos o mejor dicho habitantes (no sea que mencionando "ciudadanos" nos "olvidemos" de muchas personas), conforman una multiplicidad de colectivos que suelen denominarse actores sociales.

Así, los actores sociales son las personas e instituciones que intervienen activa o pasivamente en el desarrollo integrado del Centro Histórico conformando una multiplicidad de colectivos: habitantes (del lugar o del resto de la ciudad), comerciantes y consumidores, educadores y educandos, prestadores de servicios y consumidores de los mismos, políticos, partidos políticos y partidarios,

trabajadores y sindicatos, patrones y empleados, técnicos y gente común, vecinos y asociaciones barriales, funcionarios públicos y privados, las instituciones de pertenencia, etc. Cada uno de ellos, explícita o implícitamente tiene un complejo de necesidades, deseos, aspiraciones, capacidades y recursos para ofrecer en la búsqueda de mejorar su Calidad de Vida al mismo tiempo que mejora la Calidad de su Ambiente. Pero, en esa búsqueda, algunos de los distintos actores sociales tratan de mantener el estado de cosas, mientras otros intentan transformar voluntariamente el espacio geográfico-social como pre requisito de una vida más plena.

Por ello, habrá que clasificar a esos actores sociales según se beneficien, o se perjudiquen, porque son parte de los problemas, o porque son parte de las soluciones que traería la gestión del Centro Histórico (Dourojeanni, 1990, p. 56).

Más aún, sería necesario agruparlos de acuerdo a su ámbito geográfico-institucional, ya sean endógenos (del interior del Centro Histórico, fuera del mismo y dentro de la localidad) y exógenos (fuera de la ciudad), de suma importancia a la hora de transitar decisiones que se pue-

² Hemos utilizado la definición de "actores sociales" de Axel Dourojeanni (1990, p. 9), con una adición nuestra fundamental al final: "[...] todas las personas que intervienen activa o pasivamente en los procesos de gestión o que contribuyen al proceso; es decir, los habitantes, los usuarios (que pueden ser o no ser habitantes del área), los representantes de organismos públicos o privados, los asesores o interventores en el área o ámbito, los representantes de grupos de poder, los empresarios y, en general, todas las personas que ven afectadas sus condiciones de vida y que influyen o reciben los efectos del uso y conservación de los recursos del ámbito en estudio, así como quienes desempeñan una función de apoyo al desarrollo humano en dichos ámbitos, pero fundamentalmente aquellos que nunca tienen "voz" por asimetrías de poder o de conocimientos".

den efectuar solamente con los actores sociales locales, o que necesitan asociaciones entre locales y extra locales, o que la solución a problemas locales lo deciden actores que no pertenecen al municipio

o región inmediata, o que directamente los que deciden están tan alejados geográfica e institucionalmente, que sus intereses y sus esfuerzos no están al servicio de nuestras ciudades.

Ejemplos de intervenciones negativas y positivas en la transformación socio-espacial de la gestión de los Centros Históricos

San Carlos de Bariloche es vidriera de muchas intervenciones “planificadas” nocivas, muy comunes de encontrar tanto en Argentina como en otros países de América Latina, que son paradigmáticas de una sociedad muy apegada a la formalización legal de las situaciones entre las personas, y entre las personas y las cosas, que se diluyen en lo concreto. Cuestiones muy nuestras como el Centro Histórico³ y su gestión, no recibieron ni apoyo de la administración local ni de sus propios habitantes, ni recientemente, ni más de 40 años atrás. Varios ejemplos nos permiten conocerlos.

En el primer caso, la corrupción, la dependencia del municipio respecto de la provincia⁴, y la ausencia de representación de la población en un gobierno democrático, recordando la presencia de una dictadura militar autoproclamada “Revolución Argentina” encabezada por otro general de triste memoria, posibili-

taron la construcción por “excepción” del Edificio “Cantegril” más conocido como Bariloche Center (1968-1972). Un edificio de 10 plantas, con una base de aproximadamente 17 metros por 80 metros, en un principio albergando un “apart-hotel” con 338 unidades para 1.200 personas –luego devenido en departamentos de uso permanente sin haber estado preparado para ello– e incluyendo, además, 80 locales comerciales. La reconocida arquitecta Odilia Suárez, en su Plan de Ordenamiento Urbano, describía esta obra como “[...] una contraposición volumétrica que no puede menos que calificarse como insolente y demostrativa de la más cruda actitud mercantilista: oprimirá al Centro Cívico, tamará la vista al Lago y, [...] aún la visión de la masa del Cerro López y Catedral [...]” (Lolich, 1992, p. 14). Un claro ejemplo de acciones de “desarrollo” parcial, no translúcido, excluyente y autoritario.

³ Inaugurado en 1940, proyecto de los arquitectos de Estrada y Césari, ejemplo de arquitectura ecléctica de inspiración canadiense y centroeuropea. Integra el grupo de edificios que se construyeron en esos tiempos, como la Catedral, los pertenecientes a la Administración de Parques Nacionales y el Hotel Llao-Llao, que constituyen claros símbolos que identifican sin ninguna duda a San Carlos de Bariloche.

⁴ La autonomía, como decimos con anterioridad, se remonta a mediados de los ochenta.

Hubo protestas y quejas cuando se levantó la prohibición de construir tal tipo de edificio en ese sitio⁵, pero se aprobó el expediente⁶ –ratificado también por el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Río Negro⁷– y comenzaron las obras, más al no existir representación democrática y si existir grandes presiones de actores sociales involucrados (como la Cámara de Comercio e Industria), las mismas continuaron. Hoy, su presencia, ya es parte de la memoria viva de San Carlos de Bariloche como símbolo legítimo de aquello que no tendría que repetirse. Lolich (ibid.) nos recuerda, en otras palabras, un dicho de esa época, de plena vigencia en la actualidad: “El Bariloche Center es el mejor lugar para vivir porque es el único punto de la ciudad desde donde no se distingue [...]”. La discusión acerca de él ya transita el camino de propuestas para su destrucción total. Si eso sucediera, habrá que preguntarse ¿qué lo reemplazará y si las decisiones serán integrales, transparentes, inclusivas y participativas, propias de una democracia?

En el segundo ejemplo, las presiones institucionales e inmobiliarias para desplazar a un nuevo lugar una de las pocas viviendas que aún quedan de la rica arquitectura maderera de las primeras

décadas del siglo XX, para posibilitar la construcción de una entidad bancaria privada en el micro centro, concurren para su desaparición. Otro caso de los muchos que siguieron similar proceso (Foto 2).

A diferencia de la época de nacimiento del Bariloche Center, ello ocurrió en la década de los noventa, con democracia formal e instrumentos de participación ampliada, con una Carta Orgánica, ordenanzas, inventario del patrimonio urbano, e instituciones de la sociedad civil trabajando “mancomunadamente” con la municipalidad local en la “salvaguarda” del bien. Sin embargo, un incendio en una fría noche de invierno la redujo a cenizas a influjos de ocupantes sin ningún tipo de recursos, en una época donde el motor y la razón de ser de muchas acciones en el plano urbano, era la búsqueda de lucro a cualquier costa, el desapego por la cultura, y la nula incidencia del sector público en la defensa de aquello que es común a todos⁸. Culpables fuimos todos, porque –al contrario de lo que frecuentemente sucede con la defensa del Patrimonio Natural– no existía ni aún existe una legitimación similar respecto a la conservación del Patrimonio Histórico. Así, convergieron: no vitalizar el continente con contenido

⁵ La prohibición databa de un año atrás, Ordenanza 7-C-67 que establecía lineamientos específicos de edificación de la Manzana 209, según el vigente, en esa época, Plan Regulador Urbanístico de Bariloche.

⁶ Ordenanza 6-G-68, que deroga la mencionada Ordenanza 7-C-67, y aprueba los planos de edificación de 10 pisos a levantar en la Manzana 209, el Bariloche Center.

⁷ Resolución 305 del 15/05/1968 del poder Ejecutivo Provincial, y Resolución 488 del Ministro de Gobierno.

⁸ Situación que, es digno mencionar, no es coyuntural sino que forma parte de la estructura profunda de nuestra sociedad.

(ocupantes y actividades); no efectuar el seguimiento del cumplimiento de las normas y acciones “consensuadas”; y, no efectuar reclamos y presiones, convocatorias y campañas de sensibilización ciudadana, entre otras cuestiones. Es decir, que la democracia formal por sí sola es insuficiente para asegurar accio-

nes de desarrollo que contemple al conjunto de las dimensiones de la vida en sociedad, a los costos y beneficios materiales e inmateriales, a las “voces” de todos los actores sociales sin dejar fuera a nadie, y a procesos decisorios donde la responsabilidad sea compartida por el conjunto (Foto 3).

Foto 2: El Bariloche Center invade el área de percepción del Centro Cívico (Monumento Nacional de Argentina), oculta las cumbres vecinas y lejanas, y modifica negativamente el microclima inmediato



(Foto del autor).

Foto 3: El Bariloche Center nunca puede ser ignorado dentro del perfil urbano que ofrece al Lago Nahuel Huapi



(Foto del autor).

En el último ejemplo de Bariloche, fue extendido un permiso de construcción en un lote ocupado por la primera casa de madera en tejuela de alerce construida por Primo Capraro, un pionero que contribuyó con numerosas edificaciones que fueron símbolo de una época, con el compromiso de desarmarla cuidadosamente y volverla a armar una vez finalizado el proyecto. Ello no sucedió, y su lugar lo ocupó una burda copia que conservaba escasos rastros de los materiales originales. Hubo múltiples protestas y expedientes que ingresaron a la Municipalidad local, y allí quedaron. ¿El resultado? La “copia” sigue intacta, como una “arcada” de ingreso al edificio (Foto 4).

¿Qué funesto futuro le corresponde a los pocos ejemplos de arquitectura maderera de los alrededores del Centro Cívico, cuando solares son los que faltan y emprendimientos inmobiliarios los que sobran? Ni que hablar de hacer peatonales las calles principales, alejando los vehículos del micro centro, ni controlar la contaminación visual, aérea y auditiva que pareciera querer repetir las condiciones ambientales de los lugares de procedencia de los cientos de miles de turistas. Sin participación no hay manera de desactivar la irresponsabilidad de todos por lo que es común a todos, y la injusticia del mercado cuya finalidad es maximizar el lucro.

Foto 4: Esta casa de madera, hoy sede del SENASA, construida en 1928 por Primo Capraro, es un ejemplo de la asociación entre el diseño de los emigrantes europeos y la mano de obra de los artesanos chileno



(Foto del autor).

Sin embargo, pasadas experiencias dentro del Programa URB-AL, específicamente de las Redes 6⁹ y 7¹⁰, nos hablan de un cierto contexto participativo y de legitimidad de un desarrollo integrado y, dentro de él, de la revaloración del patrimonio natural y del patrimonio construido. Así, se destacan ejemplos positivos en ciudades tan heterogéneas entre sí como la propia Málaga, Montevideo (Uruguay), Calviá (España), Rathenow (Alemania), Ate (Lima Metropolitana, Perú), Vila Real de Santo Antonio (Portugal), Río Claro (Brasil) y Ariccia (Italia). Del vertiginoso proceso de crecimiento económico y destrucción simultánea del patrimonio de los sesenta y setenta se fueron alejando tanto Málaga como Calviá, ejemplos internacionales de Buenas Prácticas. Montevideo es una ciudad pionera en América Latina en Pensamiento y Planeamiento Estratégico, a impulsos de una administración con un enfoque político que no podría ofrecer otra cosa que la participación ampliada

de la sociedad. Rathenow, con un pasado reciente inmerso en la experiencia de ocupación soviética, se ha lanzado con gran fuerza a la recuperación de su patrimonio y de los derechos y deberes que traen aparejado la participación de sus habitantes en la “construcción” de la ciudad. Ate, específicamente Huaycán dentro de ella, significando (y por lo tanto legitimándose) como el paradigma de la autogestión en el Perú¹¹. Vila Real de Santo Antonio, finalizado recientemente el Plan de Recuperación de su Centro Histórico, con buenos ejemplos de gestión participativa como el agrupamiento de comerciantes en la búsqueda del “centro comercial a cielo abierto”. Río Claro, un claro testimonio del rol que Brasil conforma en los procesos participativos, con la gran convocatoria en su Pacto de Ciudad, y el Presupuesto Participativo. Ariccia, en su marcha hacia un enfoque integrador y un accionar líder en las propuestas de integración socio-espacial.

⁹ Recordemos que la Red 6 se denominaba de Medio Ambiente Urbano. Específicamente en este artículo nos referimos al Proyecto “Migliorare l’ambiente urbano: identificazione delle azioni volte alla valorizzazione degli spazi verdi e alla rivitalizzazione del centri storici delle zone urbane”, coordinada por la Comune di Ariccia, Italia. El autor fue consejero científico, y las ciudades socias eran, aparte de Ariccia, San Patricio del Chañar y Tres de Febrero (Argentina), Río Claro (Brasil), Ate y Segunda Jerusalén (Perú), y Vila Real de Santo Antonio (Portugal). El objetivo general era el de contribuir a la mejora del ambiente urbano mediante acciones destinadas a valorizar los espacios verdes y a revitalizar los centros históricos de las ciudades socias.

¹⁰ La Red 7, como ya mencionamos, se designaba como Gestión y Control de la Urbanización. Dentro de ella, se desarrolló el proyecto URB-AL “Gestión de la Urbanización en Ciudades Turísticas”, bajo la coordinación de Florianópolis (Brasil) y que incluyó, además a San Carlos de Bariloche, Mar del Plata, la Provincia de Mendoza (Argentina), Rathenow (Alemania), Viña del Mar (Chile), Calviá, Huelva y Málaga (España), y Montevideo (Uruguay). El autor fue el consejero científico. El objetivo general apuntaba a mejorar las “prácticas” de gestión y control del proceso de urbanización de ciudades turísticas, o con potencial de serlo, dentro de un marco integrado de desarrollo sustentable que asegurase que los beneficiarios finales (e indirectos) del programa fuesen los ciudadanos locales.

¹¹ En los últimos años, Huaycán es el sitio tradicional de comienzo de las campañas presidenciales en el Perú.

Sin embargo, persiste la amenaza que implican los cambios de liderazgo y de ideologías partidarias en cada elección de los gobiernos locales, que paralizan procesos que precisan del mediano y largo plazo. Es el caso de alguna ciudad brasilera, del Estado de San Pablo para mayor precisión, donde la participación se reducía a posteriori del pro-

yecto “[...] a tener la puerta de mi despacho abierta para quien quiera hablar conmigo [...]”¹², haciendo referencia la respuesta del Prefecto, a una propuesta no muy lejana de integración a un proyecto URB-AL. Eso sí, reclamando para su ciudad la parte del subsidio que le correspondiera... (Foto 5).

Foto 5: Estos pocos leños apilados prolijamente, son los únicos restos que quedan de la vivienda Ardüser construida en 1909, a pocos años de la fundación de San Carlos de Bariloche (3 de Mayo de 1903)



(Foto del autor).

Por supuesto, no es necesario abogar únicamente por el socialismo para favorecer a la participación ampliada dentro de la democracia formal. Para los líderes de las administraciones locales, se necesita “solamente” vocación de ser-

vicio, un horizonte de mediano y largo plazo de políticas públicas, y un profundo sentimiento de pertenencia a la localidad, a su sociedad, y a su patrimonio (Foto 6).

¹² La fuente, intachable, nos ha pedido reserva de su nombre.

Foto 6: La búsqueda del lucro a toda costa desprecia al Patrimonio Histórico, devolviéndonos una imagen que poco tiene que ver con la Memoria, y mucho con el olvido (el original era una casa de tejuelas de alerce con techo a dos aguas, la primera construcción de Primo Capraro, datada en 1910)



(Foto del autor).

Otras ciudades, como Rosario, han introducido conceptos y emprendimientos alrededor de la “ciudad de los niños” que debemos a Francesco Tognucci, donde hacer una ciudad habitable y segura para ellos, conduce a hacerla habitable y segura para todos. Nuestras propuestas, en esa dirección, han sido la de sugerir para localidades como Ariccia, San Patricio del Chañar (Argentina), Río Claro, Tres de Febrero (Argentina), Vila Real de Santo Antonio, y Ate, instituciones para

hacer la ciudad habitable incorporando al proceso de construcción de la misma a los niños y jóvenes, [...]

[con la finalidad de] hacerla habitable para todo el conjunto social. La participación activa de los niños y jóvenes en el proyecto de su ciudad aseguraría que hoy tanto como mañana ya adultos, la cuiden y defiendan al sentirla suya. De esa manera ya no nos sentiríamos algunas veces tan solos en esta aventura de valorizar el verde y rehabilitar los cascos antiguos. (Soci Delle Città e Abaleron, 2004, p. 251)

Estaba en marcha el diseño de un proyecto posterior de creación y gestión de un Consejo del Medio Ambiente Urbano

de Niños y Adolescentes en esas mismas localidades, pero aún es un sueño pendiente.

Otra propuesta que consideramos era valiosa para involucrar a la sociedad local, o a parte de ella, en el proceso de gestión de cascos históricos, se refería a acompañar a Vila Real de Santo Antonio en lo concerniente a los “centros comerciales a cielo abierto”¹³ (CCCA) (Foto 7) cuyos propósitos eran, tomando como ejemplo a Ariccia,

[...] dinamizar el Casco Antiguo, siendo los motores dinamizadores del centro ya no solo la compra y la venta, o el paseo recreativo sino la capacidad de cambio, de innovación, de sorpresa en un espacio transitable, seguro, limpio, ordenado, cultural y recreativamente atractivo. (Ibid., p. 153)

El tiempo, y el continuo esfuerzo de quienes creemos en sus posibilidades, podrá decirnos si las semillas germinaron.

Foto 7: La Prefectura Municipal de Vila Real de Santo Antonio (fines del Siglo XIX), enfrentada a la Plaza Mayor, dentro del casco histórico que debemos al Marqués de Pombal (mediados del Siglo XVIII)



(Foto del autor).

¹³ Conjunto de establecimientos comerciales independientes, localizados en calles del área céntrica de la ciudad o en barrios populosos de la misma, planificados y desarrollados con criterio de unidad, relacionado con su entorno y que posee una imagen y gestión unitaria. El CCCA es un lugar de encuentro, en cuyo espacio abierto las personas encuentran una respuesta a sus necesidades de abastecimiento, de ocio y de relación social en un escenario en el que consumidores y comerciantes realizan a plena satisfacción lo que históricamente conocemos como Comercio. Las ventajas que los CCCA ofrecen a sus clientes son bien diferentes de aquellas que ofrecen los Shoppings: imagen local y coloquial, atención personalizada, proximidad, interrelación con la administración local y especialización en cada rubro, lo cual indica un posicionamiento determinado hacia el consumidor.

Conclusiones

Nuestras ideas acerca de la necesidad de ampliar la participación, para que se inicie un proceso de construcción de significados que legitimen al centro y a su gestión, no está dirigida solamente hacia la mera finalidad de conservar del Centro Histórico aquello digno de conservarse y elevar la calidad del ambiente construido. Con poder y recursos ello podría efectuarse sin participación social alguna. Se trata acá que la gestión de los Centros Históricos conduzca al proceso substancial de elevar la Calidad de Vida de las personas y grupos que viven y/o trabajan allí, o sin habitar o ganarse el sustento en él, lo reconocen como el “corazón” de la ciudad, en un cambio que vaya más allá de mejorar el “continente”. La transformación del continente implica la simultánea inclusión del “contenido”, de la gente, en el proceso. Si ello no se contempla desde un principio, no habrá legitimación, ni apropiación, ni responsabilidad común por lo común, ni transformación social alguna.

Esa transformación social significativa de los habitantes o trabajadores del Centro Histórico, y de la población en general de la ciudad en su proceso de gestión, comprendería a: la estructura básica de la participación en la toma de decisiones de personas, grupos y organizaciones; los valores y principios a los que se adscriben; y las consecuencias positivas sobre la Calidad de Vida cuando se mejora el ambiente. En suma, nos estamos refiriendo a mudanzas en la

organización política, en la cultura, y en el ambiente, las tres grandes influencias sobre el cambio social que menciona Giddens (1993, p. 657-659).

El transcurrir desde una posición pasiva como meros objetos a los cuales se le extrae información que, en el mejor de los casos, se utiliza para intentar mejorar las intervenciones en los Centros Históricos, hacia ser considerados sujetos activos de la gestión de los mismos, es evidentemente una transformación, un cambio social mayúsculo para personas e instituciones. Cuando nos estamos refiriendo al proceso de toma de decisiones que implica quiénes deciden, acerca de cuáles recursos, para alcanzar determinados fines, estamos inmersos en decisiones políticas (Foto 8).

Al percibirse como legítima, justificable, valiosa, significativa, la existencia de un Centro Histórico, todas las acciones para elevar la calidad del mismo, y el propio proceso de gestión, se pasa del rechazo a la aceptación de nuevos valores y principios, que nos dicen qué es bueno o malo, qué es mejor o peor, qué es justo o injusto, indicándonos simultáneamente los principios a los cuales nos adherimos en nuestras decisiones. Ese cambio en el mundo de los valores y principios influye en nuestra consideración del mundo vital que nos rodea, en la relación con nosotros mismos, con los otros, y con el ambiente construido y natural.

Foto 8: La plaza principal y algunos edificios del Patrimonio Histórico de Río Claro en los años cincuenta. Brasil sigue siendo el país de América Latina más avanzado en materia de participación ampliada en procesos del desarrollo urbano



(Foto anónima).

Ese mundo de los valores y principios, constituye la base del significado de la vida para nosotros, y de lo que constituye el retroceso o el progreso de la misma. En términos muy simples, implica legitimar que nuestro espacio vital, nuestro horizonte vital, nuestras capacidades y opciones para una buena vida, serán mayores y mejores gestionando el Centro Histórico, en este caso en particular. Así, el “corazón” de la ciudad latiendo a pleno:

a) atraería a la población local y a los visitantes, aumentarían los comercios y las transacciones comerciales, las inversiones, la generación de empleos, la recaudación de impuestos, los ingresos, el acceso a bienes y servicios, la educación y la formación continua, el número y la calidad de las viviendas;

b) se reducirían simultáneamente las contaminaciones del aire, del suelo, de las aguas, las visuales, las sonoras, el tránsito automotor en el reino del peatón, y,

c) finalmente, todo ello se reflejaría en la salud psíquica y física de personas y grupos de personas, consecuencias últimas de la Calidad de Vida.

La legitimación por todo el cuerpo social del centro de la ciudad y de su gestión, particularmente de aquellos que viven y trabajan en el mismo, es la clave para que la mejora de la Calidad del Ambiente, el continente, no esté desvinculado de un cambio social que mejore la Calidad de Vida de todos y potencie al máximo las oportunidades y capacidades en la evolución de personas y grupos de personas.

La legitimación, es decir la internalización del conocimiento del Centro Histórico y su gestión, con la aceptación de aquello que es considerado bueno, mejor, justo, y valioso, y el rechazo explícito de lo otro percibido como malo, peor, injusto, y despreciable, descansa sobre la participación ampliada de todos los actores sociales involucrados durante todo el proceso. Más allá de la representación asumida por intendentes, alcaldes, síndicos, y prefectos, de los cuerpos deliberativos que los acompañen, y de otros instrumentos formales de representación como la audiencia pública, el referéndum, la banca del vecino, entre otros, es urgente recurrir a técnicas y métodos de integración social al proceso de gestión, a todos aquellos involucrados al Centro Histórico.

Ser parte del proceso como sujetos antes que como objetos, y percibirlo así, constituye en sí el primer paso de la legitimación. Transformar las imágenes o conocimientos previos acerca del Centro Histórico y su gestión, y de los roles y funciones de cada uno y de todos, el segundo. Considerarse parte de un todo y tener los conocimientos, conducirían a la justificación y explicación para la reflexión y la acción.

Modificada las imágenes o conocimientos, aceptadas y justificadas las mismas, implica obviamente que los valores

y principios también se han modificado, y –si el proceso no ha seguido caminos de manipulación para que nada cambie– la estructura de toma de decisiones, y la cultura de creación de la ciudad, se han transformado, evidenciándose un antes y un después que refleja un cambio social significativo.

La mayor autonomía y actividad en las decisiones y en la implementación concreta de la gestión, sumadas a las consecuencias de un mejor ambiente construido y natural del Centro Histórico¹⁴ elevarán la Calidad de Vida de sus habitantes, trabajadores y visitantes, no solamente en lo físico, sino y fundamentalmente en lo psicológico cuando el espacio vital se confunde con el espacio de significados considerados valiosos.

Posiblemente, también contribuya a la mejora de la Calidad de Vida la generación de empleo genuino, tanto de las obras nuevas y de reconstrucción, como de la implantación de comercios de todo tipo.

Escuelas y colegios y centros educativos, pueden tomar un rol excluyente en la vitalidad del “corazón”, y en la contribución a la construcción de la legitimidad y responsabilidad por lo común. Ya nos habíamos referido a la necesidad que el colectivo de niños y adolescentes se integren al proceso de gestión, por

¹⁴ Como atmósfera menos contaminada, aguas servidas y de lluvia entubadas, viviendas y no tugurios, menos carteles publicitarios y más señalizaciones substanciales, el reino del peatón y no el imperio del automóvil, poder oír y escucharse, trama urbana ordenada, colores y formas, texturas voluntarias y no muros a punto de derrumbarse, y vida palpitando por doquier las 24 horas, con claros ritmos de trabajo, descanso y esparcimiento, todos los días de todo el año.

su efecto multiplicador en sus hogares y en el resto de la sociedad, porque ellos no son solamente el “futuro”: son el presente. Recurriendo nuevamente a Francesco Tognucci, una ciudad donde los niños se sienten seguros, es una ciudad para todos. Una ciudad donde los niños se apropian del Centro Histórico, señala un Centro Histórico que es también para los jóvenes, adultos y para los mayores.

Existen críticos y críticas acerca de la futilidad de los procesos participativos porque: son costosos en recursos y tiempo; los participantes son manipulados por los poderes tradicionales; los proyectos y obras resultantes son híbridos compromisos que no satisfacen a nadie; y, buenos técnicos y equipos no pueden suplantar por el saber hacer de una sociedad no preparada.

Muy posiblemente tengan razón, apoyada en malas experiencias que no han tenido en cuenta que:

a) las etapas previas al lanzamiento de proyectos participativos son extensas porque hay que cambiar contextos políticos-técnicos-sociales profundamente arraigados. Un proceso tal es sospechoso y hasta hipócrita si no produce rechazo, marchas, contramarchas, y errores. Ciertamente se consumen recursos y tiempo, un tiempo que luego se recupera. Y si no preguntémosnos aquellos de nosotros, arquitectos, ingenieros, planificadores urbanos, y especialistas en el patrimonio histórico, acerca de si la inversión de tiempo en las etapas previas de proyecto y de su “diseño” está o no estrechamente relacionada con un proceso mucho más

eficaz en las etapas posteriores. La respuesta es que sí, que vale la pena esa inversión inicial en recursos y tiempo.

b) Si la manipulación obedece a moldear las percepciones y la legitimidad en provecho propio, de los intereses de partes y no del beneficio del todo, estamos completamente de acuerdo, y los ejemplos abundan, y hay que evitarlo. Por el contrario, si el proceso de gestión tiene el propósito de legitimar un desarrollo integrado, transparente, incluso que siendo bueno, mejor y justo, aún no ha sido percibido así por la gente y, por lo tanto, no es totalmente participativo, no por eso debe calificarse de manipulación porque los intereses de las partes coincidirían con los intereses del todo. De cualquier manera, queda abierto el problema de cómo conciliar en el más breve plazo posible lo legal con lo legítimo, sobre todo lo relacionado –más allá del derecho a participar– con las responsabilidades que no se perciben ni aceptan y, por lo tanto, no se cumplen.

c) No puede existir un proyecto participativo de gestión de un Centro Histórico que satisfaga los intereses, deseos y aspiraciones de todos los actores sociales. La búsqueda del consenso por el consenso mismo, puede dar lugar a compromisos híbridos y a un Centro Histórico también híbrido. Las divergencias entre actores sociales existen, y deben hacerse evidentes y transparentes. En última instancia las decisiones finales descansan en los funcionarios políticos, especialmente en el líder, sea este el Intendente (o el Prefeito o el Alcalde o el Síndico), el Concejo Deliberante, o

ambos. Los técnicos tienen un rol fundamental en ello, siempre y cuando al saber hacer lo transformen en el saber obrar, con contenido ético que explicita cuáles actores sociales se benefician y cuáles se perjudican. Luego, la responsabilidad recae en los políticos, que para eso han sido elegidos, y llevarán en cuenta, en un verdadero balance social, esa asimetría en los beneficios para que en otras intervenciones, eso se invierta.

d) Finalmente, quien haya entendido que esta postura nos hace retroceder al contexto participativo de asambleas multitudinarias de los años sesenta y setenta que finalizaban por cansancio, y así eran sus resultados, está completamente equivocado/a. Pretendemos lo posible, no utopías irrealizables, pretendemos la intervención de todos los actores sociales que tengan algo que decir y obrar *pertinente y factible*, ya sea porque se benefician o perjudican o son parte del problema o parte de la solución, y que incorporen conocimientos y valores de integración, cohesión social y responsabilidad común por lo común. Pretendemos el camino medio entre el todo vale si lo dice la gente, y el saber hacer y saber obrar de una nueva generación de técnicos, y con funcionarios políticos que –con el saber obrar exigibles– hayan incorporado una cierta base del conocer técnico y una sensibilidad social y ambiental suficiente como para hacer legal las legítimas políticas de estado para los Centros Históricos.

Ciertamente, y ello se comprueba por las pocas experiencias de participación verdaderas, algunos intentos de

escenarios de manipulación, o de ciertos maquillajes como si hubiese habido participación donde en realidad no la hubo, los cambios sociales obtenidos en ocasiones han sido negativos, expulsando colectivos en desventaja frente a otros, como los ancianos que viven solos, como los emigrantes, etc.. En general, las transformaciones sociales han resultado en mejorar la vida de quienes antes no habitaban en los Centros Históricos: comerciantes de productos de mayor calidad, trabajadores calificados de los servicios, residentes de estratos medio-altos y altos, los habitantes de otros sectores de la ciudad, y quienes lucran con el Turismo; pero no los comerciantes minoristas de base familiar, los niños y mujeres de hogares pobres, los desempleados o los ocupados precarios, los emigrantes que en la búsqueda de un techo se localizaron en el anterior y degradado ambiente de un Centro Histórico que ahora los rechaza. ¿Qué significado, qué legitimidad, que co responsabilidad por algo que en el decir es común –pero que en el obrar no lo es– pueden tener esos colectivos de los Centros Históricos y de su gestión, así como muchos otros actores sociales que mantienen una visión más humana, más digna de ser vivida?

En el párrafo final deseo referirme a la frase inicial de Fry (1995, p. 88) que encabeza este artículo. Por más que el “príncipe” sepa “hacer” al mismo tiempo que sabe “obrar”, sus valores y principios han ignorado la soberanía y autonomía de sus “súbditos” y, con ello, la dignidad de esas personas. A pesar de lo exitoso que pueda ser una rehabilitación de un Centro Histórico y que

haya mejorado el ambiente y, con ello los aspectos físico-espaciales de la Calidad de Vida de sus habitantes, sin participación de diferentes actores sociales o de aquellos que tradicionalmente no tienen voces, se habrían perdido una vez más las escasas oportunidades en la vida de las personas de ser artífices de su propio destino, de hacerlo como parte de un todo, y de mirarse con los ojos de los otros. Aún corriendo el riesgo de equi-

vocarnos, no puede ser menos valioso para la integridad de las personas, el sentido de pertenencia, de significados y esfuerzos compartidos, de unión real a una sociedad plural logrado a través de un intento de participación como el que sostenemos. El riesgo del fracaso, y el fracaso mismo de tal intento de todos por lo que es común a todos, nunca podrán ser empañados por el éxito en solitario del “príncipe” y su “corte”.

Referencias

ABALERON, Carlos Alberto; CIUDADES SOCIALES. *Manual de Recomendaciones*. Políticas de desarrollo sustentable para la gestión y el control de la urbanización en ciudades turísticas. Málaga: Observatorio del Medio Ambiente Urbano del Ayuntamiento de Málaga, 2005. Proyecto Común R7-P4-01, Red 7, Programa URB-AL de la Comisión Europea, coordinado por el Instituto de Planeamiento Urbano da Prefeitura de Florianópolis, Brazil.

BREVE bosquejo del “corazón”. In: ROGERS, Ernesto N.; SERT, Josep Lluís; TYRWHITT, Jacqueline (Ed.). *El “corazón” de la ciudad: por una vida más humana de la comunidad*. Barcelona: Hoepli, 1955, p. 164-168. Actas del 8. Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.

CASTELLS, Manuel. The power of identity. In: _____. *The information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell, 2001. v. 2.

DOUROJEANNI, Axel. *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable aplicados a microrregiones y cuencas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1990. (Documento 89/05/Rev. 1, Serie Ensayos).

FRY, Maxwell. La idea y su realización. In: ROGERS, Ernesto N.; SERT, Josep Lluís; TYRWHITT, Jacqueline (Ed.). *El “corazón” de la ciudad: por una vida más humana de la comunidad*. Barcelona: Hoepli, 1955, p. 87-89. Comentarios y debates del 8. Congreso Internacional de Arquitectura Moderna.

GIDDENS, Anthony. *Sociology*. 2. ed. Cambridge, Mass: Polity, 1993.

GRUEN, Víctor. *El “corazón” de nuestras ciudades: la crisis urbana: diagnóstico y curación*. Buenos Aires: Marymar, 1964.

KENNEDY, Declan; KENNEDY, Margrit. In-

roducción. In: _____ (Ed.). *La ciudad interior*. Madrid: Gustavo Gili, 1978.

LEWIS, David. Una comunidad decide cuál es su centro. In: KENNEDY, Declan; KENNEDY, Margrit (Ed.). *La ciudad interior*. Madrid: Gustavo Gili, 1978.

LOLICH, Liliana. Bariloche Center: una ventana hacia América. *Arquitectura y construcción*, San Carlos de Bariloche, p. 14, abr. 1992.

NINO, Carlos Santiago. *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Ariel, 2005.

SCHNEIDER, Wolf. *Babylon is everywhere*. New York: McGraw-Hill Book, 1963. Disponible en: <<http://www.archive.org/details/babyloniserververywh00schn>>.

SEN, Amartya. Capacidad y bienestar. In: NUSSBAUM, Martha C.; SEN, Amartya (Comp.). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 54-83. (Serie Economía Contemporánea).

SIBLEY, David. *Geographies of exclusion: society and differences in the West*. London: Routledge. 1995.

SOCI DELLE CITTÀ; ABALERON, Carlos Alberto. *Migliorare l'ambiente urbano: identificazione delle azioni volte alla valorizzazione degli spazi verdi e alla rivitalizzazione del centri storici delle zone urbane*. Ariccia: Comune di Ariccia, 2004. Progetto Comune Tipo "A" R6-P3-02, Rete 7, Programma URB-AL II, Cooperazione America Latina-Unione Europea.

Resumen

La ausencia de legitimación social de la gestión de centros históricos constituye un impedimento serio. La legitimación, como internalización del conocimiento del Centro Histórico y su gestión, con la aceptación de aquello que es considerado bueno, mejor, justo, y valioso, y el rechazo explícito de lo otro percibido como malo, peor, injusto, y despreciable, descansa sobre la participación ampliada de todos los actores sociales involucrados durante todo el proceso. Reflexiones teóricas del VIII CIAM y las más recientes del pensamiento estratégico, y algunas experiencias de América

Abstract

The lack of social legitimacy of the management of historical centers constitutes a serious problem. Legitimize, namely the internalization of knowledge of the historical center and its management, with the acceptance of what is considered good, better, fair and valuable, and the rejection of what others perceived as bad, worse, unjust and despicable, rests on the full participation of all social stakeholders involved throughout the process. Theoretical thoughts from the VIII ICMA as well as the most recent strategic thinking, and some experience in Latin America and European cities within

Latina y Europa dentro del Programa URB-AL de la Comisión Europea, ilustran el argumento aquí sostenido.

Palabras claves: desarrollo integrado, identidad, buenas prácticas, Programa URB-AL, OMAU, Bariloche.

the URB-AL Programme of the European Commission, illustrate the argument sustained.

Keywords: integrated development, identity, good practices, URB-AL Programme, OMAU, Bariloche.

Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em dezembro de 2009

Carlos Alberto Abaleron é Arquitecto, Diploma en Development Planning (School of Environmental Studies, University College London, UK), DEA en Geografía Humana (UNED, Madrid), Doctorando en Geografía e Historia (UNED, Madrid), Investigador del CONICET, Director del Programa de Calidad de Vida de la Fundación Bariloche, y Presidente de la Fundación Vida Patagónica.

O retorno ao centro da cidade: o significado dos espaços públicos em Leipzig após a reunificação alemã

César Henriques Matos e Silva

Introdução

Uma das formas mais recentes de reestruturação das cidades brasileiras tem sido a migração da centralidade para outras localizações na cidade, municiada pela transferência de órgãos ligados ao poder e à administração pública (centros administrativos), de atividades de lazer, cultura e ensino (aspectos da vida noturna e cultural/universitária) ou, notadamente, do comércio de mais alto padrão que se instala nos *shopping centers*. De modo geral, os centros dessas cidades tornam-se predominantemente monofuncionais, baseados quase exclusivamente em atividades comerciais e de serviços, configurando-se muitas vezes como “popular”,

ou seja, com a força de um comércio destinado a classes de menor poder aquisitivo. Como resultado dessa tendência a uma certa homogeneização social e funcional, a partir principalmente de políticas públicas e de interesses do mercado imobiliário, os nossos centros se enfraquecem como centralidade política, na medida em que o enfrentamento e a visibilidade das diferenças não acontecem, perdendo força a urbanidade nos espaços públicos centrais. Cabe investigar, além disso, o que permanece e o que muda no caráter simbólico e referencial do centro para os habitantes das cidades brasileiras.

Em projetos recentes de revitalização dos centros urbanos brasileiros, especialmente a partir dos anos 1990, observamos que não estão em jogo apenas as questões ligadas à infra-estrutura urbana ociosa, habitação ou dinamização do comércio. Emergem em primeiro plano, nitidamente, a questão do espaço público e a da melhoria da imagem da cidade, por meio de projetos e atividades ligadas ao turismo, lazer e diversão, mas em um contexto fundado nos novos padrões de acumulação no capitalismo avançado e na competitividade entre cidades. Estamos diante de um processo cada vez mais intenso de espetacularização e mercantilização das cidades, que, segundo Jacques (2004), tem como produto a negação dos conflitos e dissensos (em espaços extremamente controlados e policiados, ou seja, “pacificados”), o empobrecimento das experiências corporais nos espaços públicos e a eliminação ou ocultamento da vitalidade dos espaços populares. Para Vaz (2004, p. 32), a cultura é utilizada como instrumento de revitalização urbana, processo que ela denomina de “culturalização do planejamento e da cidade”. Com o objetivo de oferecer condições para a produção e o consumo de cultura e para o turismo, algumas regiões urbanas são objetos privilegiados de renovação, como centros históricos, áreas centrais degradadas e vazios urbanos resultantes da desindustrialização. Assim sendo, o espaço público é cada vez mais um instrumento de *marketing* urbano, do qual se retira toda uma carga política.

Na era da imagem e da valorização da cidade como *locus* do consumo,

muitos desses projetos de intervenção não parecem considerar as demandas da população local, o que culmina na subutilização ou na apropriação indevida dos espaços produzidos, assim como não ficam evidentes, em suas justificativas, as causas dos processos de deterioração e degradação às quais esses projetos, em tese, procuram responder (Vargas e Castilho, 2006, p. 265-267). Para as autoras, os projetos do Complexo de Docas, em Belém, e do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, em Fortaleza, são exemplos de intervenções que buscam a inserção dessas cidades na rota do turismo internacional. O projeto de revalorização da Lapa, no Rio de Janeiro, está inserido no propósito de recuperação do patrimônio cultural por meio da qualificação dos espaços públicos e da valorização de edificações, tendo como espinha dorsal a promoção de eventos culturais e uma vida noturna dinâmica, marcada pelo apelo imagético e histórico do Circo Voador, principalmente (ibid., p. 268-270).

Qual o conteúdo político dos espaços públicos centrais, para além da sua instrumentalização como âncora do *marketing* urbano e turístico? Neste artigo, como contraponto aos diversos casos brasileiros, apresentamos um processo extremamente interessante de reestruturação da área central de uma cidade do leste alemão, Leipzig, após a reunificação política e econômica do país.

Se, logo nos primeiros anos pós-reunificação, a cidade se espalhou indiscriminadamente pelos subúrbios ao sabor das investidas do capital privado, poste-

riormente Leipzig se voltou paulatinamente para seu centro principal e sua estrutura urbana preexistente. Nesse contexto, como compreender os significados funcionais e simbólicos do centro de Leipzig e de seus espaços públicos ao longo desse processo, não apenas sob um ponto de vista econômico, a partir

das atividades comerciais, mas também em um sentido social e político? São os espaços públicos meramente palco para o consumo e entretenimento ou desempenham também certo protagonismo político na vida da cidade, como espaço de sociabilidade urbana?

Leipzig após a reunificação da Alemanha

A abertura das fronteiras da República Democrática da Alemanha (RDA) em 9 de novembro de 1989 é normalmente sintetizada pela imagem da queda do muro de Berlim, constituindo-se em um dos marcos históricos mais importantes do século XX, por representar o fim da divisão política do “mundo” em dois blocos opostos, o capitalista e o socialista. A demolição do muro que dividia em duas partes a cidade de Berlim, assim como toda a Alemanha, desde 1962, foi resultado de um longo processo político e econômico, cujo detalhamento não cabe aqui. A reunificação da Alemanha provocou, obviamente, fortes impactos em toda a sociedade, principalmente no seu lado oriental, cujos desdobramentos sociais e urbanos são extremamente instigantes até hoje.

As cidades da antiga Alemanha Oriental, em especial a capital Berlim, viram-se repentinamente inseridas em um novo contexto econômico de base capitalista, e Leipzig é um desses casos extremamente interessantes de cidades que se desestruturaram por completo a partir de sua entrada na economia de mercado.

A cidade foi um dos mais importantes palcos para as passeatas e protestos populares de crítica ao regime político vigente na antiga RDA – em todas as segundas-feiras de outubro e novembro de 1989, os espaços públicos centrais converteram-se finalmente em “espaços políticos”, tendo como foco a Igreja de São Nicolau. Mas, nos anos seguintes, a cidade ficou marcada por uma grave crise econômica e social, que também atingiu todo o leste alemão, perceptível no aumento do desemprego, no abandono dos complexos industriais obsoletos, no êxodo da população e na falência econômica das administrações municipais. Em 1990, a cidade de Leipzig era um exemplo da situação precária em que se encontravam todas as demais cidades da antiga República Democrática da Alemanha: edifícios residenciais em estado de degradação, fábricas, escolas e hospitais em condições deterioradas, infra-estrutura urbana insuficiente e com taxas preocupantes de poluição atmosférica, da água e do solo. Após ter sido o centro das atenções em todo o país com as passeatas do outono de 1989, no ano seguinte a cidade aparece na mídia pela pergunta: “Leipzig pode

ainda ser salva?" (Doehler e Rink, 1996, p. 263).

Uma das principais cidades da antiga RDA, com cerca de 500 mil habitantes, Leipzig (Figura 1) está localizada no extremo oeste do estado da Saxônia, cuja capital é Dresden. Após a reunificação, além da capital Berlim, com *status* de Cidade-Estado, foram formados cinco estados federais no lado leste: Mecklenburgo-Pomerânia Ocidental, Brandenburgo, Saxônia-Anhalt, Saxônia e Turíngia. Juntamente com a cidade vizinha de Halle, Leipzig é ainda o centro de um dos mais importantes conglomerados urbanos da Alemanha. Até 1989/1990, era o pólo de uma importante região industrial, mas também historicamente marcada por uma forte herança cultural (destacam-se o seu parque editorial e suas gráficas) e pelo comércio, com a tradicional Feira de Exposições (a *Messe*) e as galerias centrais do início do século – atividades terciárias igualmente importantes para a economia urbana.

A estrutura urbana da cidade de Leipzig é bastante compacta, com diversas camadas históricas sobrepostas. Seu núcleo histórico é o centro de uma configuração urbana radioconcêntrica que se fragmenta apenas à medida que avança para a periferia, em direção aos grandes *Siedlungen*, os grandes conjuntos habitacionais estatais construídos até os anos 1980, e às pequenas povoações dispersas no território regional. O primeiro anel da cidade separa o núcleo central dos bairros operários e burgueses surgidos quando da industrialização da cidade, a partir do final do século XIX,

que se transformaram ao longo do século seguinte em bairros de uso misto, com comércio, serviços e moradia lado a lado. São essas áreas centrais que, embora pouco modificadas, chegam aos anos 1990, período da reunificação alemã, em processo avançado de degradação.

Figura 1: Localização de Leipzig na Alemanha



Fonte: disponível em: <<http://webcarta.net/carta/mapa.php?id=3603&lg=pt>>. Acesso em: 4 ago. 2008.

Duas grandes áreas industriais de extração de minério ao norte e ao sul da cidade, implantadas durante o período socialista, forçaram a expansão da cidade para leste e oeste. A partir de 1976, é construído na periferia oeste o grande complexo residencial de Grünau, com uma população de quase 100.000 habi-

tantes em 1989. Também a periferia leste é ocupada a partir dos anos 1980 com outros conjuntos habitacionais de grande porte, com tecnologia pré-moldada e em escala industrial. A mistura de usos típica dos bairros centrais antigos é rechaçada em nome de uma racionalidade econômica e de uma idéia de progresso, traduzidos na monofuncionalidade dos complexos habitacionais típicos do urbanismo modernista. Racionalidade esta que se converteu em deseconomia urbana, como o aumento da distância entre moradia e trabalho e do tempo de deslocamento dos indivíduos, com sobrecarga do sistema de transporte público e da infra-estrutura viária urbana (Usbeck, 1991, p. 75).

Leipzig tinha seu parque industrial composto principalmente pela indústria mecânica pesada, eletroeletrônica, metalurgia e indústria química. O novo contexto econômico e geopolítico fez a cidade passar por um processo intenso de desindustrialização em função de seu obsoleto parque industrial, que resultou no abandono de grandes áreas industriais, na demissão de trabalhadores e, conseqüentemente, em uma grave crise econômica¹. Com essa completa desestruturção socioeconômica, Leipzig passaria a compartilhar com muitas outras cidades do leste o chamado “encolhi-

mento urbano” (*Schrumpfung*), processo recente de redução de população urbana²: com 511.079 habitantes em 1990, a população da cidade já havia sido reduzida para 476.000 habitantes em 1994 (Doehler e Rink, 1996, p. 265).

Além de tudo isso, a estrutura de planejamento urbano municipal encontrava-se desaparelhada para lidar com as novas demandas, numa sociedade que tinha agora de enfrentar novos atores urbanos e novas regras na produção da cidade: “mercado no lugar de planejamento centralizado, propriedade privada no lugar de ‘propriedade coletiva’, democracia no lugar de ditadura”, no dizer do sociólogo Hartmut Häussermann (1996, p. 5). Fazia-se necessário aprender a lidar com interesses diferentes e conflitantes, assumir compromissos, reagir a processos de mercado contraditórios e imponderáveis. Assim, o início da década de 1990 foi um período de descontrole no planejamento urbano (Lütke Daldrup, 1999). O quadro desolador também era perceptível na estrutura urbana material, como mencionado anteriormente. Por exemplo, ainda em meados da década, contabilizavam-se aproximadamente 800 mil m² de área industrial e comercial ociosa e cerca de 60 mil unidades residenciais desocupadas (Dohler-Behzadi, 2004, p. 6).

¹ Nesse sentido, pode-se afirmar que as atividades terciárias foram determinantes para a reestruturação econômica das cidades do leste, como veremos adiante.

² A população do estado da Saxônia foi reduzida em 600 mil habitantes nos últimos 15 anos (atualmente é de cerca de 4,2 milhões de habitantes); as cidades de Leipzig e Dresden (a capital) viram sua população diminuir em mais de 10%, enquanto cidades menores como Hoyerswerda já haviam perdido quase metade da população. A projeção de dados aponta para a perda de 5 milhões de habitantes no leste alemão até 2050 (Albuquerque, 2005). A situação é dramática ainda hoje na ex-RDA: 1,3 milhão de moradias estão ociosas, e a previsão é que em 2030 esse número deverá subir a 2 milhões (Oswalt, 2005).

É, portanto, nesse quadro constituído por graves problemas de infra-estrutura urbana e pelo grande interesse do capital imobiliário, que uma suburbanização terciária se instalou após 1989. Novos empreendimentos comerciais de grande porte, como *shopping centers* e grandes supermercados, foram implantados rapidamente na periferia da cidade. Entre outros, é inaugurado em 1991 o Saalepark, localizado entre as cidades de Leipzig e Halle, como o maior centro de compras da Alemanha naquele momento, com 130 mil m² de área locável. Dentro da área urbana, mas em localização mais periférica, é construído em 1994 o *shopping center* Paunsdorf-Center, com 70 mil m² de área locável. Para efeito de comparação, o centro da cidade apresentava, até aquele momento, 80 mil m² de área locável (Lütke Daldrup, 1999, p. 7).

Em uma publicação escrita em meados dos anos 1990, Friedrichs (1995, p. 137-138) analisava aqueles primeiros anos pós-reunificação e destacava as dificuldades financeiras das municipalidades (recém-reestruturadas administrativamente) como uma das principais razões que desencadearam o desinteresse pelos centros das cidades do leste. A carência de recursos próprios impôs às prefeituras a dependência de investimentos privados para que as áreas centrais pudessem ser recuperadas e modernizadas, não obstante os subsídios federais para o desenvolvimento dos novos estados do leste. Ao capital privado, no entanto, só interessavam as edificações históricas mais atrativas do centro, ao mesmo tempo que o planejamento ur-

bano municipal ainda não conseguia desenvolver diretrizes de uso e ocupação do solo mais abrangentes para essas áreas. Como consequência desse maior poder de ingerência do capital privado na produção da cidade, surgem, nesses primeiros anos, na periferia – e não nas áreas centrais – grandes equipamentos comerciais e de serviço, como *shopping centers* ou grandes supermercados.

Três causas são então apontadas por Friedrichs para que tais empreendimentos comerciais se instalassem nos subúrbios de Leipzig, assim como nos das cidades do leste de modo geral: a fraca atratividade do centro com as deficiências estruturais das edificações mais antigas; os problemas jurídicos ainda pendentes referentes à propriedade dos imóveis que haviam sido estatizados no período socialista, bloqueando o investimento privado em terrenos ou edificações centrais; e, por fim, a existência de grandes áreas disponíveis nas regiões suburbanas sem entraves jurídicos do ponto de vista da propriedade, sendo, portanto, mais fáceis de serem edificadas e a um custo econômico muito mais baixo (ibid., p. 137). Para o consumidor, esses *shopping centers* aparecem como uma alternativa em relação à deficiente oferta de comércio e serviços no centro da cidade.

Diante disso, aparentava ser sombrio o futuro do centro da cidade, considerando a precariedade da estrutura urbana herdada dos chamados anos socialistas. Os problemas eram tantos que afetavam negativamente a qualidade de vida urbana, resultando numa perda da identificação com a cidade por

parte da população e na aceleração da emigração das gerações mais jovens, além do afastamento de turistas e investidores em razão do baixo padrão da infra-estrutura técnica e social.

O centro de Leipzig vivencia os primeiros anos desta nova fase histórica com poucas transformações, em processo de estagnação. Toda aquela efervescên-

cia social e aquela riqueza dos protestos políticos nas ruas e praças no outono de 1989 desvaneceram-se na normalidade (ou na sua busca) de cidades voltadas para uma espécie de reconstrução. É como se aquela esfera pública “quente”, que quase podia ser sentida na pele das pessoas, tivesse entrado em um estado de calma e “esfriamento”.

A suburbanização sem controle

Para Nuissl e Rink (2003, p. 18), a Alemanha Oriental não conheceu o *urban sprawl* característico dos países ocidentais e, pelo menos morfologicamente, preservou a cidade e a centralidade em seu sentido tradicional. No entanto, entre 1970 e 1990, ocorreu em Leipzig e em outras cidades um específico tipo de desenvolvimento urbano periférico, que pode ser considerado, segundo os autores, uma “variante socialista” do *sprawl* urbano. Caracterizava-se por uma combinação de três elementos: as grandes plantas industriais, os grandes conjuntos habitacionais padronizados (os *Siedlungen*) e as tradicionais *Datschen*, pequenas casas de campo com jardim, do tipo *bungalow*, de diferentes formas, tipos e cores.

Do ponto de vista demográfico, o centro da cidade esvaziou-se continuamente naquele período, acelerando a degradação física dos imóveis. Durante aproximadamente 20 anos, a partir de

1971, o centro da cidade perdeu cerca de 35% de sua população moradora, tendo surgido, inclusive, uma segregação etária bastante forte: nos novos *Siedlungen* da periferia – onde estavam os apartamentos mais desejados, por serem novos e com melhor infra-estrutura –, passou a morar uma população mais jovem, com predominância de famílias na faixa etária dos 30 a 45 anos, enquanto nos bairros centrais permaneceram as pessoas mais idosas nos apartamentos mais antigos e sem manutenção (Usbeck, 1991, p. 76). Assim, ao deslocar uma boa parte da população moradora para fora dos bairros centrais, alocando-as nos conjuntos habitacionais, o planejamento urbano estatal dava início a um certo tipo de *periferização* da moradia³, que, após a “virada” de 1989, deu lugar a um processo de *suburbanização* de fato, dessa vez capitaneada pelo capital privado, não mais pelo Estado.

³ Apesar das semelhanças com o urbanismo modernista ocidental dos anos 1970/80, em Leipzig, como em outras cidades na antiga RDA, a implantação dos conjuntos habitacionais ocorre na periferia urbana (e muitas vezes também nas áreas centrais) e não fora da malha urbana (Usbeck, 1991, p. 74), como nas cidades do oeste. Daí utilizarmos o conceito de “periferização” e não o de “suburbanização” da moradia.

É assim que, a partir do início dos anos 1990, o setor terciário foi o que passou a atuar com maior força na dinâmica econômica das cidades. Apesar de, historicamente, o centro da cidade ser a localização privilegiada para os empreendimentos comerciais, os empreendedores são empurrados para as áreas suburbanas pelos motivos já apresentados anteriormente, ou seja, as dificuldades encontradas para instalarem-se nos bairros centrais e as facilidades para ocuparem “áreas virgens” fora da cidade, sem que houvesse planos de desenvolvimento urbano e regional que pudessem dar conta desse espraiamento urbano.

A partir de Nuissl e Rink (2003, p. 18), podemos identificar, para o período de 1989/1990 até o atual, três diferentes fases de transformação urbana de Leipzig. Até 1996, temos uma conturbada fase inicial (especialmente nos três primeiros anos) de reunificação política, com a entrada da antiga Alemanha Oriental em uma economia de livre mercado, caracterizada pela estagnação do centro da cidade e o predomínio de uma suburbanização terciária, mas com intensificação gradual da suburbanização residencial. É a partir desse ano que o centro da cidade começa a “ressurgir”, em função de diversos investimentos públicos na área central. Por fim, a partir do ano 2000, fortes investimentos privados no centro e uma reforma territorial, com a incorporação de diversas municipalidades vizinhas, fortalecem a centralidade de Leipzig no contexto de toda uma região. Sistemáticamente podemos assim apresentar as três fases:

- 1ª fase (1990-1996): “wild east”, *urban sprawl* sem controle do planejamento urbano oficial e desinteresse pelo centro; suburbanização residencial e de atividades terciárias;
- 2ª fase (1996-2000): fortalecimento do centro da cidade com retração gradual da suburbanização;
- 3ª fase (2000 em diante): consolidação do centro.

No primeiro ano pós-unificação, milhares de investidores do oeste alemão “invadiram” a ainda existente RDA e buscaram fincar o pé naquele mercado emergente. Como já explicitado anteriormente, o interesse preferencial eram as zonas suburbanas das grandes cidades, onde havia grande quantidade de imóveis e terrenos que não eram objeto de pedido de restituição de propriedade. A região de Leipzig foi uma das mais procuradas pelo capital privado, por constituir parte de um grande complexo industrial e ser o mercado regional mais promissor da antiga RDA. Ao mesmo tempo, o poder público investiu grande soma de recursos na melhoria da infraestrutura, como no sistema viário, consolidando o subúrbio como localização ideal para grandes empreendimentos comerciais e residenciais. Tudo isso sem que houvesse ainda uma concepção de desenvolvimento urbano a longo prazo, pois imperava uma espécie de “vácuo” no poder público quanto ao controle do uso e ocupação do solo. O planejamento urbano local era inexperiente para as novas formas de barganha dentro da economia de mercado, além de estar

extremamente focado na idéia de crescimento, oferecendo aos empreendedores amplas condições de investimento.

Como em outras regiões da Alemanha Oriental, os primeiros empreendimentos a desembarcar no subúrbio de Leipzig (em seu território e nas municipalidades vizinhas) foram *shopping centers* e grandes supermercados. Esses grandes projetos tiveram rápida concretização (entre 1990 e 1992) em virtude não só de sua reduzida complexidade mas também da referida permissividade dos órgãos públicos de planejamento.

A partir de 1992, observou-se um crescimento do espraiamento urbano de uso residencial, com auge em 1996. A atração pela moradia suburbana decorreu da diminuição da qualidade de vida nas zonas urbanas mais centrais, em função basicamente de três fatores específicos (Nuissl e Rink, 2003). Primei-

ramente, do mercado imobiliário das áreas centrais de Leipzig, que, até meados daquela década, esteve bastante prejudicado pelos problemas na restituição de propriedade de muitos imóveis, como já mencionado, e pela carência na oferta de moradia de boa qualidade, de modo geral. Em segundo lugar, da poluição e de outros problemas ambientais, que resultaram de um modelo de industrialização implantado durante os anos socialistas. E, por fim, em terceiro lugar, dos subúrbios, que se mostravam então como a única possibilidade de se ter um certo “padrão ocidental” de moradia, como a casa unifamiliar com jardim, um desejo supostamente contido de muitos alemães orientais. Essas forças, que atuaram na produção da suburbanização, foram aparentemente mais fortes do que as eventuais vantagens do centro da cidade naquele momento, como o bom sistema de transporte público e a infra-estrutura cultural.

O percurso de volta ao centro da cidade

As condições para um retorno gradual às áreas centrais começam a manifestar-se a partir de 1996, quando o centro principal e os bairros no centro expandido (estes com uma estrutura urbana compacta advinda do final do século XIX) passaram a ser mais atrativos para moradia e outros usos. Uma das causas dessa mudança foi a conclusão de muitos processos de restituição de propriedade de imóveis, que, após as obras de reforma e modernização, foram inseri-

dos gradativamente no mercado imobiliário, normalmente como apartamentos de padrão mais alto.

Ao mesmo tempo, como resultado também de uma melhor organização do aparato de planejamento urbano local, foram desenvolvidos projetos públicos de renovação urbana para os bairros mais centrais. Além disso, o estado da Saxônia implantou em 2000 uma ampla reforma territorial, a partir da qual Leipzig incor-

porou algumas das municipalidades vizinhas, quase duplicando a área sob sua jurisdição; logo muitos dos empreendimentos residenciais e comerciais suburbanos passaram a fazer parte de Leipzig do ponto de vista territorial. Naturalmente, essa reorganização político-administrativa do território não afeta de imediato o sistema urbano-regional, pois as relações econômicas entre a cidade central e as aglomerações suburbanas se transformam de forma muito mais lenta. De qualquer forma, esse processo trouxe benefícios à municipalidade de Leipzig, uma vez que aumentaram as suas possibilidades de controle do planejamento espacial, no que diz respeito às políticas de uso e ocupação do solo em seu território urbano e suburbano.

Diversos investimentos públicos e privados contribuíram para o maior fortalecimento da cidade-núcleo (em oposição aos subúrbios), do ponto de vista tanto econômico como urbanístico. Destacam-se a construção do novo complexo para a *Messe* ao norte da cidade (conclusão em 1996) – simultaneamente ao desenvolvimento de propostas de reciclagem de suas antigas instalações centrais para novos usos –, a implantação do setor industrial Nord-Ost, a ampliação do aeroporto Leipzig-Halle (2000) e a construção de um novo ramal ferroviário para o trem de alta velocidade ICE (InterCityExpress), conectando Leipzig aos grandes centros urbanos do país. Outros grandes empreendimentos do capital privado receberam incentivos fiscais para se instalarem na área urbana, como o novo centro de formação profissional da Telekom (empresa de telefonia).

Todos esses empreendimentos, especialmente os de infra-estrutura, tiveram o objetivo de “polir” a imagem da cidade e atrair investimentos privados, sobretudo no setor terciário. Rapidamente, portanto, a região da Grande Leipzig tornou-se um importante centro financeiro e de prestação de serviços para todo o território central da antiga RDA, muito embora aparecessem muitas críticas à época quanto ao modelo de desenvolvimento adotado, por estar apoiado apenas em grandes projetos terciários, e quanto à exigência de rapidez em todas as etapas de planejamento e execução, que sobrecarregavam o recém-estruturado corpo técnico de planejamento urbano local: “Velocidade nos processos de tomada de decisão e planejamento é uma das principais condições para o desenvolvimento de Leipzig”, afirma o próprio Plano de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Leipzig de 1993 (Doehler e Rink, 1996, p. 271). Um exemplo é a velocidade no andamento do processo burocrático para a implantação da nova *Messe*. Apenas cinco anos decorreram desde a decisão inicial para sua construção (1991), atravessando fases de estudos, de elaboração de projeto e licenciamento municipal, entre outras etapas, até sua inauguração (1996). No meio de todo esse carrossel de grandes e espetaculares projetos, foram delegadas a segundo plano tanto a modernização e a recuperação de muitos outros bairros residenciais e industriais antigos como a necessária expansão da infra-estrutura urbana, cuja capacidade se sobrecarregava ainda mais com esses novos grandes empreendimentos, o que gerou muitas críticas na época.

De qualquer forma, e apesar de tudo, é nesse final da década de 1990 que se consolida a “volta” à cidade das atividades econômicas terciárias, não apenas ao centro especificamente, mas aos bairros centrais. Houve uma queda no faturamento dos *shopping centers* suburbanos, enquanto diversas galerias comerciais e lojas de departamentos se instalavam com sucesso no centro principal. A moradia no centro expandido, ou seja, nos bairros históricos de industrialização antiga como Plagwitz, tornava-se mais atrativa em função da continuidade dos investimentos privados e públicos. Assim é que nessa fase se observa tanto uma redução significativa do êxodo populacional para fora da cidade quanto uma diminuição da suburbanização terciária, embora ainda não se possa falar em um retorno da população suburbana.

Uma das primeiras iniciativas de projetos mais integrados que indicam uma compreensão do desenvolvimento urbano de forma mais abrangente e a longo prazo foi a proposta de Leipzig para participar, com três projetos, da Expo-2000 em Hannover, exposição mundial com o tema Homem-Natureza-Técnica, como uma das chamadas “sedes externas”. O primeiro dos projetos trata de Plagwitz, tradicional bairro operário que fora desprezado até então. Nele, Leipzig se propõe a buscar soluções a partir do conceito de renovação urbana sustentável, seja na requalificação do espaço público conjugado com investimentos

privados em habitação, seja na conversão de antigas edificações industriais para a criação de um Parque Tecnológico. O segundo projeto também trata de reciclagem de funções urbanas em antigas áreas abandonadas, nesse caso em uma antiga região de extração de carvão ao sul de Leipzig, com o objetivo de apontar possibilidades para transformação ambiental e paisagística. Por fim, o último projeto confronta-se com a história de Leipzig durante a reunificação alemã, analisando o papel da cidade como protagonista da “revolução” de 1989 – seu início, sua inserção no cotidiano e as possibilidades que ela oferece para a construção do futuro.

Importantes empreendimentos na área central da cidade⁴ começam a ser desenvolvidos, em sua maioria, no final dos anos 1990, com implementação no início da década seguinte, a partir de fortes investimentos públicos e privados. Destacam-se diversas lojas de departamento e galerias comerciais, como a Marktgalerie, Messehaus am Markt, Messehofpassage e Petershof, assim como os projetos do novo Museum für Bildende Kunst (Museu de Belas Artes), a ampliação do Stadtgeschichtliches Museum (Museu de História da Cidade) e do *campus* da Universidade de Leipzig. A Tabela 1 resume os principais empreendimentos arquitetônicos e urbanos na área central, sejam públicos ou privados, a partir principalmente do ano de 2000.

⁴ Os dados a seguir apresentados sobre os projetos desenvolvidos nas áreas centrais de Leipzig provêm de Lütke Daldrup (2005) e do folheto informativo da prefeitura “City Plus Guide – Bauen in der Innenstadt”, de julho de 2005.

Tabela 1: Principais projetos no centro de Leipzig

	Ano de conclusão	Área total (m ²)	Empreendedor
<i>Museum der Bildende Künste</i> Museu de Artes Plásticas	2004	16.700	Prefeitura
<i>Stadtgeschichtliches Museum</i> – ampliação Museu de História da Cidade	2003	4.375	Prefeitura
<i>Petersbogen</i>	2001	53.000	privado
<i>Hauptbahnhof-Promenade</i> Reforma e modernização da estação central ferroviária com shopping center	1997	17.500	privado
<i>Marktgalerie</i> galeria comercial com moradia	2005	50.000 (incl. 2200 moradia)	privado
<i>Karstadt (Petersstraße)</i>	2006	46.000	privado
<i>Messehaus am Markt</i> (lojas e escritórios)	2003	10.700	privado
<i>Messehof</i>	2006	—	privado
<i>Campus Universidade de Leipzig</i>	2009	90.000	Estado da Saxônia
<i>Restaurante Universitário (Mensa)</i>	2006	12.111	Estado da Saxônia
<i>Sede da Orquestra Sinfônica</i> da emissora MDR (edifício “Klangkörper”)	2001	—	empresa pública GEV
<i>Zentralstadion</i>	2003	capacidade 45.000 pes.	Zentralstadion Leipzig GmbH
<i>Praça do Zentralstadion</i>	—	25.000	Prefeitura
<i>Arena Leipzig</i>	2002	22.000	Prefeitura
<i>City-Tunnel</i> Estações Hauptbahnhof, Markt, Wilhelm-Leuschner-Platz, Bayerischer Bahnhof	2008-2009	—	Deutsche Bahn AG
<i>Bundesverwaltungsgericht</i> Tribunal Federal de Justiça Administrativo – reforma	2002	37.614	Governo Federal

Fonte: Elaboração do autor a partir de Lütke Daldrup (2005).

O primeiro desses grandes projetos comerciais visou à ampliação e à modernização da Hauptbahnhof (estação ferroviária central) em 1997, com a construção em seu subterrâneo do centro comercial Promenade (Figura 2). Um

dos edifícios mais importantes da cidade era, quando foi inaugurado, em 1916, a maior estação ferroviária da Europa, tendo sido bastante destruído na Segunda Guerra e reconstruído entre os anos de 1948 e 1965. O projeto contempo-

râneo consistiu em preservar a edificação histórica, inclusive a monumental plataforma central de 270 metros de comprimento, e acrescentar-lhe em níveis subterrâneos um grande complexo comercial com 140 lojas, restaurantes e cafés, em 17.500 m² de área. Como parte de um projeto da Deutsche Bahn – a companhia ferroviária estatal –, de transformar as estações das grandes cidades alemãs em centros de comércio e serviços, a modernização da estação de Leipzig foi um marco inicial importante para a “retomada” do centro da cidade, reforçando a centralidade da estação ferroviária na vida urbana da cidade.

Figura 2: Hauptbahnhof Promenade



Foto do autor (2007).

Um número significativo de novas galerias comerciais e lojas de departa-

mentos foi aberto alguns anos mais tarde, no início da década de 2000. Dois desses projetos são restauros de edifícios que contam parte da história de Leipzig, como *Messestadt* – cidade de feira de exposições. A galeria *Messehaus* am Markt (10.700 m² de área construída) foi inaugurada em 2003 em um antigo edifício de cinco andares construído em 1965, como parte das instalações centrais da *Messe*. Em 1995, após a mudança de toda a *Messe* para fora da cidade, o edifício foi vendido e transformado em galeria comercial e de escritórios, assim como o edifício da *Messehof* (1949/50), que também foi reciclado para abrigar galeria comercial e escritórios (2006). Em 2001, foi inaugurado o complexo comercial *Petersbogen* (53 mil m²), com três andares, incluindo um complexo de cinema com oito salas e instalações da Faculdade de Direito da Universidade de Leipzig (Figura 3). Segundo Lütke Daldrup (2005), o projeto arquitetônico reinterpreta de forma contemporânea a relação dinâmica entre ruas cobertas e descobertas do centro da cidade, restabelecendo uma ligação histórica entre ruas do centro. A *Marktgalerie* (2005) está localizada na *Marktplatz*, praça do mercado, e foi construída no local do antigo edifício do *Messeamt*, edifício administrativo da Feira de Exposições, demolido em 2001. Tratou-se de um investimento privado de cerca de 80 milhões de euros para uso misto e 50 mil m² de área total em dez andares, sendo quatro subterrâneos. Alguns desses empreendimentos comerciais contemplam moradia nos andares superiores e garagem subterrânea.

Figura 3: Galeria Petersbogen com cinema multiplex

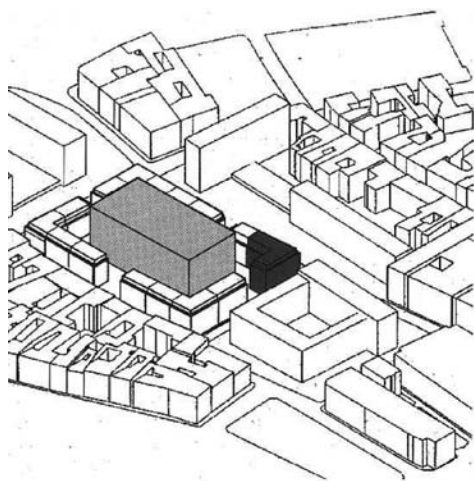
Foto do autor (2007).

Por fim, a loja de departamentos Karstadt, com 46 mil m² de área construída, localizada em um quarteirão histórico do século XIX. O empreendimento, de aproximadamente 100 milhões de euros, consistiu na reconstrução interna de praticamente todo o quarteirão, com o restauro das fachadas históricas e o preenchimento de um terreno vazio na Peterstraße por uma edificação contemporânea.

Além desses projetos de cunho comercial da iniciativa privada, o novo Museum der Bildende Künste (Museu de Belas Artes) é um projeto da municipalidade com o objetivo de diversificar as atividades do centro. Fundado em 1837, abriga vasta coleção de artes plásticas, e esta sua nova sede, na Katharinenstraße, é considerada uma das mais

significativas iniciativas para fortalecimento da área central. Como descreve Lütke Daldrup (2005), sua arquitetura em forma de cubo busca estabelecer uma forte relação com a cidade, a partir da criação de espaços internos com caráter público e de fachada envidraçada que constrói uma relação direta do usuário com o entorno urbano. O projeto ainda prevê uma moldura arquitetônica composta por quatro outros edifícios em forma de “L”, que o envolvem e criam entre eles passagens internas para o museu, no centro, como uma referência espacial às tradicionais galerias comerciais urbanas do centro de Leipzig. Um deles é o novo edifício do Stadtgeschichtliches Museum (Museu de História da Cidade), atualmente já edificado na praça do mercado (Figura 4).

Figura 4: Implantação do Museu de Belas Artes (cinza claro) e do Museu de História da Cidade (cinza escuro)



Fonte: Lütke Daldrup (2005).

A Universidade de Leipzig, fundada em 1409, já estava presente no centro da cidade através de alguns institutos e outras instalações. A construção pelo governo da Saxônia de um novo Campus Universitário (investimento de 140 milhões de euros) com 90 mil m² de área, atualmente em obras, está prevista para ser concluída em 2013⁵. O projeto objetiva fortalecer a relação urbanística da universidade com o centro da cidade e seu entorno urbano, incluindo a construção de um novo restaurante universitário e de novos institutos, além da ampliação de edifícios existentes. O quarteirão universitário inspira-se na configuração urbana tradicional do centro de Leipzig (composta por becos, passagens internas

e galerias comerciais) e apresenta um pátio central com caráter semipúblico, com diversas conexões espaciais com os edifícios da vizinhança. Assim “se estabelecerá o encontro entre cidade e universidade” (Lütke Daldrup, 2005). Ao redor desse pátio central, será desenvolvido o cotidiano da universidade, em salas de aula, auditórios, institutos, lojas e cafeterias.

O projeto mais ambicioso e impactante para o centro da cidade é a construção do chamado City-Tunnel, em que estão sendo investidos aproximadamente 571 milhões de euros pela União Européia, o Governo Federal, o estado da Saxônia, a prefeitura de Leipzig e a Deutsche Bahn AG. Consiste em um túnel de 3,9 km que atravessa todo o centro da cidade, ligando a Hauptbahnhof à estação Bayrischer Bahnhof, ao sul. O túnel servirá apenas ao sistema ferroviário, reestruturando toda a rede de metrô de Leipzig e encurtando as distâncias entre o centro da cidade e a região sul, mas também beneficiando o sistema de transporte de longas distâncias, como o trem rápido ICE (Intercity Express). As obras foram iniciadas em 2003 com conclusão prevista para 2009. Quatro estações subterrâneas fazem parte do projeto: Hauptbahnhof, Markt, Wilhelm-Leuschner-Platz e Bayerischer Bahnhof, estando as três primeiras localizadas diretamente no centro da cidade. A estação de metrô subterrânea Hauptbahnhof está sendo construída na parte oeste da atual estação central e terá uma plataforma de embarque e desembarque de

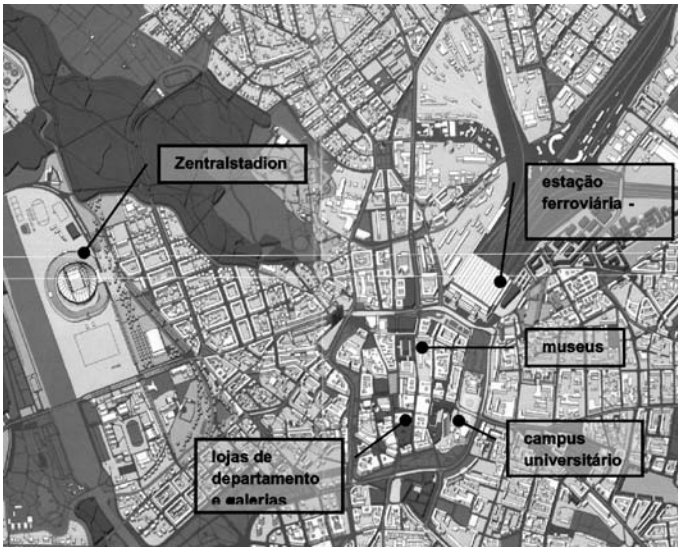
⁵ Disponível em: <<http://www.zv.uni-leipzig.de/universitaet/profil/entwicklungen/baugeschehen/der-campus-in-der-uebersicht.html>>.

215 metros de comprimento, com ligações verticais para as plataformas de trens regionais e de longa distância, para o *shopping center* Promenade, assim como para o terminal externo de bondes urbanos.

Além desses já mencionados empreendimentos privados e públicos no núcleo central, há ainda no centro expandido bastante potencial para novas

edificações de significado supra-regional, como as outras instalações da universidade no Musikviertel; o chamado Media-City, um complexo para empresas ligadas à mídia e comunicação, incluindo a emissora pública MDR; e o complexo esportivo Sportforum com o Zentralstadion (Figura 5). Com esse estádio, Leipzig foi a única cidade do leste alemão a sediar jogos da Copa do Mundo de futebol, em 2006, com exceção da capital Berlim.

Figura 5: Área central de Leipzig com as principais intervenções recentes



Fonte: Elaboração do autor a partir de Lütke Daldrup (2005).

A iniciativa de Leipzig em candidatar-se a uma das sedes da Copa do Mundo foi seguida posteriormente por um projeto bem mais ambicioso, a candidatura em 2003 para sediar os Jogos Olímpicos de 2012, que ocorrerão na vencedora Londres. É possível localizar essas iniciativas na área de eventos esportivos de grande porte como parte de

uma estratégia ousada de projetar a cidade internacionalmente, considerando o atual contexto do capitalismo global em que as cidades concorrem entre si por investimentos transnacionais. Importante não é apenas dotar a cidade de infra-estrutura urbana adequada, mas igualmente criar e projetar uma imagem apropriada.

Que imagem apropriada é esta? Podemos aqui lembrar as considerações já feitas anteriormente sobre o encolhimento urbano, de que sofrem Leipzig e as cidades do leste alemão de modo

geral, contrapondo-o a esses movimentos de crescimento e desenvolvimento. Ou pelo menos aos discursos de crescimento. Como vimos, Leipzig cresce e encolhe ao mesmo tempo.

Reflexões finais – o centro da cidade entre a política e a economia

A cidade de Leipzig tornou-se um paradigma para o leste alemão. Seu protagonismo na chamada “revolução pacífica” de 1989 foi seguido por perspectivas de futuro não necessariamente promissoras trazidas pelo sistema econômico de livre mercado – um presente marcado pela grande entrada do capital privado do oeste alemão aproveitando as ótimas condições para investimento em um território “virgem”, pela permissividade inicial do planejamento urbano e pela existência de um mercado consumidor vulnerável e ávido por novidades. Foi em Leipzig que a suburbanização residencial e terciária, um dos efeitos urbanos imediatos dessa nova fase, tomou contornos fortes, concomitantemente com o abandono das áreas centrais. E foi também em Leipzig que o poder público conseguiu, posteriormente, retomar o controle do processo de planejamento urbano e regional, fortalecendo o centro da cidade, por meio de uma maior diversidade de usos, como cultura e educação, e evitando as deseconomias urbanas causadas por uma suburbanização ex-

cessiva que não interessava à cidade. Para Lütke Daldrup (2005, p. 6), ter um centro vivo e dinâmico foi uma condição importante para o desenvolvimento urbano de Leipzig.

Não podemos afirmar, no entanto, que a configuração atual do centro da cidade deva ser creditada apenas à atuação do poder público e de suas novas políticas de planejamento urbano para atrair investimentos privados. Ao contrário do que observamos nas cidades brasileiras, em Leipzig intensificou-se o interesse da sociedade, ou melhor, de diversos grupos sociais influentes, em “voltar” para o centro. Isso se traduziu em movimentos do capital privado para atender a essa demanda⁶, de outra forma não teriam acontecido os altos investimentos direcionados para o centro a partir do final da década de 1990. Além disso, sob o pano de fundo do mencionado encolhimento urbano, a manutenção de uma estrutura urbana dispersa no território mostrou-se impraticável a longo prazo.

⁶ Da mesma forma que houve uma demanda da sociedade urbana nos primeiros anos pós-reunificação por um novo tipo de consumo (não existente anteriormente) que, por motivos já demonstrados, naquele momento não pôde ser atendido nas áreas centrais, mas apenas através dos *shopping centers* suburbanos.

Mas é possível afirmar que espaços públicos centrais desempenham hoje um papel preponderante na vida social e política da cidade, ou são basicamente um importante espaço para os fluxos de capital? Para May (2005, p. 184), historicamente o espaço público localiza-se sempre entre os campos da política e da economia. A depender do contexto, há uma alternância entre fases “quentes”, quando a política se sobressai, e fases “frias”, dominadas pela economia. Nesse sentido, podemos identificar o outono de 1989, pela “agitação” nas praças e ruas de Leipzig, como um período quente daqueles espaços públicos: um momento “efervescente”, dominado por idéias e ações políticas. As fases frias, no entanto, não ocorrem necessariamente na sociedade capitalista. Mesmo durante o regime do real socialismo, ressalta a autora, havia sempre um aspecto econômico (o incentivo à produtividade) por detrás da propaganda política. Mas no capitalismo isso acontece de forma mais explícita, na medida em que o espaço público é o lugar do estímulo ao consumo, servindo à propaganda de mercadorias, por exemplo. A dimensão política apresenta-se em segundo plano, pois o espaço se subordina à idéia de consumo.

Dessa feita, no processo descrito de “ressurgimento” do centro de Leipzig a partir dos investimentos do grande comércio (cadeias de lojas de departamentos, galerias comerciais e cinemas *multiplex*), verificamos que é o consumo, de fato, o motor da vida social no centro da cidade, apesar dos investimentos públicos para diversificação de atividades, como na cultura, por exemplo.

É bem verdade que a partir daí emergem formas de resistência a esta condição: ações políticas em espaços ditados pelo e para o consumo. Um dos exemplos mais interessantes, conforme descreve Steets (2005), ocorreu na tarde de um domingo de maio de 2004 na passarela de pedestres denominada popularmente Blauer Wunder (“milagre azul”). Essa única passarela do anel viário central, construída em 1973 e pintada originalmente na cor azul, daí seu nome popular, tornou-se um importante elemento urbano referencial. Por isso, o anúncio de sua demolição pela prefeitura provocou tristeza e indignação em muitos moradores da cidade. Um grupo de artistas promoveu então, em cooperação com uma rádio local independente, um programa especial com bandas e DJs locais durante duas horas naquele domingo, convocando seus ouvintes a comparecer à passarela naquele horário e a participar de um ato coletivo denominado Radiohörn auf’m Blauen Wunder (“Ouvir rádio no Milagre Azul”). Cerca de 50 pessoas reuniram-se na passarela com aparelhos de rádio colocados em pontos estratégicos, todos sintonizados na mesma emissora. As pessoas conversavam descontraidamente em pequenos grupos, algumas sentavam no chão com garrafas de cerveja, outras dançavam, enquanto os passantes não conseguiam entender o motivo daquela situação inusitada. Afinal, a passarela deixara de ser um espaço pragmático, de passagem, de circulação de pessoas, e transformara-se, naquelas duas horas, em um espaço de permanência – ainda que em um ato efêmero. A ação, de cunho performático, teve a

intenção de provocar nos transeuntes e na opinião pública uma outra percepção daquele espaço urbano (ibid., p. 108). Para a autora, com sua inspiração quase situacionista e ênfase no processo – e não no resultado –, a *performance* na passarela é um exemplo de “crítica política” que, na contemporaneidade, não se revela mais na elaboração de um contraponto idealizado de um futuro que nunca será alcançado, como na utopia modernista, mas se manifesta muito mais no cotidiano e sob a forma de “micro-políticas espaciais”.

Ato semelhante aconteceu em 22 de junho de 2003: uma espécie de dança coreografada produziu desorientação e surpresa nos usuários da estação ferroviária central, a Hauptbahnhof, como descreve o pequeno Atlas de Protesto de Leipzig (Krehl et al., 2005). Tratava-se do “Ligna-Radio-Ballet”, ato performático coletivo em que centenas de pessoas ouviam instruções, através de pequenos aparelhos de rádio ou fones de ouvido, ditadas por um programa de uma rádio independente local, para a execução de gestos e ações a serem executados coletivamente e de maneira concatenada nos diversos espaços da estação. Dentre os gestos, estavam alguns supostamente “permitidos” e outros “proibidos”, como, por exemplo, estender o braço a uma pessoa com a mão na posição vertical, como se desejasse cumprimentá-la, ou o mesmo gesto com a mão estendida horizontalmente, com a palma para cima, indicando talvez o ato de pedir esmola. Como em uma dança coletiva, as centenas de pessoas

executavam os mesmos gestos, deixando desorientados e inseguros os passantes e seguranças da estação. Essa *performance* coletiva, promovida pelo grupo de artistas Ligna e executada por centenas de “não-artistas”, foi uma reação ao crescente controle privado dos espaços públicos através de câmeras de vigilância, como acontece na Hauptbahnhof desde sua reforma em 1997, onde estão instaladas 186 delas⁷.

O controle cada vez maior do espaço público elimina a produção de elementos de surpresa no cotidiano urbano – surpresa que o Balé do Rádio procurou trazer de volta para os usuários da estação (ibid., p. 132). Para o grupo de artistas, o espaço é público quando ele é incontrolável, portanto imprevisível. Todo espaço controlado torna-se, de alguma forma, privado. Assim,

o Balé de Rádio é uma estratégia estética que subverte a normatização do espaço e resulta, ao mesmo tempo, em uma modificação real do mesmo. Este é o seu caráter político. Os gestos não são executados de forma simbólica, não representam nada, não são teatrais. Mas, como os gestos reprimidos e esquecidos voltam, em massa, como fantasmas ao espaço controlado, eles fazem seu protesto contra essa repressão de uma maneira claramente visível. (Ibid.)

O exemplo reflete e explicita a tensão entre economia e política, assim como entre público e privado, nas cidades contemporâneas. Um centro de cidade

⁷ Ver em: <http://leipziger-kameras.cjb.net/>.

fortalecido economicamente, como vimos no caso de Leipzig, pode resultar em espaços públicos centrais onde a política se submete ao consumo – ainda que sempre existam possibilidades para a denúncia desse processo. Isso também é política, mas apenas nas brechas.

A crescente mercantilização e espetacularização dos centros de cidades brasileiras, por meio do turismo e do lazer, mostra uma condição mais extrema de

segregação socioespacial, com fortes contornos de gentrificação e de eliminação ou ocultamento das diferenças. Em lugar de espaços públicos centrais fortalecidos e presentes no cotidiano da cidade, em centralidades multifuncionais (como vimos no caso de Leipzig, cujo centro abriga desde *campus* universitário a cinemas e moradia), nossos centros de cidade contêm ilhas de consumo cultural e turístico, destituídas de sentido político.

Referências

ALBUQUERQUE, Carlos. Cidades Minguantes. In: *Deutsche Welle*. 2005. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1805308,00.html>>. Acesso em: 7 set. 2007.

BACH, Lüder. Stadtplanung in der DDR: eine kritische Bestandsaufnahme. In: VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG E. V. *Stadtplanung in Ostdeutschland: eine diskussion neuer ziele und instrumente: bericht über die jahrestagung 1990 in Magdeburg*. Bochum: SRL, 1992.

DOEHLER, Marta; RINK, Dieter. Stadtentwicklung in Leipzig: zwischen verfall und deindustrialisierung, sanierung und tertiären Großprojekten. In: HÄUSSERMANN, Hartmut; NEEF, Rainer (Org.). *Stadtentwicklung in "Ostdeutschland"*. Opladen: Westdeutscher, 1996.

DOHLER-BEHZADI, Marta. Plus Minus Leipzig. *Polis: Zeitschrift für Stadt und Baukultur*, Wuppertal, n. 1, p. 6-7, 2004.

FRANZ, Peter. Suburbanisierung von industrie und dienstleistung. In: INSTITUT FÜR LANDESKUNDE. (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung). *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland: dörfer und städte*. Berlin: Spektrum Akademischer, 2002. v. 5.

FRIEDRICHS, Jürgen. *Stadtsoziologie*. Opladen: Leske + Budrich, 1995.

HÄUSSERMANN, Hartmut. Von der stadt im sozialismus zur stadt im kapitalismus. In: HÄUSSERMANN, Hartmut; NEEF, Rainer (Org.). *Stadtentwicklung in "Ostdeutschland"*. Opladen: Westdeutscher, 1996.

JACQUES, Paola B. Espetacularização urbana contemporânea. *Cadernos PPG-AU/UFBA* (Territórios urbanos e políticas culturais), Salvador, v. 2, n. esp., p. 23-29, 2004.

JÜRGENS, U. Kernstadt versus "Grüne Wiese": einzelhandel im Raum Halle-Leipzig. In: KARL, Eckhart; TZSCHASCHEL,

Sabine (Org.). *Räumliche Konsequenzen der sozialökonomischen Wandlungsprozesse in Sachsen (seit 1990)*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000.

KREHL, Reinhard; STEETS, Silke; WENZEL, Jan. *Leipzig protestatlas: text, bild, karte*. Lamperswalde: Stoba-Druck GmbH, 2005.

LÜTKE DALDRUP, Engelbert. Stadtplanerische Entwicklung in Leipzig. In: SÄCHSISCHE AKADEMIE DER KÜNSTE. (Dresden). *Leipzig: probleme der stadtentwicklung unter der besonderer berücksichtigung des EXPO-Standortes Leipzig-Plagwitz*. Dresden: Sächsische Akademie der Künste, 1999.

_____. (Org.). *Pläne, projekte, bauten: Leipzig 2000 bis 2005*. Berlin: Verlags- haus Braun, 2005.

MAY, Ruth. Der öffentlicher raum: eine sozialistische interpretation in Stalinstadt. In: BERNHARDT, C. et al. (Org.). *Geschichte der planung des öffentlichen raumes*. Dortmunder beiträge zur raumplanung 122. Dortmund: Institut für Raumplanung, 2005.

NUSSL, Henning; RINK, Dieter. *Urban sprawl and post-socialist transformation:*

the case of Leipzig. Leipzig: Umweltfor- schungszentrum Leipzig-Halle GmbH, 2003. UFZ-Bericht 4/2003.

OSWALT, Philipp (Org.). *Shrumpfende Städte*. Catálogo da exposição Shrump- fende Städte/Shrinking cities. Ostfildern- Ruit: Hatje Cantz Verlag, 2005. v. 1: Internationale Untersuchung.

STEETS, Silke. Doing Leipzig: räumliche mikropolitiken des dazwischen. In: BER- LING, Helmut; LÖW, Martina. *Die Wirklichkeit der Städte*. Baden-Baden: Nomos, 2005.

USBECK, H. Leipzig und seine region: pro- zesse, probleme und perspektiven. In: DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK. *Urba- nität in deutschland*. Stuttgart: Deutscher Gemenindev Verlag, 1991.

VARGAS, Heliana; CASTILHO, Ana Luisa H. *Intervenções em centros urbanos*. Barue- ri: Manole, 2006.

VAZ, Lilian Fessler. A “culturalização” do planejamento e da cidade. *Cadernos PPG- AU/UFBA (Territórios urbanos e políticas culturais)*, Salvador, v. 2, n. esp., p. 31- 42, 2004.

Resumo

O artigo apresenta o percurso da cida- de de Leipzig após a reunificação alemã em 1989 e as transformações urbanas resultantes de sua posição como impor- tante pólo regional, quando os primeiros

Abstract

The article presents the pathway of the city of Leipzig after the German reunifi- cation in 1989 and the urban transfor- mations resultant of its position as important regional center. The first years

anos foram marcados por um processo intenso de suburbanização e por grandes dificuldades em reabilitar urbanisticamente as áreas centrais. A retomada econômica e social do centro da cidade e de seus espaços públicos foi o resultado de grandes investimentos públicos e privados, especialmente no setor terciário e de cultura e lazer. A partir daí, pode-se questionar se os espaços públicos do centro de Leipzig têm significado apenas um lugar para o consumo ou se apresentam algum sentido político como espaço de resistência, que poderia emergir por entre as grandes lojas de departamento e galerias.

Palavras-chave: área central, espaço público, suburbanização, Leipzig, Alemanha.

were marked by a intense process of suburbanization and by great difficulties in the urban rehabilitation of central areas. The economic and social resumption of downtown and of its public spaces were the result of great public and private investments, specially in the tertiary sector and in culture and leisure. From this point on is possible to question if public spaces of Leipzig city has been only a place for consumption or if has it been presenting some political sense as space of resistance that could emerge between the big magazines and commercial centers.

Keywords: central area, public space, suburbanization, Leipzig, Germany.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em maio de 2009

César Henrique Matos e Silva é Arquiteto pela Universidade Federal da Bahia (1990), Mestre pela Universidade de Kassel (1997), Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFBA (2009), Professor nos cursos de Arquitetura e Urbanismo da UFBA e da UniJorge. Foi pesquisador convidado na Bauhaus-Universität Weimar (doutorado-sanduíche).

Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano: notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Medellín, Colombia *

Omar Alonso Urán

Introducción

Medellín ha sido una ciudad famosa por ser en una época epicentro del narcotráfico a escala internacional y por ostentar también, hasta hace pocos años, los más altos índices de homicidio en el mundo. El temor, la desesperanza y las ganas de huir se volvieron algo cotidianos. Sin embargo, desde un tiempo reciente, que

podemos ubicar desde finales de 2003, la ciudad inicia una fase visible de transformaciones sociales, políticas y culturales mediante las cuales se ha reducido el clientelismo en la administración pública local, se han ampliado y fortalecido los espacios de participación ciudadana, existe un nuevo pensamiento y práctica

* Esta reflexión se realiza con base en lo observado durante tres años de coordinación del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín y con base en entrevistas y grupos de discusión realizados con funcionarios de la administración municipal de Medellín y ciudadanos participantes de este proceso en diferentes Comunas (unidades territoriales político-administrativas) de la ciudad en el marco de la investigación “Innovaciones municipales en gestión pública no-gubernamental, América Latina – Reino Unido”, la cual se realizó en Caracas, Porto Alegre y Medellín en América Latina, Manchester, Bradford y Salford en el Reino Unido entre 2005 y 2007 bajo la coordinación general de la profesora Jenny Pearce del *International Centre for Participation Studies* de la Universidad de Bradford.

sobre la economía local – que articula en redes y *clúster* grandes empresas públicas y privadas, universidades e iniciativas económicas populares – todo lo cual ha coadyuvado a reducir los índices y transformar en gran medida la violencia urbana.

Esta fase de transformaciones y consolidación de una nueva dinámica sociopolítica, que se da fundamentalmente a partir de la iniciativa ciudadanas coincide, y es gran medida respuesta también, a la fase de escalamiento militar más grande en la confrontación entre milicias guerrilleras y grupos paramilitares en la ciudad, que termina con un proceso de negociación y reinserción de estos últimos dirigido por el gobierno nacional, pero que en lo fundamental le correspondió ejecutar y monitorear al Municipio de Medellín, obligándolo a asumir un claro rol de estado, representante de la ley y el interés general, en cuanto a (1) garantizar efectivamente la reinserción y transformación social y ciudadana de estos grupos y (2) garantizar seguridad a las y los pobladores, ciudadanos

comunes y corrientes, tanto frente a los vacíos generados por estos grupos como frente a los posibles desafueros cometidos por los mismos.

Esta confluencia de dos dinámicas políticas y dos escalas territoriales diferentes pueden confundir en el análisis, especialmente a aquellos que no hacen parte de la vida política y cotidiana de la ciudad de Medellín, y que fácilmente pueden, por un lado, reducir todo a los impactos de una política contrainsurgente paramilitar conducida desde la presidencia nacional, o, desde otro lado, a observarlo todo como el producto virtuoso de la organización ciudadana autónoma. Por eso consideramos que antes de iniciar a exponer cómo la dinámica de participación ciudadana ha coadyuvado a transformar y potencializar el conflicto, generando nuevas arenas de participación política en el ámbito local, se hace necesario hacer una breve exposición de la historia y contexto sociopolítico de Medellín, que nos permita comprender las potencialidades y limitaciones de este tipo de experiencias.

La tipicidad y atipicidad de Medellín como ciudad latinoamericana

Medellín ha sido una ciudad que, como la mayoría de ciudades latinoamericanas, observa su crecimiento demográfico fundamental a partir de los años de 1920, encontrando una relativa estabilización desde los años de 1980. Este crecimiento coincide en gran parte con el surgimiento y desarrollo de una actividad económica industrial significativa, que incluso va a

llevar a que en las décadas de 1950 a 1970 Medellín fuera considerada la “Capital Industrial de Colombia”. En la primera parte de este periodo, de 1920 a 1950, la ciudad va a observar, a la par de su industrialización, una paulatina oligopolización de los capitales privados regionales y la unificación de las diversas empresas prestadoras de servicios públi-

cos (agua, energía eléctrica y teléfonos) en lo que sería las Empresa Públicas de Medellín (EPM), a la par que formula su primer plan maestro de desarrollo urbano.

Las EPM, además de plataforma productiva que servirá a las necesidades industriales de la ciudad va a cumplir un papel de liderazgo fundamental en la planeación y estructuración socio-espacial del territorio urbano-regional, y en particular, en servirá como factor de integración social de una vasta población de inmigrantes que venían a poblar las laderas de la ciudad, en la medida que, no importaba cual fuera el método de urbanización (formal, pirata u ocupación) las EPM conectaba esta nuevas unidades de vivienda a las redes de servicios públicos. De esta manera, así muchos no fueran formalmente propietarios si pasaban a ser considerados como usuarios-consumidores.

Por su parte, el Municipio de Medellín, armado con su plan maestro, y una burocracia técnica en sus departamentos de Planeación y Obras Públicas, se va a mostrar relativamente eficiente en cuanto al trazo, apertura y pavimentación de nuevas calles y equipamientos colectivos en los barrios recién poblados, tarea a la cual se vincularon posteriormente las Juntas de Acción Comunal (JAC) organizaciones de autogestión barrial promovidas por el gobierno nacional mediante ley en 1958. El resultado de todo esto es que durante las décadas posteriores, de 1960 a 1990, a diferencia de muchas ciudades latinoamericanas y colombianas, Medellín no va a presentar carencias o conflictos graves en lo que se refiere a

servicios públicos básicos, a transporte público o a infraestructura urbana.

Pero es de resaltar que todo este relativo crecimiento y bienestar se da en un marco político y social bastante cerrado y conservador, en el cual si bien había integración física al aparato de producción y consumo urbano, no había la misma integración y apertura, en cuanto se refiere a la composición de los centros de comando político y económico de la ciudad. Hasta bien entrados los años de 1970 gran parte de la dirección política de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) estaba conformada por empresarios capitalistas de las empresas antioqueñas, muchos de los cuales provenientes de familias con ascendente de poder colonial (Franco Restrepo, 2006, p. 205). Por su parte, la participación política a otros grupos, principalmente populares y de izquierda, estaba prácticamente vedada, en correspondencia con los acuerdos del pacto bipartidista a nivel nacional de 1958, conocido como Frente Nacional, que en 1958, y como respuesta a la violencia política que generó la recomposición en la propiedad de la tierra rural, alternaba la presidencia de la nación entre Liberales y Conservadores, teniendo en cuenta que el presidente de la república era quien designaba los gobernadores y alcaldes de las principales ciudades del país.

Esta situación comienza a cambiar desde mediados de los años de 1970, periodo en el cual coinciden, por un lado, la crisis del patrón de producción y acumulación ford-taylorista, que conlleva el desmonte de la actividad industrial re-

gional (Betancur, Stienen, Urán, 2001), y por el otro lado, el fin del acuerdo del Frente Nacional y la consolidación de una nueva clase política emergente, de carácter ‘plebeyo’ o popular (Franco Restrepo, 2006, p. 207) que compite por la dirección política regional a la tradicional clase oligopólica industrial, y que al plantearse la competencia política legal en un escenario electoral abierto, se va a mostrar muy hábil en la construcción y manejo de redes clientelistas, teniendo como eje principal de acción las Juntas de Acción Comunal¹ y la gestión de los pequeños problema físicos y sociales de la vida barrial.

Los años de 1970 son a su vez el inicio de un periodo bastante turbulento para la Medellín y Colombia, marcado por cierre de industrias, huelgas de trabajadores, movilizaciones estudiantiles, el inicio de movimientos cívicos en barrios populares, auge de organizaciones guerrilleras y el nacimiento subrepticio de la economía del narcotráfico. Al final de esta década y hasta mediado de los años de 1980 vamos a encontrar una ciudad que en lo político esta signada por el “Estatuto de Seguridad Nacional” – que en lo fundamental busca combatir el auge de las guerrillas y criminalizar los movimientos sociales de protesta en el marco estratégico de la guerra fría – y grandes movimientos cívicos – sobre todo en los otros municipios del Área Metropolitana, reclamando mayor eficiencia administrativa, elección popular de alcaldes y mayor poder ciudadano

las discusiones y decisiones públicas (Urán, 2000, p. 42).

Para mediados de los años de 1980 e inicios de los de 1990 la convergencia de estos tres factores (crisis industrial, narcotráfico y guerrilla – bajo la forma de milicias urbanas) se va a dar de manera realmente explosiva y dramática. Las tasas de desempleo suben como nunca en la ciudad, la criminalidad aumenta en los barrios y las milicias guerrilleras aprovechan la oportunidad para hacer ‘justicia’ y legitimarse ante las y los ciudadanos, mientras que los capos del narcotráfico están ocupado principalmente en disputarse un lugar de reconocimiento en el establecimiento político y económico, tanto de la ciudad como del país, lo que lleva a romper la relativa tolerancia con la cual era visto y tratado por los notables políticos y la burguesía nacional y a desatar una de las mayores sangrías que haya vivido ciudad alguna, llegando a su pico más alto en 1991 con 375 homicidios por cada cien mil habitantes y descendiendo a 26 en 2007.

Como parte de la reacción a este fenómeno se despliegan a mediados de los 90 dos tendencias principales, una de carácter ciudadano que, apoyándose en la tradición cívica y movilizadora de las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad, reclama el monopolio de las armas en manos del estado y una solución pacífica al conflicto armado desatado, y otra mucho menos visible, de carácter político-militar que

¹ Los líderes de estas juntas movilizaban sus vecinos de barrio o vereda en elecciones y, en caso de ser electo el personaje, este a contramano moviliza recursos del estado para pagar el favor hecho, tanto por el “líder comunitario” como por la “comunidad” misma.

reúne elementos del establecimiento político, de las fuerzas armadas y del empresariado regional, en coalición con elementos provenientes de otras facciones del narcotráfico, y que busca desplazar por la fuerza los grupos considerados insurgentes en la ciudad y la región (Franco Restrepo, 2006, p. 373). Lo cierto es que de 1997 hasta el 2003 la ciudad experimenta otro ciclo de auge de la violencia, pero esta vez los protagonistas son diferentes. El conflicto violento principal acaece entre grupos de milicias guerrilleras y grupos de paramilitares, integrados en su mayoría a las “Autodefensa Unidas de Colombia”, con saldo positivo para estas últimas, en tanto, las milicias guerrilleras son absorbidas u obligadas a retirarse de la ciudad. Este ciclo termina con un proceso de negociación entre los paramilitares y el gobierno nacional para fines del año de 2003.

Durante estos casi 20 años de violencia política y mafiosa, desde mediados de 1980, las organizaciones y movimientos ciudadanos, cívicos y populares, a pesar de haber sido amenazados

y de sufrir la muerte de integrantes y dirigentes, se han mantenido vigentes, con ciclos de auge y repliegue, buscando y generando escenarios que le permitan vivir, resistir y actuar de cara a las demandas y problemáticas de los barrios y la ciudad en general. Algunos de estos escenarios han sido la Red de Planeación Zonal, Locales, la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, la Red de Organizaciones Comunitarias, la Red de Mujeres Populares, la Asamblea Ciudadana por la Paz².

Y como tercer momento, en los últimos 10 años, se fue configurando una dinámica y articulación socio-política en la que convergían estas organizaciones y movimientos ciudadanos populares con fundaciones del sector privado empresarial, redes académicas y culturales, e incluso organizaciones sindicales, que tenían como eje de su articulación lo que diagnosticaban como una crisis de confianza y corrupción en el estado local y de ingobernabilidad en la sociedad. Y es en esta articulación que nace el movimiento político Compromiso Ciudadano³,

² La Red de Planeación Zonal nace en 1.996 como una articulación de esfuerzos y objetivos entre diferentes organizaciones comunitarias, ONGs y Centros de investigación y extensión universitaria que buscaban desarrollar desde el ámbito barrial y comunal ejercicios articulados de desarrollo local y organización ciudadana, inspirados, tanto en la constitución política de 1991 como en la tradición de participación cívica y popular de los años de 1980. La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín nace en 1.996 y es un ejercicio que comparte características similares al anterior, pero con la diferencia que se orienta a actividades de vigilancia y control ciudadano de la acción gubernamental en todo el ámbito municipal, contando con la participación de gremios y fundaciones del sector privado.

³ Algunos autores sugieren con su análisis de las transformaciones en las estructuras del poder regional que este movimiento estaría vinculado de alguna manera a la dinámica paramilitar contrainsurgente desplegada en la ciudad como fase última de un objetivo general más amplio de estabilizar su control político y militar para la implementación de un nuevo modelo de acumulación centrado en las actividades financieras, de servicios y de maquila, para lo cual articularían estratégicamente el consenso y la coerción (Franco Restrepo, 2006, p. 375). Coerción militar mediante el control paramilitar y consenso político mediante la planeación

movimiento en el cual la Red de Planeación Zonal y la Red de Organizaciones Comunitarias irán a plantear como tema de convergencia, fuera de otros, el asunto de la descentralización política y participación ciudadana al interior de la ciudad, para lo cual se propone el fortalecimiento de la planeación local del desarrollo y la implementación del presupuesto participativo para toda la ciudad.

Después de dos intentos, el primero en el año 2000 y el segundo en el 2003, este movimiento logra ganar las elecciones a la alcaldía de Medellín y dentro de su programa de gobierno, en la Línea Estratégica 1 (Medellín Gobernable y Participativa) plantea el Programa de Planeación y Presupuestos Participativo, cuyos objetivos estratégicos serían:

1) Fortalecer la participación ciudadana, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las de-

cisiones de gobierno y presupuesto municipal, contribuyendo de esta manera a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad; 2) Fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación con el Presupuesto Participativo; 3) Promover la construcción de ciudadanía y la movilización de los públicos hacia actitudes que consoliden la convivencia ciudadana; y 4) Fortalecer la institucionalidad municipal para la gestión participativa de lo público.

De esta manera, el gobierno en cabeza de Sergio Fajardo, representa la lenta configuración de un movimiento político ciudadano, heredero de un doble proceso, de participación ciudadana autónoma y movimentista por un lado, y del uso de instrumentos de gobernabilidad democrática por parte del gobierno nacional⁴,

regional y movimientos políticos, tipo Compromiso Ciudadano. Aunque esta hipótesis se muestra teóricamente plausible, las evidencias y los hechos políticos no parecen confirmarla: primero, en lo relativo al carácter ciudadano amplio y al acuerdo frente a la lucha contra la corrupción y la búsqueda del monopolio de las armas por el estado y la deslegitimación de las acciones armadas, tanto guerrilleras como paramilitares que marco su origen; segundo, porque gran parte de las acciones contenidas en su programa de gobierno están en contravía de una economía meramente financiera y por el contrario, su piedra de toque está en si va a ser capaz de desarrollar nuevas alternativas de producción y empleo para la ciudad; y en tercer lugar, el compromiso por mantener la propiedad municipal de las Empresas Publicas Municipales (EPM) sitúa a este movimiento lejos de las pretensiones del capital financiero – especulativo que desde hace años quiere apropiarse de esta empresa, considerada una de las más rentables y estratégicas de América Latina. Ello no niega que algunos sectores políticos y económicos quieran penetrar es instrumentalizar este movimiento político en esa dirección. Pero eso ya sería otra cosa, allende sus orígenes y más acá de las contradicciones, incluso de clase, que al interior de este movimiento puedan existir.

⁴ Nos referimos a la Consejería Presidencial para Medellín, creada por el gobierno nacional en 1991, y por medio de la cual se realizaron varios seminarios y congresos de ciudad, de los cuales nacieron varias mesas de participación ciudadana que sirvieron como espacio de interacción y generación de confianzas entre diversos actores sociales, económicos y académicos que serían la base germinal del movimiento cívico y político de Compromiso Ciudadano (Betancur, Stienen, Urán, 2001).

por el otro, que se enfrentan de igual manera a un proceso doble de violencia (política y delincencial) y corrupción administrativa que van a marcar de manera suma su discurso cívico, no militaris-

ta, pero profundamente comprometido con hacer más transparente, eficaz y legítimo el gobierno municipal, así como del monopolio de las armas por parte del estado.

Planteamiento central: el Presupuesto Participativo como herramienta y proceso de politización ciudadana transformación democrática del conflicto violento

Además de ser en lo fundamental una herramienta para mejorar la legitimidad, transparencia y eficacia de la acción del estado en su ámbito local, el Presupuesto Participativo puede ser asumido como una estrategia de convivencia y gobernabilidad democrática que ayuda enormemente a la transformación y superación de la violencia en la medida que politiza el ámbito de las relaciones sociales comunitarias tradicionalmente manejadas y asumidas de manera clientelista, caudillista o de forma mafiosa y criminal.

Ello supone una visión y asunción de la participación ciudadana más allá de la terapia o la manipulación simbólica de la misma. Cuando la participación se asume de una manera amplia y constructivista, que permita incorporar el mayor número y diversidad de ciudadanos y ciudadanas posibles, así como la suficiente libertad para generar nuevas reglas y la suficiente inteligencia en los procedimientos para aprender continuamente de los éxitos y los errores, como se ha dado en algunas comunas de la ciudad de Medellín, se abren nuevas rutas de transformación del conflicto armado y de empoderamiento de la ciu-

dadanía en la conducción y regulación de su propia desarrollo.

En este trabajo buscamos mostrar, que no exento de dificultades y tensiones inherentes al propio proceso de deliberación y concertación de intereses diversos, los procesos amplios de participación ciudadana, como el Programa de Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, asumidos en su doble carácter de herramienta política y proceso amplio de deliberación, pueden ayudar enormemente, además de la transparentización y democratización de las relaciones entre Estado y Sociedad, a que la negociación del conflicto armado y la desmovilización de los actores armados no estatales tenga una base de sustentabilidad social y cultural, en la medida que posibilita que su reinserción a la vida civil se de en un marco institucional e instituyente a partir de reglas democráticas que, respaldadas por la autoridad política del estado local, permiten a ciudadanos comunes y corrientes, representantes de organizaciones sociales y comunitarias, así como a representantes de grupos armados desmovilizados, interactuar en un plano legal horizontal que garantiza

la deliberación y toma de decisiones mediante procedimientos y técnicas democráticas, las cuales evitan al máximo la manipulación de los individuos o la inacción por temor en la medida que articulan la construcción colectiva y dis-

cursiva de referentes y sentidos (llámen-se visiones, planes o proyectos) con la elección individual y secreta (manifiesta en las votaciones por las cuales se priorizan y aprueban planes y proyectos).

Dificultades y posiciones en contra de este planteamiento

Es cierto, y la evidencia empírica así nos lo ha mostrado, que grupos de personas reinsertadas a la legalidad, provenientes en lo principal de grupos de autodefensas o delincuencia común y que han conformado organizaciones sociales, han tratado de tomar ventaja de su pasado, a través del miedo y temor que inspiran, así como de su manifiesta capacidad de coordinación y movilización, para presionar decisiones colectivas comunales en favor de sus interés inmediatos. Al respecto un informe de la Defensoría del Pueblo (21 de marzo de 2007) señaló:

Los mecanismos de participación y autonomía organizacional se han constituido en un factor de amenaza ante la hegemonía de actores armados ilegales, en el pasado las milicias y posteriormente las Autodefensas. Riesgos que recaen principalmente en los líderes y representantes comunitarios, los cuales ante la negativa de sometimiento ante el nuevo poder barrial están siendo declarados objetos de ataque.

Igualmente, de alguna manera puede ser válido que algunos de los recursos prio-

rizados de manera colectiva hayan favorecido proyectos o iniciativas de los de organizaciones legales y grupos sociales bajo la influencia de estas personas “reinsertadas”, principalmente con el objetivo de generar empleo para su militancia y base social. Incluso, y de manera explícitamente violenta, se tienen algunas comunas y barrios de la ciudad dónde, según lo manifestado tanto por ciudadanos y ciudadanas participantes en el proceso como por funcionarios y servidores públicos al frente del mismo, se han cobrado “vacunas”, es decir se ha extorsionado a contratistas ejecutores de obras y proyectos, que en lo principal son personas y empresas sociales y comunitarias de las mismas zonas o comunas. Al respecto un funcionario municipal que trabaja como promotor de desarrollo zonal afirma:

Todavía en algunos sectores de la zona dominan grupos delincuenciales, los cuales coexisten gracias a acuerdos con los grupos de autodefensa en cuanto al manejo de los mercados de droga y extorsión (vacunas). Se anota que se trata de un control territorial sofisticado con cara comunitaria⁵.

⁵ Conversación con funcionario responsable de la Zona1.

Tomando como ejemplo algunos de los casos anteriores, algunas personas opinan que el proceso de participación ciudadana, y en particular el proceso de planeación y presupuesto participativo, ha servido en lo fundamental para fortalecer los grupos de reinsertados, e incluso más allá, para fortalecer los grupos armados en general que existen en la ciudad. Pero la investigación que hemos realizado nos permite contrastar estas opiniones y mostrar que la realidad no es tan blanco y negro, y que por lo contrario, con respecto a la historia pasada y reciente de la ciudad, lo que existe es un mayor empoderamiento ciudadano con respecto a los asuntos de la vida local, uno de los cuales ha sido “la violencia”, tanto generada por el conflicto armado como por la delincuencia común, y de la cual, en su gran mayoría las y los ciudadanos, a pesar de vivirla, no hablaban, bien sea por temor o por pensar que con denunciar no mudaba nada.

Hoy, escenarios como los Consejos Consultivos Comunales y los Consejos Comunales de Convivencia, enmarcados dentro del programa de presupuesto participativo, han permitido que la gente se exprese más libre al respecto y que interpelen a los grupos de “reinsertados”, tanto por la convivencia como por el desarrollo local. Esto no ha sido un proceso homogéneo en todas las comunas de la ciudad ni ha significado lo mismo para cada una y uno de los participantes. Pero lo que sí ha posibilitado en general, y que nos parece de vital importancia al momento de construir una arena y esfera política local-comunal, es que muchos de los problemas

que antes existían pero no se trataban en el ámbito público local ahora se visibilicen y puedan ser sujetos de politización (*policying*), de un aumento de la deliberación democrática que, en términos de debate y discusión, puede en un primer momento aparecer para muchos de las y los ciudadanos como un aumento de la conflictividad o empeoramiento de la situación, pero que en realidad es solamente la visibilización del conflicto ya existente y que apenas emerge al terreno de la discusión pública.

Nuestra investigación nos ha dado bastantes pistas para comprender la participación ciudadana como un gran dispositivo desactivador y transformador de violencias en la medida que, sin negar el conflicto, actúa como un factor disipador de las mismas. Esto porque asumiendo de manera dialéctica las reglas y procedimientos básicos de la democracia, activa la imaginación y creatividad social, refuerza la construcción colectiva de la identidad local y exige de manera concreta y puntual la intervención del estado, tanto desde el punto de vista de garantizar la legalidad y transparencia del proceso como la eficacia y prontitud en el desarrollo de las iniciativas ciudadanas y prestación de los servicios públicos sociales que se priorizan y aprueban mediante este mecanismo.

Para corroborar nuestra tesis y debatir los contra-argumentos, vamos a mostrar a partir de una serie de evidencia empírica que más que darse una linealidad u homogeneidad en el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín que permita

afirmaciones absolutas, tipo todo va bien o todo anda mal, lo que se presenta es la apertura de espacios y la emergencia de dinámicas locales que dialectizan y coadyuvan en la transformación del conflicto violento hacia otras formas de expresión ciertamente más políticas y legales, lo cual constituye en sí un gran

logro, en la medida que concebimos la democracia y sus procedimientos como una elaborada forma de tramitar y superar los tradicionales y emergentes conflictos a partir de su reconocimiento y tratamiento público, procurando minimizar cada vez más el recurso a la violencia, incluso la legítima de la fuerza pública.

La tensión entre el legado vertical y autoritario de paramilitares-reinsertados versus la deliberación y horizontalidad de la práctica ciudadana

Los actores desmovilizados o reinsertados de los grupos paramilitares al hacer parte de dinámicas amplias y abiertas de discusión y toma de decisiones públicas entran en tensión con su legado vertical / militar y se ven obligados a aprender procedimientos deliberativos y electorales que les permitan interactuar con otros, ser reconocidos como ciudadanos *bona-fide* y buscar respaldo político para sus iniciativas. Estos son en su mayoría pobladores de las mismas comunas que han conformado asociaciones y cooperativas en su proceso de desmovilización como una manera de conservar su estructura orgánica y de acceder a recursos públicos y privados que les permitan realizar diversos tipos de proyectos y sostenerse en su nueva vida civil. Tal como lo dice un funcionario:

La desmovilización de los grupos de autodefensa en la zona 1 han tendido a darse vía una formalización de sus integrantes a través de integrarse a las Juntas de Acción Comunal o a formar organizaciones sin ánimo de lucro.

No nos referimos por tanto a los jefes y dirigentes paramilitares. Nos referimos a mandos medios, militancia y base social popular. Esto no niega que algunos de estos reinsertados hayan continuado delinquiendo e incluso conformando nuevos grupos, lo cual hace aparecer ante la opinión pública y la percepción ciudadana esta cuestión bastante confusa, porque a simple vista se trata del mismo grupo de personas. Sin embargo, el proceso y nuestra observación han mostrado que un significativo número de estas personas se han mantenido bajo las reglas del proceso de reinsertación y que han encontrado dentro del programa de planeación y presupuesto participativo un espacio para ser reconocidos como sujetos políticos y no temidos como actores armados.

En un primer momento, las y los jefes o coordinadores de reinsertados que asistían a los Consejos Comunales buscaban mostrarse como dirigentes comunales o como un tipo de personas que ameritaban un tratamiento y reconocimiento especial más allá de su condi-

ción de ciudadanos. En particular, en la mayoría de casos, su uso de la palabra se caracterizaba por ser semejante a una voz de mando militar, buscando ser fuerte y eficaz, inspirando a su vez respeto y temor. Más que argumentos, estos delegados parecían impartir órdenes o instrucciones. Sin embargo, al momento de analizar las problemáticas del territorio comunal, de buscar y proponer alternativas de solución y estrategias de desarrollo, estos reinsertados eran, en la mayoría de casos, superados en conocimiento y argumentación por los antiguos líderes comunales, los cuales si bien muchas a veces hablaban con algo de temor y respeto hacia estos “nuevos líderes comunales”, lograban convencer a la mayoría de delegados y ganar con su propuestas bajo procedimientos democráticos como el voto secreto.

Por otro lado, dada la extensión de las comunas y la localización de los grupos reinsertados en algunos barrios y no en la comuna en su totalidad, llegaban nuevos representantes de barrios y organizaciones que no conocían las y los reinsertados y desde allí, sin temor previo o heredado, debatían y deliberaban con estos personajes, emergiendo como nuevos líderes con reconocimiento comunal. Además de ello, como manifiesta un funcionario público, la dinámica de la reinserción no es la misma en todas las comunas de la ciudad y los propios reinsertados tienden en su mayoría a preocuparse por algunos proyectos que posibiliten a acceder a algún recurso por parte de sus organizaciones:

el concepto de proceso de reinsertación en Medellín [...] no se puede mirar homogéneo, en cada comuna y en cada corregimiento tienen sus modelos y sus procesos de actuar, tienen sus jefes y tienen su relación con la plana mayor de lo que son las AUC de desmovilizados. Esto te da unos elementos de que aquí también proceden en los concejos consultivos se den tensiones, esto es un elemento. Un segundo elemento, por lo menos en las comunas que yo conocí, es que participan en bloque, participan mayoritariamente y se inscriben. Yo creo que ellos van a defender el proyecto, ellos no son un partido tradicional, incluso ya tienen la mejor parte, incluso a veces ellos no son un obstáculo porque es que ellos a veces hablan por cualquiera, y es que por lo menos en las comunas donde yo trabajo, para ellos es mejor que la plata llegue a la comuna por que igual indirectamente les llega plata a ellos⁶.

De esta manera, poco a poco, la mayoría de delegados fue perdiendo temor y desacralizando “los reinsertados”, los cuales a su vez se vieron en la necesidad de construir alianzas, mudar de estrategia discursiva y, en definitiva, aceptar los procedimientos deliberativos y electorales en la toma de decisiones, lo cual significa un paulatino abandono de la dinámica militar y autoritaria de sus grupos de origen, a favor de una estrategia de negociaciones y consensos que garanticen el apoyo político y económico a sus iniciativas.

⁶ Declaraciones de un funcionario del Presupuesto Participativo.

De esta manera el gran número de delegados presentes en los Consejos Comunales, así como la no existencia de temores previos en mucho de los mismos, aunado a procesos de tomas de decisiones anónimas e individuales,

va a ser algo que ayuda erosionar el legado militarista de las y los reinsertados a favor de actitudes y dinámicas más transparentes y políticas que constituyen la base para negociar con otros portadores de intereses en el ámbito comunal.

Los escenarios del Presupuesto Participativo obligan a que los actores concreticen y desideologizacen sus discursos de progreso y paz

La emergencia de un discurso y una práctica sobre el desarrollo local al interior del proceso de Planeación y Presupuesto Participativo ha exigido, tanto a los actores comunales tradicionales, como a los “reinsertados”, portadores de un discurso de paz y progreso, demostrar con hechos y cifras reales la coherencia de su discurso y su práctica real. En un primer momento de este ejercicio de participación ciudadana era recurrente un discurso anti-estatal, tanto por los delegados “ordinarios” como por los “reinsertados”, en términos de que el estado siempre los ha manipulado y nunca les ha permitidos realizar sus propias ideas y proyectos, además de criticar la calidad y sentido mismo de la intervención del estado en sus comunas. Esta identificación en cuanto a la crítica y oposición activa frente al estado local permitió incluso generar puentes de confianza mínimos entre unos y otros, la emergencia de un débil nosotros frente a un gran estado local que se quiere aprovechar de “la comunidad”.

Sin embargo, a pesar de esas críticas y temores, la mayoría asistía a las reu-

niones y participativa en el proceso de priorización de iniciativas argumentado sus pros y contras con respecto a las mismas, primando en la mayoría de los casos una idealización o sobrevalorización de sus propios conocimientos y capacidades como “organización social” o “comunitaria” para contratar y ejecutar las diversas iniciativas que allí se planteaban, planteándose en muchas ocasiones una real confusión entre “desarrollo local propio o endógeno” con el cerramiento de las “fronteras comunales” a que otras organizaciones sociales o empresariales de la ciudad pudiesen contratar y ejecutar obras o proyectos en su territorio comunal. Fue un primer momento de autoafirmación y sobrevaloración de lo local-comunal frente a las ideas e iniciativas de arriba, del gobierno municipal, expuestas a través de su oferta institucional y el trabajo de sus funcionarios y técnicos asesores. Pero cabe anotar que esto fue algo que la propia metodología del presupuesto participativo permitió e incluso promovió, tanto en términos de permitir el “empoderamiento ciudadano” como en términos de “aprender haciendo”. Tal

como lo manifestó el propio alcalde en la inauguración del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo: “no temamos equivocarnos, lo importante es identificar y aprender de nuestros errores”. Actitud que ciertamente “relajo” a los funcionarios públicos y les permitió entrar en una lógica de mayor dialogo y aceptación, tanto de los discursos como de las iniciativas de las y los delegados comunales.

Mas lo cierto es que el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo al incorporar en su diseño momentos de monitoreo y evaluación (M+E) fue permitiendo descubrir y develar hasta que punto estos conocimientos y capacidades locales si eran reales o supuestas cuando se confrontaban las cifras y calidades de lo ejecutado con respecto a los fines y objetivos propuestos. Se trataba de un ejercicio de monitoreo y evaluación abierto que avanzaba más allá de la simple rendición de cuentas y permitía mostrar las falencias y fortalezas, tanto de la administración municipal como de las organizaciones sociales y comunitarias locales. Lo que nos interesa destacar aquí es como la generación de estos espacios permite pasar de una actitud contestaría y sobrevalorizadora a otra actitud más reflexiva, autocrítica y constructiva, en la medida que se aceptan los informes de auditorías ciudadanas e igualmente se acepta que al interior de las propias organizaciones y procesos comunitarios hay muchas falencias y dificultades que no dependen exclusivamente del gobierno municipal. Esto valió también y fue especialmente significativo, tanto para los “líderes” tradicio-

nales como para los emergentes “líderes” reinsertados, que en un primer momento del ejercicio se mostraron como portadores de una práctica-discurso contestario que auto-proclamaba ser más eficiente que el estado y las empresas tradicionales, pero que no tenía con que demostrarlo y fallaban al momento de rendir cuentas en los propios espacios comunales.

El plantearse proyectos e iniciativas propias de desarrollo local y territorial exige habilidades y conocimientos que van más allá de la capacidad de mando militar o de la organización política clientelista en la medida que los recursos invertidos precisan contrastarse con los beneficios económicos, sociales y ambientales generados, sean estos en términos de calidad de vida o desarrollo humano. El monitoreo y evaluación participativo posibilita la *accountability*, la rendición de cuentas, y va mostrando que en muchos casos hay mas ruido que hechos reales, lo que simbólicamente desacredita y desvaloriza ante la mayoría de participantes la imagen y discurso de quienes decían ser portadores de unas nuevas prácticas más eficientes y adecuadas para la “comunidad”, lo que a la larga resulta en algo positivo porque permite la emergencia, la visibilización práctica y discursiva de otros actores que por cuestiones de temor o confianza en los líderes tradicionales y reinsertados se limitaban a aceptar o “copiar” acriticamente sus posturas y orientaciones. He allí una oportunidad que abre seriamente las posibilidades del dialogo y el aprendizaje social y ciudadano. No se trata de procesos lineales, sino de la emergencia

de espacios públicos que permitan un desarrollo y una modernización crítica y reflexiva de la vida comunal. Tal como lo plantea un participante del proceso:

[...] en estas comunas, en esta ciudad, en este país siempre está el poder legal y el poder ilegal es una realidad que no la podemos desconocer, uno se relaciona con el poder legal e ilegal, digo algo, afortunadamente en la Comuna quienes la controlan hacen parte de un proceso de paz con el Gobierno Nacional, de cara al país, no es ninguna cuestión ilegal ni nada de eso, eso también ha jugado un papel muy importante para que ellos [los reinsertados] tengan un comportamiento de cara a la ciudad, de cara a un compromiso de ellos tener que manejarse adecuada y correctamente porque es toda una ciudad la que los está observando.⁷

Lo cual no deja de plantear retos e interrogantes, sobre todo para los acto-

res políticos clientelistas y reinsertados del conflicto armado: ¿Cómo superar el engaño cotidiano y dejar de vivir de los residuos del poder?, ¿Cómo ser algo y alguien en el mundo cuando el reconocimiento ya no lo facilita la posesión de un arma y la capacidad de irradiar miedo y temor?, ¿Cómo entender la eficacia y la productividad a la que están obligados los proyectos sociales y comunitarios, la nueva actitud empresarista, sin caer en la lógica competitiva individualista que no permite construir identidades colectivas? Por lo pronto, el proceso de Presupuesto Participativo ha ayudado a que muchas organizaciones tengan un contexto favorable para que se planteen el reto de pasar de vivir de la violencia y el engaño a vivir de la creatividad y valor agregado a la vida y desarrollo local – no sin tensiones a su propio interior – ayudando en esta medida ha a transformar la organización social y la calidad de la vida política comunal de cara a la modernización económica y cultural de la ciudad.

De cómo el compromiso político expreso de gobierno municipal y estado local ha garantizado el potencial transformador del Presupuesto Participativo

Sólo un compromiso político explícito y manifiesto por parte del gobierno local de garantizar la democracia, legalidad y transparencia de los procedimientos, así como de garantizar la libertad política y seguridad de las y los participantes pudo permitir que el ejercicio de Planeación y Presupuesto Participativo se realizará en comunas con un pasado reciente de

conflicto armado y que incluso permitiera la emergencia de nuevos liderazgos y procesos colectivos de desarrollo local que han ayudado a darle legitimidad y sostenibilidad social al proceso de reinsertación como al propio estado local.

Pero no se puede olvidar que el Presupuesto Participativo en Medellín más que

⁷ Entrevista con líder comunitario participante Del Presupuesto Participativo en la Comuna 1.

ser una iniciativa meramente gubernamental se incluye en el plan de gobierno como una apuesta desde las organizaciones populares y de la sociedad civil que apoyaron la coalición gobernante que, además de darle continuidad al proceso social de planeación zonal, buscaban la reinstitucionalización de la vida política municipal y darle soporte a una re-legitimación democrática del estado local, lo cual se manifiesta como tal en la Línea 1 (Medellín Gobernable y Participativa) del Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2004-2007, con el cual se inició la institucionalización de este programa para la ciudad:

Para hacer de Medellín una ciudad gobernable y participativa, en donde todos los ciudadanos y ciudadanas cuenten con las oportunidades para mejorar las condiciones de vida, es decir, para que el Desarrollo Humano Integral sea una realidad que se construye día a día, es necesario trabajar hacia la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado, en los cuales se centra el énfasis de las actuaciones en esta línea estratégica.

Hacer una ciudad Gobernable, se refiere a la necesidad de tener unas reglas de juego claras sobre la transparencia y la equidad, en la manera como se toman las decisiones de interés público. Estas reglas deben ser conocidas y aceptadas por todos y todas como principios que regulan los esfuerzos del Estado y la ciudadanía en el manejo de los grandes retos que debemos enfrentar. Es

gracias a ellas que podemos sortear las diversas tensiones y conflictos, cerrándole el espacio al ejercicio interesado de la violencia.

Gobernabilidad y participación ciudadana aparecen como la dupla conceptual que permitirían avanzar en la resolución de dos grandes problemas de la ciudad, la violencia y la deslegitimación del estado, y el Presupuesto Participativo se configura como un programa estratégico que ayudaría avanzar en ambas direcciones, en tanto instrumento de planificación y espacio de participación y decisión que se abre a la ciudadanía para que reflexione su propio futuro, desarrolle e innove en su institucionalidad local, a la par que se constituye en escenario local que pone a prueba, tanto a los funcionarios y la fuerza pública como a los reinsertados y las organizaciones sociales en la búsqueda de soluciones no violentas a las inherentes tensiones de la vida comunal.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, en algunas comunas de la ciudad, particularmente en la Comuna 5 y Comuna 8 se presentaron amenazas de muerte relativas a discusiones y decisiones dentro del proceso de Presupuesto Participativo, que ameritaron convocar por parte la alcaldía a la realización de Consejos Comunales con el propósito exclusivo de tratar el tema de seguridad y de poner a discusión si se continuaba o no con la realización de este programa en estas comunas. Particularmente en la Comuna 5 (mayo 13 de 2006) la asistencia y la participación fue amplia. Asistieron el Secretario de Gobierno, La

Secretaría de Desarrollo Social, el Comandante de la Policía Metropolitana, el Personero Municipal y funcionarios de otras dependencias, además la Junta Administradora Local, algunos concejales del municipio y el gran grueso de delegados y delegadas de la comuna al Presupuesto Participativo.

Lo cierto es que una vez se planteó la posibilidad de cerrar el proceso en esta comuna por parte de la administración municipal varios delegados y delegadas empezaron a manifestarse en contra de esta posibilidad y más bien en identificar quiénes estaban detrás de estas amenazas ofreciendo todo el apoyo a la policía. Por otro lado, otros empezaron a denunciar que este asunto de las amenazas ya era recurrente en la comuna desde hace varios años atrás, mucho antes del Presupuesto Participativo, como método para disuadir a la “oposición” de determinadas iniciativas, enumerando varios ejemplos. Lo que quedó claro en este Consejo Consultivo Comunal es que después de muchos años en esta comuna se habían mezclado las rivalidades y celos partidistas tradicionales con los intereses corporativos de las organizaciones comunales existentes (Juntas de Acción Comunal principalmente) involucrando e instrumentalizando en este conflicto a bandas y grupos de reinsertados como portadores de amenazas.

Al quedar esto claro y al comprometerse el estado en la vigilancia de cerca

de este proceso, igual como ocurrió con otras comunas de la ciudad, los índices de conflictividad y denuncias por amenazas disminuyeron radicalmente, lo cual generó renovadas confianzas en el proceso, legitimando de paso la participación ciudadana de cara al gobierno local y a este de cara a las y los delegados participantes en el presupuesto participativo. Es este un ejemplo fehaciente de que, además de priorizar y distribuir recursos, el Presupuesto Participativo devino en un escenario de tratamiento de conflictividades latentes y persistentes en las comunidades que demandaban de un escenario público para su tratamiento y del compromiso del estado local, como cuerpo conjunto, para darle una salida institucional a las mismas⁸.

Por otro lado, en la Zona 01 de la ciudad (Comunas 01, 02, 03 y 04), a pesar de haber vivido intensos procesos de violencia armada y de coexistir visiones e ideologías políticas diferentes las amenazas han sido más escasas, mas no así la discusión pública sobre la orientación de los programas y proyectos. Se ha presentado, particularmente en el caso de la Comuna 01, una especie de “discusión hacia adentro y unidad hacia fuera” que ha permitido que estos grupos de orientación política diferente (unos reinsertados de derecha y otros de organizaciones populares de izquierda) se articulen en torno a lo que han venido esgrimiendo como una mayor autonomía de las Comunas para dirigir sus pro-

⁸ Caso similar, sin amenazas personales, pero sí con demandas y denuncias se presentaron en la Comuna 11 y en Comuna 02 a propósito del uso y diseño de parque público y escenarios deportivos. El estado debió coordinarse como un todo, alcaldía, personería, policía, JALs y Concejo para buscar una solución participativa, legítima y duradera al conflicto.

pios procesos. Un ejemplo fue el caso de las Asambleas Barriales de marzo del 2007 donde se aplicó una misma metodología para toda la ciudad pero el grupo de representantes y coordinadores del Consejo Consultivo Comunal de la Comuna 1 se abstuvo y convocó a desobediencia civil argumentando que la que la administración municipal desarrollaría una metodología que desconoce los procesos y acuerdos propios que existen al interior de la comuna.

Luego de estos hechos, hubo un pequeño tiempo de tira y afloje entre la administración municipal, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social, y la Comuna 1, en cabeza del Equipo Coordinador del Consejo Consultivo, tiempo en el cual se radicalizaron un poco más las partes: la administración considerando hasta suspender el Presupuesto Participativo en la Comuna 1, y el Equipo Coordinador de la Comuna, en realizar amplias jornadas de movilización. Luego de este periodo se llega a un acuerdo, en el cual se decide una fecha especial para realizar las Asambleas Barriales de la Comuna 1, utilizando básicamente la misma metodología considerada por la Administración y con un pequeño ajuste que consistió en incorporar una breve consulta en papel sobre las prioridades del Plan de Desarrollo Local.

Todo esto a la larga reflejó que la diferencia no era realmente una diferencia

política tan profunda como se creía o que había realmente contrapuestos dos modelos, no, lo que a nuestro parecer allí se refleja es un contrapunteo por parte de lo que hemos denominado la dirigencia y "*oligarquía comunal*"⁹ por hacerse visibles ante los ciudadanos de la comuna en un periodo de coyuntura electoral, en la que algunos de los de allí están presentando su nombre al Concejo Municipal de la ciudad, pero que a su vez es una estrategia práctica y simbólica de mantener la unidad política a pesar de las diferencias ideológicas, lo que a nuestro parecer constituye un gran avance, en la medida que dialectiza y politiza el miedo y el conflicto violento pre-existente, facilitando la construcción de un "nosotros" de cara al gobierno municipal y al plan comunal de desarrollo que antes no existía. El Presupuesto Participativo ayuda, en términos de Honneth (1996, p. 129) a que las y los ciudadanos se reconozcan y sientan respetados, no sólo como ciudadanos en el marco de la ley (el derecho a la desobediencia civil), sino que puedan construir solidaridad entre ellos y elevar su auto-estima al sentirse reconocidos por sus contrapartes.

En este marco de tensiones y diálogos se ha venido construyendo una confianza básica entre los participantes, la cual ha estado soportada en gran parte en el esfuerzo cotidiano de los funcionarios públicos por hacer valer las reglas

⁹ Por "*oligarquía comunal*" entendemos un grupo cerrado de líderes, incluso de partidos políticos diferentes, que se coaligan para "representar la comunidad" ante el estado y controlar los recursos públicos comunales, esgrimiendo como fundamento de su legitimidad el conocimiento jurídico, la experiencia en relaciones con el estado y en algunos casos, la combatividad en otras luchas.

de juego y los principios de la democracia, además de la capacidad de concertar tiempos y resultados de proyectos que “comunidad” y gobierno municipal consideran estratégicos y que han puesto a prueba la voluntad política del gobernante por garantizar la participación ciudadana y aumentar los grados de su autonomía política comunal, todo lo cual se ha traducido a la larga en un reconocimiento a la legitimidad del estado local y en una mayor institucionalización de las relaciones al interior de los propios ciudadanos, especialmente de sus líderes y representantes. Tal como lo afirma un participante de la Comuna 11:

El hecho de que en estos espacios también estén presentes actores marcados por procesos de paz y convivencia, desmovilizados o no, es trascendente en la medida en que las y los demás representantes de diversas organizaciones y barrios se sienten tranquilos para la discusión de ciertos temas como la seguridad

y la generación de empleo, ya que se trata de un espacio acompañado y asesorado por la administración municipal en el que todas y todos tienen las mismas condiciones de participación.

Dados los ejemplos anteriores nos atrevemos a afirmar que la voluntad, compromiso político y acción conjunta del estado y el gobierno local ha sido un factor esencial, tanto para generar confianza en lo inmediato al interior de las y los participantes como para reconstruir la legitimidad de los mismos en el mediano y largo plazo. Consideramos que el esfuerzo por enraizar el conocimiento y el respeto a los procedimientos y normas democráticas, así como por garantizar un espacio público comunal que permita el reconocimiento de la otredades y el ejercicio de la autonomía decisional individual y colectiva ha servido no sólo a la legitimación del estado local sino que ha sido en si mismo fuente de ciudadanía.

El compromiso político sustantivo no es suficiente, la calidad de los procedimientos y diseños técnicos también importan

El proceso en cuanto tal, la metodología, técnicas y procedimientos empleados en el transcurso del Programa de Presupuesto Participativo ha permitido generar espacios de autonomía individual, desarrollo de identidades colectivas e innovación política en programas y proyectos sociales que han servido a su vez como cocoon de protección y seguridad ante

miedos reales e imaginarios derivados del conflicto violento experimentado en la ciudad.

Uno de los principales factores que inhiben la profundización y desarrollo de la cultura democrática en nuestras ciudades es el temor, temor no sólo a la violencia física que como pobladores

hemos experimentado, sino también el temor a errar, a equivocarnos, a no hablar correctamente. Este doble temor se vivía en gran parte de nuestras comunas y especialmente por las y los ciudadanos más humildes o menos formados académicamente. Temor que se ha visto reforzado por la tradición escrituraria de nuestras ciudades hispánico-católicas, tal como lo ha mostrado Rama (1985), y por las oligarquías nacionales y comunitarias que han hecho del dominio de la escritura y de la palabra un instrumento de poder-dominación.

Por eso, lo fundamental al preguntarse por la metodología del proceso ha sido el plantearse quién habla por quién, de sí realmente él y la ciudadana común y corriente tienen acceso a la voz y a la toma de decisiones y esta a su vez no es usurpada o invisibilizada por la voz de los tradicionales o emergentes líderes comunitarios o por la voz y autoridad técnica de funcionarios públicos. Pero también significa el preguntarse que rol y voz han tenido las y los funcionarios públicos con respecto al diseño e implementación de este programa, de cara, tanto a las comunidades como a las y los directivos políticos del gobierno municipal.

Como metodología general del proceso es necesario señalar que el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo se planteó desde sus inicios con un enfoque constructivista orientado al aprendizaje colectivo, tal como se manifestó en la formulación del proyecto en su etapa inicial:

La metodología general que inspira la formulación y desarrollo del programa de P&PP es de carácter constructivista. Ello quiere decir que su diseño nunca estará terminado por completo, sino que estará sometido permanente a prueba y discusión, buscando el mejoramiento continuo a partir de integrar reflexiva y abiertamente críticas y sugerencias que las y los diferentes implicados en el proceso pudiesen hacer. Igualmente, la búsqueda por hacer de P&PP una política pública de carácter democrático y sustentable lleva a que su diseño y ejecución garanticen al máximo la articulación de eficacia técnica y legitimidad (eficacia) política, teniendo como soporte el apoyo y la apropiación del programa por la ciudadanía. En esta dirección, las formas que emerjan y se adopten en cada etapa, incluida esta, reflejarán en gran medida el diálogo e intercambio sostenido con los diversos públicos que interactúan con y en el programa¹⁰.

Este enfoque se planteaba: no partir de cero, reconocer los acumulados sociales e institucionales existentes; generar espacios públicos para la deliberación y construcción de consensos; comunicar clara y continuamente los avances y dificultades del proceso; y por último, asumir el proceso como algo en permanente construcción, teniendo como fundamentos principales garantizar la voz de las y los ciudadanos y la transparencia de las decisiones. Ha sido esta una perspectiva que ha exigido tanto a los directivos del

¹⁰ Municipio de Medellín, Secretaría de Desarrollo Social. Propuesta básica del Programa De Planeación Y Presupuesto Participativo 2004-2007.

gobierno local, como a los funcionarios públicos responsables de su ejecución y a los ciudadanos participantes una actitud abierta y dispuesta al cambio, incluso al cambio de prácticas y valores fincados tradicionalmente. Gran parte de lo anterior se observa en las siguientes afirmaciones, correspondientes a un ejercicio de evaluación colectiva del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo a dos años de haberse iniciado¹¹:

- * La disponibilidad de ciertos funcionarios para sentarse a concertar con la comunidad.
- * Las iniciativas aprobadas fueron las apropiadas y acertadas para el desarrollo de la comuna. (El plan de desarrollo, el periódico, el acceso a la educación superior, los programas empresariales, Los proyectos de obras menores, Los proyectos de salud).
- * Los líderes de la comuna han podido expresar sus conceptos.
- * Se han desenmascarado aquellas personas o aquellos llamados líderes que durante toda una vida han manipulado a la comunidad.

Lo cual también se expresa en las afirmaciones de un funcionario público vinculado como animador del proceso¹²:

[...] en usar la palabra es donde se observa que se ha ganado *una mayor*

seguridad en cada persona. Ello depende en gran parte de la información a la cual se accede. El uso de la palabra permite ser más reconocido. Pero también los funcionarios y la administración gana con ello, adquiere más confianza.

La lógica que ha permitido que se exprese la ciudadanía, que interactúe con las y los funcionarios públicos y que se desarrolle una dinámica innovativa al interior de las comunas de la ciudad puede observarse en el siguiente esquema, en el cual la comunicación (en cuanto publicidad de las acciones) cumple un papel dinamizador central en articular de manera continua las tres fases principales del programa: Formación ó Información, Planeación ó Presupuestación, y Ejecución ó Monitoreo-Evaluación (Gráfico 1).

Esta lógica y esta dinámica del proceso han tenido para su realización los siguientes espacios, instancias y momentos relevantes, que a nuestro modo de ver constituyen la garantía para que el mismo no sea manipulado por intereses específicos y permitan la mayor facilidad y garantía posible para que las y los ciudadanos se expresen. Son ellos:

*Los Consejos Comunales y Corregimentales*¹³: Se conforman a partir de un delegado por cada una de las orga-

¹¹ Documento de Evaluación del Presupuesto Participativo realizado por los propios participantes en 2006.

¹² Grupo de discusión de la Zona 01 - sesión 2.

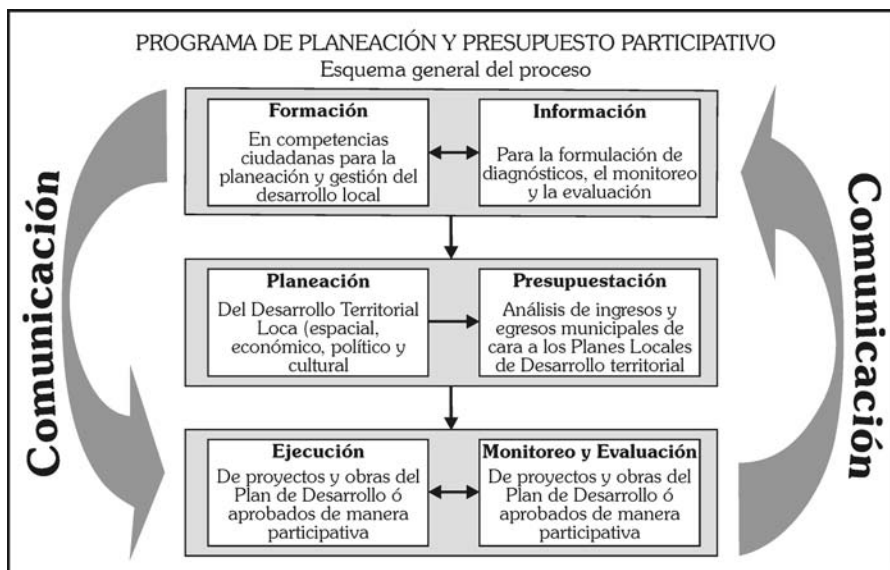
¹³ Se trata de 21 Consejos Comunales, uno por cada comuna y corregimiento existente en la ciudad, con una integración que oscila entre 200 y 50 delegados según sea el tamaño y nivel de organización de cada comuna o corregimiento.

nizaciones sociales y comunitarias existentes en la Comunas así como de delegados elegidos en Asambleas Barriales a razón de uno por cada 25 personas asistentes a las mismas.

*Asambleas barriales y Veredales*¹⁴: Surgen con el propósito de evitar la cor-

porativización del proceso en su fase inicial al haber convocado sólo a organizaciones sociales y comunitarias y haber dejado sin posibilidades a las y los ciudadanos no organizados. Tienen el propósito de priorizar problemáticas y formular inquietudes de cara a los Planes Locales y el Presupuesto Participativo.

Gráfico 1: Esquema General PP Medellín 2004-2008



Comisiones Temáticas de Trabajo: Son espacios pequeños y especializados que permiten profundizar los análisis, argumentar las propuestas. Espacio en el cual realmente se hicieron evidentes los nuevos liderazgos surgidos a partir de las asambleas barriales y la gestión de las y los ediles de las Juntas Administradoras Locales.

Equipos Zonales de Planeación Gestión y Presupuesto Participativo: Surgen a partir de la necesidad de que la municipalidad articulará su intervención territorial en cada comuna y corregimiento. La creación de estos equipos ha significado que los propios técnicos y funcionarios municipales empiecen a revisar sus métodos y técnicas de interacción con la

¹⁴ Se realizan según radio de acción de las Juntas de Acción Comunal registradas en la ciudad. Al momento, de 440 Juntas de Acción Comunal registradas, se han realizado 405 para 2006 y 403 para 2007, con una asistencia agregada de 67.418 personas.

ciudadanía, de una manera que sea más coherente con la dinámica territorial de planeación y presupuestación participativa que se viene consolidando.

Toda esta serie de espacios y escenarios abiertos para la participación ciudadana y su interacción con el gobierno y el estado local han permitido no sólo dar confianza y seguridad a la población local y de paso avanzar en la gobernabilidad de la ciudad y en la re-legitimación del gobierno y la fuerza pública en el ámbito municipal, sino que también, a partir de sus resultados e innovaciones con respecto a proyectos y programas

para el desarrollo local ha generado un clima de entusiasmo y creatividad social como nunca antes se había registrado en la ciudad. Por ello, a pesar de las dificultades propias de un programa de esta escala y naturaleza, la propia Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal afirma:

Se reconocen los esfuerzos orientados a informar y promover el control ciudadano de la contratación, a generar cultura de la transparencia y de respeto al ciudadano en su relación con la administración [...] ¹⁵.

Consideraciones finales

No sin tensiones y discusiones al interior de la propia ciudadanía y de esta en su relación con el gobierno municipal, el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín ha sido una experiencia innovadora no sólo para la experiencia y ejercicio de la ciudadanía sino también para la Administración Municipal por su gran contenido social y político y por los requerimientos técnicos y administrativos que motivaron la reestructuración interna y propiciaron la creación y sostenimiento de instancias, equipos de trabajo y lógicas de intervención necesarias para darle vida a este proyecto que, aunque en un primer momento no fue considerado como estratégico, se convirtió en punto de referencia para el conocimiento de la Administración Municipal y para el acercamiento directo de ésta con la sociedad civil.

La experiencia histórica y una consideración dialéctica nos llevan a no mistificar ningún tipo de herramienta o procedimiento político, pero también a no desconocer las coyunturas en las cuales se revelan la capacidad creativa y auto-regeneradora de la sociedad, especialmente cuando es producto y está vinculada al ejercicio político de la ciudadanía. En esta dirección, todo éxito o construcción política es provisional, en tanto depende de cómo se resuelvan futuras problemáticas y que tan coherente se mantengan las coaliciones políticas y ciudadanas que en un momento acceden al gobierno de la ciudad. Para el caso de Medellín esto es particularmente crítico, ya que la posibilidad de actuación del gobierno y el estado municipal de manera conjunta y articulada en aquellos momentos especialmente

¹⁵ Evaluación realizada en 2005 por la Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín.

críticos del proceso de paz y democratización de la ciudad ha estado sustentada en una amplia identidad política y procedimental de las y los agentes públicos gubernamentales, allende los partidos y cuotas burocráticas, con base en una experiencia compartida de movilización social. El Presupuesto Participativo ha sido una herramienta poderosa que ha facilitado la democratización y transformación del conflicto urbano pero sólo a condición de esta confluencia histórica. Las posibilidades futuras de este escenario dependen en gran medida de la reactualización crítica y dinámica de esta memoria histórica y de los vínculos entre participación ciudadana autónoma, tipo movimientos sociales, y la coalición política en el gobierno.

El compromiso del gobierno y el estado local en su conjunto (Alcaldía, Concejo Municipal, Personería, Contraloría, Juntas Administradoras Locales Y Policía) ha permitido reducir al máximo las acciones ilegales y amenazantes de grupos ilegales con respecto a manipular el presupuesto participativo y ha generado un clima de mayor auto-confianza entre las y los participantes lo cual, aunado a unas metodología y a unas técnicas de participación que garantizan la voz y el voto libre en las principales decisiones de los consejos comunales, ha permitido que emerja y se trate el propio conflicto al interior de estos espacios y que se den discusiones sobre políticas públicas en

el ámbito comunal como nunca antes se habían dado, lo que sin duda ha contribuido enormemente a la inserción política, no sólo de grupos de desmovilizados, sino también de un gran número de ciudadanos que antes no contaban con escenarios para la discusión política, tanto de temas locales comunales como de temas de ciudad. En este sentido se pueden plantear avances en la politización del conflicto local, es decir, que las diferencias o contradicciones no se queden en el plano personal y trasciendan hacia lo político, hacia la configuración de políticas públicas democráticas.

En línea con lo anterior, herramientas/procesos políticos locales como el Presupuesto Participativo no sólo deben verse como instrumentos de gestión pública sino también como posibilidades de revitalización o creación de vínculos sociales e institucionales básicos que pueden conducir a una sociabilidad política democrática. Pero como anotamos arriba, para que esto suceda, no es suficiente la voluntad política y la historia de lucha compartida (en cuanto “lucha por el reconocimiento”¹⁶), es necesaria una alta dosis de creatividad técnica a favor de normas y procedimientos democráticos, que tenga como objetivo el facilitar “las condiciones ideales de habla”¹⁷ y garantizar la protección moral y física de las minorías y los más débiles, como condición del ejercicio práctico de su ciudadanía política.

¹⁶ En la complejidad individual, social y política en que Honneth (1996) entiende esta lucha: por auto-confianza, auto-respeto y auto-estima, en cuanto condiciones base del moderno concepto de ciudadanía.

¹⁷ Tal como las desarrolla y conceptualiza J. Habermas a lo largo de su teoría de la acción comunicativa (1987) y en Derecho y Democracia (1997), especialmente el capítulo VII “Política deliberativa – um conceito procedimental de democracia”.

Referencias

- ANGARITA CAÑAS, Pablo (Ed.). *Balance de estudios sobre la violencia en Antioquia*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales, 2001.
- ANTIOQUIA (Colombia). Contraloría General de Medellín. *Informe especial sobre presupuesto participativo en el primer año de su ejecución*. Medellín, 5 oct. 2005.
- ARENDRT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará, 1994.
- BETANCUR, María Soledad; STIENEN, Ángela; URÁN, Omar. *Globalización, cadenas productivas y redes de acción colectiva: reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*. Bogotá: Tercer Mundo, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- CARDONA, Marleny et al. Homicides in Medellín, Colombia, from 1990 to 2002: victims, motives and circumstances. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 840-851, maio/jun. 2005. Available in: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v21n3/18.pdf>>. Access in: 29 jul. 2008.
- CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. *Iniciativa Socialista*, Madrid, n. 38, feb. 1996.
- FRANCO RESTREPO, Vilma. *Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2006.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Washington, D.C., v. 66, p. 66-75, dec. 2006. Suplemento 1.
- GAVENTA, John. *Triumph, deficit or contestation?: deepening the "deepening democracy" debate*. Brighton: Institute of Development Studies, 2006. (IDS Working Paper, n. 264).
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987. 2 v.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade y validez*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.
- HONNETH, Axel. *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflict*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- LAPASSADE, Georges et al. *El análisis institucional*. Madrid: Campo Abierto, 1977.
- MEDELLÍN (Colombia). Secretaría de Desarrollo Social. Corporación Arco Iris. *Evaluación de los consejos consultivos comunales y corregimentales para la planeación y presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín*. Medellín, Colombia, 2004.
- _____. Secretaría de Evaluación y Control. *Observaciones y recomendaciones*

"Presupuesto Participativo". Medellín, jul. 2005.

POSADA, Jairo Alberto. Movimiento urbano-comunitario de Medellín: de la protesta a la propuesta. In: URÁN, Omar (Coord.). *La ciudad en movimiento: movimientos sociales, democracia y cultura en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2000.

RAMA, Ángel. La ciudad escrituraria. In: _____. *La crítica de la cultura en América Latina*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1985.

SEGUIMIENTO y evaluación al plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007. Medellín: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2005.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. *Informe de Interventoría sobre la ejecución de proyectos económicos aprobados mediante presupuesto participativo*. Medellín, n. 7, sep. 2006. línea 4.

URÁN, Omar. *La ciudad en movimiento: movimientos sociales, democracia y cultura en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2000.

_____. La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente: los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Revista Controversia*, Bogotá, n. 189, 2007.

VELHO, Gilberto. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

VILLASANTE, Tomás. Clientelas y emancipaciones, una introducción metodológica. In: _____. *Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Nueva Sociedad, 1994.

Resumen

Las presentes notas son a propósito de los resultados de una investigación empírica sobre innovaciones municipales y participación ciudadana en Medellín (Colombia). Se plantea que el Presupuesto Participativo en esta ciudad, además de haber sido un instrumento de planificación y asignación de recursos públicos en el ámbito comunal, se ha mostrado además como un proceso vigoroso que

Abstract

These notes are based on the results of a research on innovation and citizen participation in the city of Medellín (Colombia). As a result is argued that participatory budgeting is not only a tool for planning and allocation of public resources at the sub-municipal (communal) level but it is also a vigorous process that contributes to the construction of social and democratic practices, especially

coadyuva en la construcción de tejido social y prácticas democráticas, especialmente en aquellas partes de la ciudad que han vivido largos e intensos periodos de violencia política y delincencial y en los que hoy se presentan varios procesos de paz y reinserción de paramilitares y delincuenciales. Se indica que gran parte de este potencial transformativo del Presupuesto Participativo está vinculado a que el gobierno local ha acompañado y respaldado este proceso de cara a las y los ciudadanos en aquellos momentos de crisis en los que el conflicto violento amenaza con resurgir. Ello ha facilitado la emergencia y consolidación de espacios públicos comunales, así como el desarrollo de agendas locales y comunitarias, antes inhibidas por el temor y el control de los grupos armados.

Palabras Claves: participación ciudadana, Presupuesto Participativo, reinserción paramilitar, gobernabilidad democrática, Medellín.

in those parts of city that have had long periods of political violence and crime and which today are living peace processes and reinsertion of paramilitary armed groups. It shows that much of the transformative potential of participatory budgeting is linked to the fact that local government has followed and supported this process face to face with the organized citizens, especially in times of crisis in which violent conflict threatens to rise again. This has facilitated the emergence and consolidation of public spaces and community development agendas before inhibited by fear and control of armed groups.

Keywords: citizen participation, Participatory Budgeting, paramilitary reinsertion, democratic governance, Medellín.

Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em maio de 2009

Omar Alonso Urán é Profesor de Planeación y Sociología Urbana de la Universidad de Antioquia (Medellín – Colombia), Estudiante de doctorado en Pesquisa y Planeación Urbano y Regional IPPUR/UFRJ y Miembro del Grupo de Investigaciones Urbano-Regionales en Conflicto, Democracia y Desarrollo del Instituto Popular de Capacitación (IPC) - Medellín, Colombia.

Rumos da Pesquisa

Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo

Eduardo Alberto Cuscé Nobre

Introdução

A partir dos anos 1980, o paradigma da política urbana modificou-se consideravelmente em função das grandes transformações político-econômicas que ocorreram no âmbito mundial. A crise estrutural do sistema capitalista, advinda dos choques do petróleo e do esgotamento da expansão do Pós-Guerra, associada ao êxodo das atividades industriais para novas regiões onde a mão-de-obra barata e a existência de infra-estrutura permitiam uma lucratividade maior, ocasionaram um processo de decadência econômica em diversas cidades do mundo.

Esses fatores, associados à ascensão do neoliberalismo, fizeram que o planejamento urbano tradicional desse lugar ao planejamento estratégico e aos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) (Nobre, 2000, p. 92-98). Governos locais e grupos empresariais se associaram, estimulando o mercado imobiliário através da desregulamentação do uso do solo e do financiamento público desses projetos com o intuito de atrair investimentos internacionais.

Antigas áreas industriais, terrenos vagos e áreas decadentes foram ocupados

por grandes complexos imobiliários, que passaram a representar uma nova centralidade urbana pós-moderna, como o Inner Harbor de Baltimore; o London Docklands, em Londres; o Battery Park City, em Nova York; La Défense, em Paris; a Vila Olímpica de Barcelona. Vários autores (Fainstein, 1990; Robinson, 1989; Robson, 1994, apud Nobre, 2000, p. 122) apontaram para o fato de existirem “vencedores” e “perdedores” nesse processo. Os principais beneficiários foram os proprietários de terra, empreendedores imobiliários e turistas, ao passo que as demandas legítimas por emprego, moradia, saúde e educação da população local de baixa renda não foram supridas.

No Brasil, a desregulamentação do controle do uso e ocupação do solo e a associação entre Poder Público e a iniciativa privada consolidaram-se com a implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), consideradas por Deák (2008) a entrada do neoliberalismo na política urbana nacional¹. Propostas na década de 1980, constam da Lei Orgânica Municipal de São Paulo,

onde vêm sendo utilizadas desde a década de 1990.

Atualmente, já existe uma grande reflexão teórica sobre a sua utilização em São Paulo. As críticas vão desde os efeitos excludentes em função da “expulsão” das populações de menor renda, aumentando a segregação socioespacial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), passam pelo privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do interesse público (Castro, 2006), pela falta de um projeto urbano estruturador e pela ênfase nas grandes obras viárias (Vilariño, 2006), e chegam à questão da regressividade do instrumento, em função da pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (Montandon, 2007).

O presente trabalho, que não se propõe esgotar o assunto, delineará algumas questões básicas sobre a sua utilização, tomando como estudo de caso a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Oucae), uma das mais recentes em São Paulo.

A implementação das operações urbanas em São Paulo

A expressão operação urbana surgiu pela primeira vez em São Paulo na proposta do Plano Diretor 1985/2000 da gestão Mario Covas (1983-1985) como

um instrumento urbanístico cujo objetivo seria viabilizar a produção de habitação popular, de infra-estrutura urbana, de equipamentos coletivos, e acelerar

¹ Logicamente, nem o planejamento urbano nem os instrumentos urbanísticos conseguiram alterar as características de subdesenvolvimento das cidades brasileiras. Contudo, é percebida uma mudança no discurso e na prática do planejamento urbano a partir da crise econômica da década de 1980, acentuando as políticas urbanas que aumentam as disparidades intra-urbanas e a valorização das áreas mais ricas da cidade.

transformações urbanísticas de acordo com o Plano² (Montandon e Souza, 2007, p. 83). Como forma de viabilizar essas intervenções, o Plano propôs a instituição de Parcerias Público-Privadas (PPPs), visto que o Estado brasileiro se encontrava em dificuldades financeiras no período.

A gestão Jânio Quadros (1986-1988), de oposição à anterior, não implementou esse instrumento, apesar de ele constar no Plano Diretor instituído nessa gestão. Porém, a idéia da PPP foi viabilizada por meio da criação das Operações Interligadas³, mecanismo pelo qual a iniciativa privada solicitava modificações nos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade, em troca do pagamento ou da construção de um certo número de Habitações de Interesse Social para a prefeitura (ibid., p. 86). Com isso, várias favelas localizadas no centro expandido foram removidas, e sua população foi transferida para conjuntos habitacionais periféricos.

Esse instrumento baseava-se na idéia do “solo criado”, muito em voga nos debates sobre a Reforma Urbana nas décadas de 1970 e 1980, e originou o conceito da outorga onerosa do direito de construir, que viria tornar-se a base das operações urbanas. A gestão

Luiza Erundina (1989-1992) deu continuidade a essa idéia na Operação Urbana Anhangabaú, sem, contudo, obter muito êxito, em função do desinteresse do mercado imobiliário pelo Centro Histórico da cidade, que já se transformara no centro das camadas populares.

O instrumento só viria a deslanchar em 1995, quando a gestão Paulo Maluf (1993-1996) instituiu a Operação Urbana Faria Lima, propondo a extensão da avenida de mesmo nome em área nobre e valorizada da cidade. Essa operação arrecadou, até 2004, R\$ 306 milhões, decorrentes da venda de quase um milhão de metros quadrados construtivos adicionais, muito aquém, porém, dos R\$ 715 milhões gastos nas obras (Montandon, 2007, p. 10-13). O adensamento ocasionado foi bastante nocivo para bairros cuja infra-estrutura viária não era adequada, como na Vila Olímpia, além de ter provocado a elitização das áreas afetadas, onde houve uma transformação de uso residencial de média para alta renda e também para comércio e serviços de alto padrão (ibid., p. 12).

A partir dessa experiência, foram criadas outras três operações urbanas: Água Branca (1995), Centro (1997) e Água Espraiada (2001). Em 2001, o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257,

² O Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000 propôs a criação de 35 operações urbanas em diversos bairros da cidade, abrangendo desde a área central à periferia extrema, desde áreas ricas a favelas (Montandon e Souza, 2007, p. 83).

³ As Operações Interligadas foram criadas pela Lei 10.209/86 e alteradas pela Lei 11.773/95, e funcionaram até 1998, quando foram suspensas por ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, tendo sido proibidas de vez em 2000. Durante a sua vigência, houve 313 propostas de adesão, que resultaram no montante suficiente para a construção de 11.102 Unidades Habitacionais de Interesse Social (UHIS) (Montandon e Souza, 2007, p. 86).

que regulamentou o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, incluiu esse instrumento urbanístico, redefinindo-o como Operação Urbana Consorciada (OUC), que é um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação da iniciativa privada, que visa alcançar “transformações urbanísticas estruturais,

melhorias sociais e a valorização ambiental” de uma determinada área (Brasil, 2001, art. 32, § 1º). Em 2002, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDEMSP) instituiu no seu perímetro mais nove operações urbanas⁴, que se encontram em fase de estudo (São Paulo, 2002, art. 225, § 2º).

Antecedentes à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Ouçae): a proposta do sistema viário no Córrego das Águas Espraiadas

A proposta de criação de uma via estrutural na região do Córrego das Águas Espraiadas, no bairro do Brooklin, Zona Sudoeste do município de São Paulo, remonta à década de 1960. Em 1968, o Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte (Geipot), do Ministério do Transporte, reforçou o modelo urbano Rádio-Concêntrico, proposto desde 1930 por Prestes Maia, com a criação dos anéis viários usando as marginais dos rios Tietê e Pinheiros como as principais vias expressas de ligação (Geipot, 1968, apud Nobre, 2000, p. 162).

Um dos anéis passaria por uma avenida a ser criada na várzea alagadiça do Córrego das Águas Espraiadas, um dos tributários do Rio Pinheiros, que cortava um bairro de classe média suburbano da época. Com essa finalidade, o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) procedeu à desapropriação da área na década de 1970. Contudo, problemas

de viabilidade econômica e mudanças no projeto original ocasionaram a construção dos anéis viários em outras avenidas da região, conforme mostra a Figura 1, deixando essa área desapropriada abandonada.

Ao longo do tempo, ela foi progressivamente ocupada por inúmeras favelas. Em 1995, estimaram-se 68 núcleos na região, com um total de 42.347 pessoas, em 8.436 domicílios (São Paulo, 1996, p. 63). Em função disso, vários estudos para a região foram realizados, até que surgiu a proposta de uma operação urbana já no projeto de lei do Plano Diretor de 1991 (Montandon e Souza, 2007, p. 85).

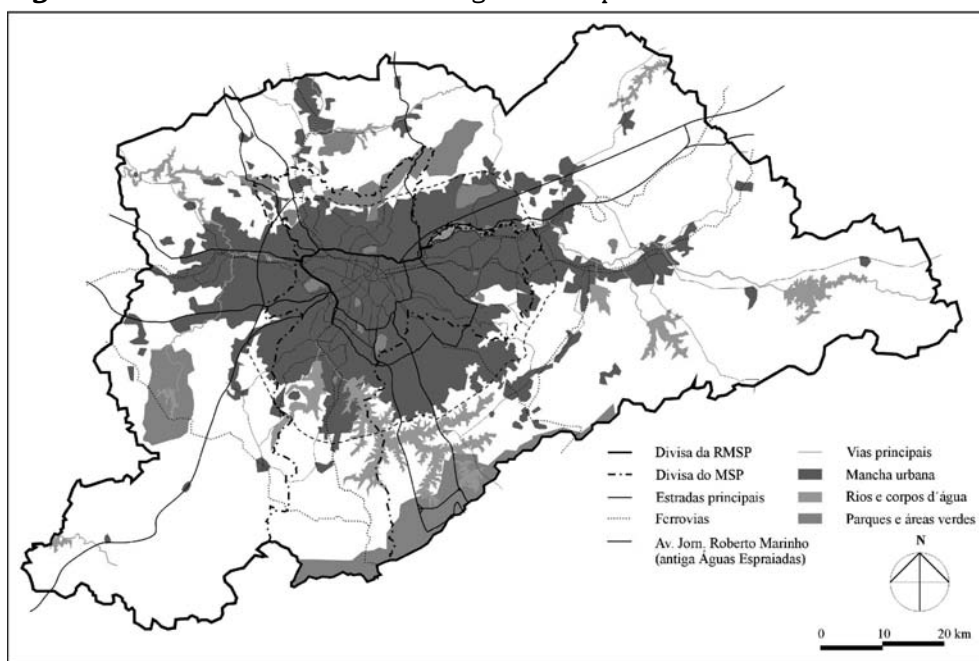
Em meados de 1995, na gestão Paulo Maluf (1993-1996), a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) retomou o projeto de construção da avenida, pretendendo vinculá-la a esse instrumento

⁴ São elas (São Paulo, 2002, art. 225, § 2º): Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira.

urbanístico, com a função de ligar a Marginal do rio Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes, principal eixo de acesso ao litoral paulista. As obras foram realizadas em ritmo acelerado, entre outubro de 1995 e março de 1996, com a construção parcial da avenida, no trecho entre a Marginal do rio Pinheiros e a Avenida Washington Luís, a canalização do córrego das Águas

Espraiadas e a retirada das favelas lá instaladas. De acordo com reportagens da época, os moradores da favela receberam indenização da prefeitura, feita com dinheiro de um grupo de empresários locais, na expectativa de valorização de seus escritórios e/ou empreendimentos na região (Nobre, 2000, p. 189).

Figura 1: Macroestrutura viária da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Universidade de São Paulo (2003) e Desenvolvimento Rodoviário S.A. (1997).

Em 1996, 28 das 68 favelas já haviam sido removidas, correspondendo a uma população de aproximadamente 20 mil pessoas (São Paulo, 1996, loc. cit.), processo que resultou na valorização de 30% da região e no agravamento do problema de segregação socioespacial da cidade. Contudo, para a execução da

operação, a prefeitura não lançou mão do instrumento operação urbana. Segundo Fix (2001, p. 95), a prefeitura não queria concorrer com a Operação Urbana Faria Lima, próxima a essa área, que começava a deslanchar do ponto de vista imobiliário.

A formulação e a implementação da Oucae

Durante a gestão Celso Pitta (1997-2000), a proposta de uma OUC nessa região ficou congelada, sendo retomada somente na gestão Marta Suplicy (2001-2004), durante a qual foi criada, sob o comando da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb)⁵, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Oucae), através da Lei 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Diversas críticas foram feitas por uma elite intelectual que apoiava a gestão, em função do caráter elitista e “gentrificador”⁶ do instrumento e da pressa para sua aprovação, visto que as discussões do novo Plano Diretor já estavam bastante avançadas e poderiam trazer novas visões sobre o assunto.

Essa lei estabeleceu as diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual avenida Jornalista Roberto Marinho (novo nome dado à Água Espraiada em homenagem ao jornalista falecido em 2003), que ligaria a avenida das Nações Unidas (Marginal do rio Pinheiros) à Rodovia dos Imigrantes, compreendendo uma área de 1.373,32 hectares, conforme revela a Figura 2. As principais intervenções previstas na lei são (São Paulo, 2001):

- Prolongamento da avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes (aproximadamente 4,5 km);
- Abertura de vias laterais a essa avenida desde a avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini até a avenida Washington Luis;
- Duas pontes sobre o rio Pinheiros ligando a Marginal à avenida em questão;
- Construção de passagens em desnível nos principais cruzamentos dessa avenida;
- Implantação de passarelas de pedestres; e
- Construção de 8.500 unidades habitacionais de interesse social para os moradores das favelas existentes.

O valor estimado das intervenções foi de R\$ 1,125 bilhão, pressupondo-se que a maior parte dos recursos virá da venda de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), títulos emitidos pela prefeitura, que permitem

⁵ Empresa pública de direito privado, criada em 1971, cuja função é executar programas de obras de desenvolvimento urbano e planos de renovação urbana da Prefeitura do Município de São Paulo (São Paulo, 2004a, p. 63).

⁶ Gentrificação (neologismo) – termo traduzido do inglês *Gentrification*, processo pelo qual a população de classe média ocupa residências numa área tradicionalmente operária, mudando o seu caráter, equivalente a enobrecimento ou aburguesamento, em português. Termo utilizado pela primeira vez em 1964 pela socióloga inglesa Ruth Glass, para definir o fenômeno que ocorria em determinados bairros londrinos (Bidou-Zachariassen, 2006).

ao proprietário o direito adicional de construção ou a alteração de uso no perímetro da operação, alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação

(São Paulo, 2004a, p. 33). Com isso, tentava-se não repetir o erro da Operação Urbana Faria Lima, pois as obras só seriam executadas com recursos próprios, para evitar o *deficit* da operação.

Figura 2: Perímetro e setores de Operação Urbana Consorciada Água Espreada



Fonte: São Paulo (2001, Anexo I). Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001/perimetro_OUCAE.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2008.

A previsão inicial era emitir 3.750.000 Cepac, que poderiam corresponder a 4.850.000 metros quadrados adicionais de construção, a um custo mínimo inicial de R\$ 300,00 pelo prazo de 15 anos. O custo mínimo de um Cepac foi estipulado a partir do maior valor que ele poderia assumir para manter o empreendimento competitivo. Para tanto, foi utilizado o método do terreno virtual, cujo princípio é a comparação entre o imóvel ao qual se agrega o benefício da outorga

onerosa e outro terreno com as mesmas características cuja área seja virtualmente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva seja atingida sem o pagamento de contrapartida financeira (ibid., p. 105).

Para gerir a operação, a lei instituiu o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espreada, órgão consultivo e deliberativo coordenado pela Emurb, composto por 17 membros, com

8 representantes das secretarias e subprefeituras envolvidas⁷ e 8 representantes da sociedade civil⁸, além de seu coordenador, pertencente à Emurb (São Paulo, 2001, art. 19). Essa composição tem permitido que os interesses do Poder Público Municipal, que nem sempre representam os interesses da população afetada, prevaleçam, pois os seus representantes estão em maioria dos votos (9 em 17). A primeira reunião do Grupo Gestor da Oucae, ocorrida em março de 2003, definiu como prioridades a execução de uma ponte ligando a pista sul da Marginal do Rio Pinheiros à avenida Água Espraiada, juntamente com a construção de 600 unidades de HIS para atender a população restante das favelas locais (São Paulo, 2004a, p. 353).

Entre 2004 e fevereiro de 2008 foram realizados oito leilões de Cepac, que

arrecadaram por volta de R\$ 440 milhões e consumiram 586 mil metros quadrados do estoque (São Paulo, 2008, p. 20-21). Os títulos tiveram uma valorização de 370%, sendo negociados a R\$ 1.110,00 em fevereiro de 2008. A partir dos primeiros leilões, a prefeitura reiniciou as obras previstas, privilegiando a construção da ponte sobre o rio Pinheiros, localizada ao lado de uma favela remanescente.

Até o início dessa fase da operação, a área já havia sofrido um forte processo de valorização imobiliária resultante dos investimentos realizados. Segundo relatório da empresa de consultoria contratada pela Emurb (Amaral D'Ávila, 2004, apud São Paulo, 2004a, p. 103), entre 1994 e 2003, a valorização de um terreno incorporável nas áreas mais valorizadas foi de 300%, chegando a R\$ 3.000,00 o metro quadrado.

A construção do Complexo Viário Real Parque

Segundo documentos da Diretoria de Desenvolvimento da Emurb (São Paulo, 2004b, p. 21), a decisão da construção

da ponte sobre o rio Pinheiros ocorreu ainda em 2001 e, desde o início, ficou evidente a opção pelo estaiamento⁹,

⁷ São elas (São Paulo, 2001, art. 19, § 1º): Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla); Secretaria Municipal de Finanças (SMF); Secretaria Municipal de Transportes (SMT); Secretaria Municipal de Verde e do Meio Ambiente (SVMA); Secretaria Municipal de Habitação (Sehab); Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Obras (Siurb); Subprefeitura de Santo Amaro (SP/SA) e Subprefeitura do Jabaquara (SP/JA).

⁸ São eles (São Paulo, 2001, art. 19, § 1º): Movimento Defesa São Paulo; Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB); Instituto de Engenharia (IE); Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (Apeop); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e União de Movimento de Moradia (UMM) e associação de moradores das favelas contidas no perímetro da OUC.

⁹ Estruturas estaiadas são estruturas que combinam cabos tracionados com elementos que trabalham à compressão ou flexocompressão. No caso de uma ponte estaiada, a sustentação dos tabuleiros ocorre tanto pelo apoio em pilares como pela suspensão em cabos (estais) presos a um pilar central.

com a intenção de torná-la um marco referencial numa região de grande dinâmica imobiliária e de concentração de empresas transnacionais, demonstrando o seu caráter simbólico e o poder da ideologia dominante de valorizar uma região da cidade que já vinha num processo de valorização desde a década de 1980. Todo esse processo está registrado nos documentos que constam das informações da Oucae fornecidas aos investidores.

Em relatório de 30 de agosto de 2001, o diretor de Desenvolvimento da Emurb explica a opção pelo estaiamento em função de diversos fatores; contudo, fica evidente o caráter simbólico implícito de uma pretensa modernidade, reproduzindo o discurso dominante de valorização da área, e não o das necessidades *estritamente* técnicas:

As características físicas da área; o processo de transformação por que passa a região com o surgimento de inúmeros edifícios inteligentes; as exigências por uma obra que reduza os impactos negativos durante a execução; o desenvolvimento das técnicas de projeto e execução de obras de arte; e ainda a necessidade de se qualificar a estética urbana através de um projeto diferenciado que possa ser compreendido como referencial urbano da cidade, esses fatores conjuntamente apontam no sentido do estaiamento como partido construtivo do projeto. (Ibid., p. 21)

As necessidades técnicas do projeto poderiam ter sido resolvidas pelo sistema

construtivo convencional, inclusive com valores menores que o do sistema estaiado, conforme pode ser visto em relatório técnico de maio de 2002, encomendado pela Emurb à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Nesse mesmo relatório, a função de marco referencial é novamente apresentada em primeiro plano:

Ela (construção estaiada) é a solução que melhor cumpre a função de um marco urbano e mais facilmente lida com as limitações locais por suas qualidades estruturais, como a facilidade de vencer grandes vãos com alturas reduzidas [...] Essa solução deverá ser um pouco mais cara que a solução em consolos sucessivos. Considerando as informações do anexo e experiência profissional estima-se que o custo por m² da ponte estaiada seja da ordem de 70% mais caro que o da ponte em consolos sucessivos [...] estima-se que, em valor global, a obra fique em torno de 20 a 30% mais cara que a solução em consolos sucessivos. (Ibid., p. 33)

Em abril de 2003, foi contratada a empresa projetista que desenvolveu o projeto básico da ponte, que chegou à solução de construção de dois pilares para sustentar os estais com aproximadamente 110 metros de altura. Em outubro do mesmo ano, foi contratada a construtora para executar a obra pelo valor de R\$ 146,9 milhões, sendo que no início da obra foram gastos R\$ 5 milhões do Tesouro Municipal para a instalação do canteiro (ibid.).

No desenvolvimento do projeto executivo, a construtora concluiu que, por necessidades técnicas, os dois pilares deveriam ser substituídos por apenas um só, aproximadamente 30% mais alto (138 metros), com custo menor, criando

[...] um marco referencial de grande destaque e visibilidade tanto para a Av. Jornalista Roberto Marinho como para o canal do Rio Pinheiros, tornando-se um autêntico símbolo da cidade de São Paulo. (Ibid., p. 135)

As obras foram iniciadas em 2004, contando com recursos orçamentários advindos dos leilões dos Cepac. No dia 1º de fevereiro de 2005, a nova administração municipal (2005-2008), de oposição à anterior, suspendeu por 100 dias o contrato realizado a título de reavaliação de valores. Nessa época, o prefeito José Serra afirmou sobre a ponte:

Quiseram fazer uma coisa faustosa, cara. Esse negócio de estaiada foi só para vaidade, só para gastar dinheiro. Não ajuda o trânsito e custa uma fortuna. Se tivermos tempo e condições, mudaremos o projeto (Pagnan, 2007, p. C7).

Em maio desse ano, o contrato foi retomado sem modificações significativas. No final da obra, além dos R\$ 2 milhões de multa pela suspensão do contrato, a administração Serra/Kassab (2005-2008) acabou gastando R\$ 119 milhões a mais do que o previsto originalmente,

sendo que R\$ 48 milhões em aditivos e R\$ 71 milhões em obras novas para a retirada de cabos de alta tensão, a construção de pista de acesso à via local da marginal do rio Pinheiros, de placas de sinalização e iluminação especial, segundo relatório da Caixa Econômica Federal (CEF), agente fiscalizador dos recursos obtidos pela emissão dos Cepac (São Paulo, 2008, p. 35-36).

O Complexo Viário Real Parque (Figuras 3 e 4) foi inaugurado em agosto de 2008, tendo custado R\$ 266 milhões, correspondendo a um aumento de 81% em relação ao orçamento original, e demorado 56 meses, 38 meses a mais do que os 18 previstos inicialmente (ibid., loc. cit.).

Até agosto de 2008, a Oucae tinha consumido R\$ 303,5 milhões, correspondentes às obras, desapropriações, impostos e taxas, sendo que, desse total, R\$ 60,2 milhões (20%) foram pagos pelo Tesouro Municipal, mas não ressarcidos pelos recursos obtidos pela venda dos Cepac, onerando a capacidade de investimento da própria municipalidade (ibid.).

Para a implantação das unidades de HIS definida em 2003, fora gasto apenas 0,7% do total correspondente à desapropriação da área para execução das unidades, sendo que nenhuma unidade de HIS tivesse sido construída, enquanto quase 90% do total gasto destinou-se às obras do complexo viário, conforme mostra a Tabela 1.

Figura 3: Complexo Viário Real Parque



Fonte: Foto do autor (2008).

Figura 4: Complexo Viário Real Parque ao lado do remanescente da favela Jardim Edite



Fonte: Foto do autor (2008).

Tabela 1: Montante arrecadado e gasto na Oucae em R\$ e % do total

Total dos leilões	436.997.823,00	86,2
Total das colocações privadas	55.030.819,86	10,9
Receita financeira	15.088.619,68	3,0
<i>Total arrecadado</i>	<i>507.117.262,54</i>	<i>100</i>
Serviços e Obras – Complexo Viário Real Parque	266.101.691,62	87,7
Taxa de administração Emurb	18.265.225,84	6,0
Serviços diversos	15.782.472,73	5,2
HIS – Desapropriação	2.073.295,03	0,7
Despesas – CPMF	1.259.727,13	0,4
<i>Total aplicado</i>	<i>303.482.412,35</i>	<i>100</i>

Fonte: São Paulo (2008, a partir de dados do relatório de acompanhamento da CEF).

Considerações finais

A análise do estudo de caso da Oucae é sintomática e apenas reforça as críticas que vêm sendo feitas a esse instrumento urbanístico.

A primeira questão que se apresenta é a prioridade da implementação desse projeto. Visto que a obra da Água Espraiada não faz mais parte dos anéis viários da metrópole, seu benefício será local, privilegiando principalmente a região sudoeste da cidade, onde moram os estratos de mais alta renda, que sempre dispuseram de pesados investimentos do Poder Público em detrimento das regiões mais carentes da cidade.

O projeto reforça uma das características mais negativas do urbanismo paulistano: o “Rodoviarismo” – a constante ênfase no transporte individual em detrimento do transporte coletivo. Nesse

aspecto, o instrumento parece estar coerente com esse modelo de intervenção urbana, pois, das quatro operações urbanas em vigor em São Paulo, somente a operação Centro não foi baseada em programa de obras viárias.

Fosse outro o projeto da Água Espraiada, os recursos arrecadados poderiam ter sido investidos na ampliação do metrô, que beneficiaria um contingente bem maior da população. Com o total de recursos envolvidos previstos, poderiam ter sido construídos 10 km da rede de metrô. Os problemas de gestão poderiam ter sido facilmente contornáveis, pois, apesar de as OUC serem de competência do município, e o metrô, de competência do estado, os recentes investimentos da PMSP na ampliação do metrô mostram que isso teria sido viável.

Por outro lado, a proposta viária não solucionará os problemas causados pelos impactos do trânsito que a própria operação urbana gerará, pois, quando os novos empreendimentos originados do uso dos Cepac surgirem, eles ocasionarão uma demanda por mais obras viárias, visto que hoje a Marginal do Rio Pinheiros já opera saturada¹⁰.

Outro aspecto bastante negativo do projeto é que ele provocou, de fato, a expulsão de pelo menos 20.000 pessoas de baixa renda da região, quando da retirada das favelas, agravando a segregação socioespacial numa cidade já bastante segregada. Embora isso tenha ocorrido anteriormente à implementação da Oucae, para que ela se efetivasse nos termos em que foi proposta, essa população teria de sair mais cedo ou mais tarde. A forte valorização imobiliária da região também indica que a médio e longo prazos poderá ocorrer um processo de “gentrificação”.

O argumento dos defensores das OUCs de que os Cepac recuperam a valorização decorrente das obras não procede, na medida em que, por obrigação legal, todos os recursos arrecadados numa operação urbana devem ser investidos no interior de seu perímetro. Dessa forma, cria-se um ciclo vicioso de investimentos-valorização-investimentos e perde-se a oportunidade de torná-las

um instrumento mais progressivo através da transferência dos recursos para as áreas mais carentes da cidade.

A tese de que esses recursos poderiam ser utilizados para resolver os problemas sociais no interior da OUC também não procede. Nesse aspecto, é notória a desconsideração das administrações municipais com a população de baixa renda. Decorridos sete anos da Oucae, as obras viárias foram realizadas sem que nenhuma unidade de HIS fosse construída até o momento, apesar da sua previsão inicial e da existência de numerosas Zeis¹¹ no local.

Se o total do montante arrecadado fosse investido na construção de HIS, seria possível construir 9.700 unidades habitacionais, suficientes para alocar toda a população favelada existente antes do início das obras, na década de 1990¹².

O fato de essa população estar sub-representada no Grupo Gestor e o fato de o Poder Público possuir a maioria dos votos são indicadores dessa indiferença e da composição das forças políticas existentes.

Por fim, o montante despendido na construção do Complexo Viário Real Parque demonstrou ser uma transferência de vultosos recursos para a indústria

¹⁰ Em 1996, essa avenida, que tem capacidade para 8.800 veículos equivalentes na pista expressa e 6.600 na local, já operava com 8.415 na primeira e 6.765 na segunda, no horário de pico (São Paulo, 1996, p. 130).

¹¹ Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) são zonas destinadas à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de habitação de interesse social (São Paulo, 2002, art. 171).

¹² Ao custo de R\$ 52.200,00 cada, valor definido pela Resolução Caheis nº 01/06 (*Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2006).

da construção civil, com gastos excepcionais muito superiores aos necessários, pois priorizou-se o fator estético – a criação de um marco referencial na região –, em detrimento do fator técnico-econômico.

Essa associação do Poder Público ao capital da construção civil e ao capital imobiliário, que usa obras viárias para promoção e valorização financeira e simbólica das áreas de seu interesse não é novidade em São Paulo e já foi analisada por diversos autores. Contudo, a novidade foi o fato de uma administração vinculada às questões sociais ter dado o peso e a ênfase que foram conferidos aos interesses das classes dominantes, favorecendo aquelas parcelas do grande capital, na execução do projeto.

Concordamos com a afirmação de Maricato e Ferreira (2002, p. 215) de

que os instrumentos urbanísticos não são em si bons ou ruins, mas dependem da maneira como são utilizados. Dessa forma, a partir do estudo de caso analisado, podemos concluir que o instrumento urbanístico em questão tem funcionado de maneira regressiva, valorizando mais as áreas mais valorizadas da cidade e nelas concentrando recursos na implementação de grandes obras viárias, cujos maiores beneficiários são as grandes construtoras, os proprietários de terras, os empresários e os usuários do transporte individual. A idéia inicial contida na formulação do instrumento, de efetivar a Reforma Urbana através do investimento dos recursos captados para a provisão de habitação popular e de equipamentos sociais, recuperando o *deficit* social da cidade, até o momento não se concretizou.

Referências

AMARAL D'AVILA ENGENHARIA DE AVALIAÇÕES. *Estudo de viabilidade da operação urbana água espraiada*. São Paulo: Amaral D'Avila, 2004.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006. 293 p.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. v. 1, p. 1.

CASTRO, Luís G. R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DEÁK, Csaba. Operações Urbanas. In: _____. *Verbetes de economia política e urbanismo*. Disponível em: <<http://www>

fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/oper-urb/index.html>. Acesso em: 10 dez. 2008.

DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S.A. *Mapa rodoviário*. São Paulo: Dersa, 1997. 1 mapa. Escala 1: 250.000.

FAINSTEIN, S. The changing world economy and urban restructuring. In: JUDD, D.; PARKINSON, M. (Ed.). *Leadership and urban regeneration*. Newbury Park: Sage Publications, 1990. p. 31-47.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GEIPOT. Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte. *São Paulo Inner Belt Highway*. Rio de Janeiro: Geipot, 1968.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: MACHADO, Lia Osório (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

MONTANDON, Daniel. Estudo da operação urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. *Anais...* Belém: Anpur, 2007. 1 CD-ROM.

MONTANDON, Daniel; SOUZA, Felipe. *Land readjustment e operações urbanas con-*

sorciadas. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

NOBRE, Eduardo A. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros*. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

PAGNAN, Rogério. Chamada de inútil por Serra, ponte estaiada custará R\$ 71 mil a mais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 set. 2007. Cotidiano, p. 7.

ROBINSON, F. *Urban regeneration policies in Britain in the late 1980s: who benefits?* New Castle Upon Tyne: Centre for Urban and Regional Development Studies, University of New Castle Upon Tyne, 1989.

ROBSON, B. et al. *Assessing the impact of urban policy*. Londres: HMSO, 1994.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. Empresa Municipal de Urbanização. *Estudo de impacto ambiental do projeto de via expressa e operação urbana água espraiada*. São Paulo: Emurb, 1996. 4 v.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providên-

cias. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 2001. p. 2.

_____. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano diretor estratégico do município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 14 set. 2002. p. 1.

_____. *Prospecto de registro da operação urbana consorciada água espraiada*. São Paulo: Emurb, 2004a.

_____. *Suplemento ao prospecto da operação urbana água espraiada: 1. emissão de Certificados Adicionais de Potencial de Construção (Cepac)*. São Paulo: Emurb, 2004b.

_____. *Suplemento ao prospecto da operação urbana água espraiada: 4. dis-*

tribuição de Certificados Adicionais de Potencial de Construção (Cepac). São Paulo: Emurb, 2008.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Seção de Produção de Bases Digitais para Arquitetura e Urbanismo. *Grande São Paulo: municípios: principais vias*. São Paulo: USP/Cesad, 2003. 1 mapa. Escala 1:100.000.

VILARINO, Maria C. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Resumo

A partir dos anos 1980, o paradigma das políticas urbanas se modificou consideravelmente. O aprofundamento da globalização e a ascensão do neoliberalismo resultaram em mudanças no controle e na regulação do uso e ocupação do solo para o estímulo do mercado imobiliário, resultando em grandes projetos urbanos em várias cidades do mundo. No Brasil, destaca-se o instrumento urbanístico Operação Urbana Consorciada. O presente trabalho desenvolve uma análise crítica da utilização desse instrumento, tomando como exemplo a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. Procura-se recuperar a formulação da intervenção pelo Poder Público,

Abstract

Since the 1980's, the paradigm of urban policies has considerably changed. The deepening of globalization and the ascension of neoliberalism result in changings in the control and regulation of the use and occupation of the land and to the encouragement of the real estate market, resulting in big urban projects in many cities of the world. In Brazil, it is highlighted the urbanistic instrument Urban Consortium Operation Água Espraiada in São Paulo. It searches to recover the formulation of the intervention by the Public Power, concluding that the use of the instrument caused the symbolic and financial valorization of an area already appreciated, besides

concluindo que o uso do instrumento ocasionou a valorização simbólica e financeira de uma área já valorizada, além do favorecimento de setores específicos do capital, em detrimento das demandas das populações afetadas.

Palavras-chave: planejamento urbano, grandes projetos urbanos, operações urbanas consorciadas, segregação socioespacial, São Paulo.

the favoring of specific sectors of capital, in detriment of the demands of the hit population.

Keywords: urban planning, big urban projects, consortium urban operations, social-spatial segregation, São Paulo.

Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em outubro de 2009

Eduardo Alberto Cuscé Nobre é Arquiteto, Mestre em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University (1994), Inglaterra, Doutor (2000) em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Professor Doutor da FAU/USP e pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab).

Histórias e trajetórias na construção da Barragem do Castanhão, no Ceará: o processo na percepção dos principais atores

Francisca Silvania de Sousa Monte
Luiz Antonio Maciel de Paula

Introdução

Os primeiros estudos topográficos e geológicos sobre a Barragem do Castanhão datam de 1910. De acordo com Tavares (2004), o geólogo americano Roderic Crandall, consultor do Serviço de Geologia e Mineralogia do Brasil, descobriu o Boqueirão do Cunha, situado no atual município de Alto Santo, próximo ao chamado Baixo Vale do Rio Jaguaribe.

A descoberta não foi tão festejada na época, pois o relatório de Crandall adiantou que o sítio barrável em questão seria mais adequado à construção de uma barragem de pequeno porte, para derivação das águas para futuros

canais de irrigação, uma vez que se situava no limite extremo sul das manchas irrigáveis do Baixo Jaguaribe. Apenas em meados de 1955, a construção do eixo barrável foi cogitada, quando se apresentou como alternativa à Barragem do Orós, sendo preterido por esta última, que teve as obras iniciadas e concluídas ainda no Governo Juscelino Kubitschek (ibid.).

A partir do início dos anos 1980, a Barragem Castanhão – antigo Boqueirão do Cunha – passou a ser estudada pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), no âmbito das

investigações sobre a transposição das águas do rio São Francisco para o Nordeste semi-árido, com a finalidade de desempenhar o papel de reservatório pulmão (ibid.). Em setembro de 1987, foi contratado o Consórcio Hidroservice/Noronha pelo DNOS, para elaboração dos estudos básicos, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo (Araújo, 1997).

Com a extinção do DNOS, seu patrimônio e competências foram transferidos para o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), inclusive o projeto da Barragem do Castanhão. As obras de construção da barragem foram contratadas pelo DNOCS em 05 de dezembro de 1991, por meio do Contrato PGE 01/91, com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., porém a primeira ordem de serviço só foi emitida em 16 de novembro de 1995¹.

Três vezes e meia maior que o Açude Orós, o Castanhão tem capacidade para armazenar 6,7 bilhões de m³ de água, com um volume útil de 4,211 bilhões na cota 100 m e um volume morto de 250 milhões de m³ na cota 71 m. O reservatório tem um comprimento máximo de 48 km, área inundada de 32.500 ha na cota 100 m (cota de sangria), de operação normal, e 60.000 ha na cota da cheia máxima possível.

A Barragem do Castanhão é considerada pelo Governo do Estado do

Ceará um projeto de usos múltiplos com forte componente de desenvolvimento regional, sendo um elemento fundamental na gestão integrada das principais bacias e, por isso mesmo, reconhecida como o coração da política de águas do estado.

O objetivo deste trabalho é apresentar a ação do estado do Ceará e a participação das comunidades no contexto da construção da Barragem do Açude Castanhão, através do resgate de alguns elementos que constituem as trajetórias dos atores na construção da barragem, desde o início da organização da comunidade em 1985, enfatizando o período do planejamento e da implantação dos reassentamentos rurais, até a transferência dos atingidos.

A construção da barragem é contextualizada sob o ponto de vista das lideranças locais, dos técnicos que participaram do planejamento dos reassentamentos rurais e da população rural atingida tanto nas suas considerações a respeito da obra como na apresentação de aspectos do seu cotidiano. Apresenta-se também a percepção do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e do governo do estado, por meio do Grupo Multiparticipativo para implantação das obras.

Foram realizadas entrevistas com líderes comunitários e gestores públicos, representantes da Igreja Católica de Ja-

¹ Em julho de 1995, o DNOCS celebrou convênio com o Governo do Estado do Ceará, a fim de viabilizar ações decorrentes da construção da barragem, no que se refere ao envolvimento com populações, como a construção da cidade de Nova Jaguaribara e o Reassentamento da População Rural, bem como outras ações pertinentes à execução da obra. Em 22 de outubro de 1996, o DNOCS assinou o Contrato PGE 16/96 com o Consórcio Aguasolos/Hidroterra, vencedor da licitação para a execução de serviços de consultoria sobre as obras da barragem (Araújo, 1997).

guaribara, técnicos do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (Idace) e moradores atingidos pela barragem, particularmente membros da população rural reassentada. Esses estu-

dos vêm sendo realizados na área desde 1999, quando foi feita a primeira pesquisa sobre a política de reassentamento rural posta em prática na Barragem do Castanhão (Monte e Paula, 2005).

Contextualização da construção da Barragem do Castanhão sob a perspectiva da população de Jaguaribara

A notícia da construção da Barragem e o início da organização da comunidade

No momento em que a notícia da possível construção da Barragem do Castanhão chegou a Jaguaribara, em agosto de 1985, a comunidade já vinha participando de reuniões mensais para opinar sobre a administração municipal, conforme relatos do então prefeito de Jaguaribara e da freira Bernadete Neves:

Em Jaguaribara [já] tinha se iniciado a organização da comunidade, eu acho até que por eu ter sido eleito prefeito e não ter a maioria da Câmara. Isso para mim foi até positivo, pois comecei a trabalhar com os sindicatos dos trabalhadores rurais e a Igreja Católica e fizemos um trabalho de conscientização da sociedade, de discussão, até do orçamento na época. Eu discutia, dividi o município em 19 grupos comunitários e esses grupos discutiam os problemas daquela localidade. E todos os meses nós nos reuníamos num Grupão, cada núcleo comunitário tinha um representante que levava os proble-

mas para o Grupão. E quando surgiu essa idéia da Barragem, eu disse mesmo à sociedade: sozinho eu não posso fazer muita coisa. Nós temos que nos organizar. (Depoimento de Francini Guedes, então prefeito de Jaguaribara, pelo Partido Democrático Social - PDS, em entrevista realizada em 2004)

Nós [as freiras da Congregação das Filhas do Coração Imaculado de Maria – Cordimarianas] chegamos aqui [em Jaguaribara] em 1979 [...] Quando já contávamos seis anos de trabalho, o prefeito da época convidou duas técnicas da Secretaria da Educação para passar o ano aqui, porque queria fazer uma experiência de administração participativa. Então, quando em agosto de 1985 chegou a notícia da barragem, não houve dificuldade de reunir o povo, começamos a organização, assim aproveitamos o que existia de organização para começar a luta contra. (Depoimento da Irmã Bernadete Neves em entrevista realizada em 2004)

O então prefeito da cidade relata assim o recebimento da notícia da construção da Barragem e as inquietações que passaram a fazer parte do cotidiano das pessoas, quando o Castanhão entrou na agenda da cidade de Jaguaribara:

Em 1985, eu era prefeito de Jaguaribara e tomei conhecimento da construção da barragem através *de porta de travessa*. É como o povo do interior diz: significa alguma coisa que era pra ser dita a você diretamente, para você tomar conhecimento oficial e você fica sabendo através de terceiros, por acaso. Tomei conhecimento que iam fazer uma barragem no rio Jaguaribe e que a barragem ia cobrir a cidade de Jaguaribara. Mas, como pode ser construída uma barragem desse nível e o prefeito da cidade não tomar conhecimento oficial e o povo não ficar sabendo?² (Depoimento de Francini Guedes, prefeito de Jaguaribara na época do início do processo de implantação da Barragem, em entrevista realizada em 2004)

As primeiras providências tomadas foram no sentido de conhecer a Barragem de Sobradinho, na Bahia.

O Francini quis levar uma equipe de Jaguaribara para visitar Sobradinho com o objetivo de motivar o povo para aceitar o Castanhão a partir das vantagens do que se visse lá. Foi

uma equipe formada pelo presidente do Sindicato, da Câmara de Vereadores, por um proprietário, pelo prefeito de Jaguaribara e por mim. Em Sobradinho, em conversa mantida com os colonos, vimos que a coisa não era o que a Codevasf dizia. Procuramos o bispo de Juazeiro, Dom José, e ele nos informou melhor sobre a realidade do projeto. Visitamos Casa Nova e vimos o que aconteceu a um município atingido por uma barragem. No dia 25 de agosto, estávamos de volta a Jaguaribara com o pensamento firmado: não deixaríamos acontecer com o Castanhão o que tinha acontecido com Sobradinho. (Depoimento de Bernadete Neves³)

Provavelmente já aceitando a impossibilidade de impedir a construção da Barragem, os moradores de Jaguaribara procuraram inteirar-se mais sobre experiências similares e visitaram a cidade de São Rafael, no Rio Grande do Norte, para perceber os efeitos da implantação da Barragem Armando Ribeiro Gonçalves, e a de Petrolândia, em Pernambuco, para conhecer a barragem de Itaparica. O que viram não pareceu animador:

Conhecemos a cidade de Petrolândia e vimos as casas rachadas, a rede de esgotos e as fossas estourando. Soubemos que, quando construíram a cidade, não fizeram estudo sobre o terreno. Depois que construíram,

² O prefeito ficou sabendo da construção da Barragem pelo prefeito de Morada Nova, Franciné Girão. Teve a confirmação da notícia ao telefonar para a Sudene (Bernadete Neves, apud Instituto da Memória do Povo Cearense, 1999, p. 25).

³ Cf. Instituto da Memória do Povo Cearense (1999, p. 25).

aconteceu tudo. Depois da construção da barragem mudou tudo: aumentou a violência, as pessoas que estavam na frente da luta eram ameaçadas de morte. A terra não era boa [...]. A cidade era totalmente sem estrutura. O pouco que os moradores de lá possuíam, eles só conseguiram porque lutaram muito. (Depoimento de Vilaneide Bandeira da Silva, moradora de Jaguaribara⁴)

Em 1989, foi fundada a Associação de Moradores de Jaguaribara, que tornaria pública a luta da cidade e intensificaria a vigilância. Silveira (2000) destaca que, logo após o lançamento do Edital de concorrência para a construção da Barragem, os moradores enviaram um abaixo-assinado com 229 assinaturas ao DNOCS, reclamando da inconstitucionalidade do Edital, uma vez que nele não constava o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), obrigatório para esse tipo de obra, e ao mesmo tempo solicitando a suspensão da licença e a publicação do devido relatório.

A Associação é importante porque é um trabalho comunitário e de organização. Tem força de decidir, de representar. Desde que foi fundada, a coisa mais importante que aconteceu foi a organização do trabalho com todo o povo e a resistência contra a Barragem do Castanhão, apesar de todos os empecilhos. Geralmente o povo é representado pelos gover-

nantes, através do partido A ou B. A Associação é uma representação comunitária. É um instrumento que fica ao lado do povo e ajuda a informar, incentiva a participação. [...] Quando a Associação foi regularizada, apareceram muitas pessoas que colaboraram, e a luta começou então a aparecer na televisão, nos jornais e no rádio. (Depoimento de Maria Edna Nogueira D. Queiroz, moradora de Jaguaribara⁵)

A partir de 1989, a comunidade passou a contar com uma ajuda significativa do Instituto da Memória do Povo Cearense (Imopec), que organizou vídeos⁶ e livros referentes à luta da população de Jaguaribara e promoveu seus lançamentos na Praça do Ferreira, em Fortaleza, e em todos os municípios do Vale do Jaguaribe. Foi feito um trabalho de estudos e divulgação em todas as cidades, desde a foz, em Aracati, até Iguatu, no Médio Jaguaribe (Paula e Monte, 1999).

Entre os anos de 1985 e 1992, houve um movimento constante da população para participar de reuniões em Fortaleza, inclusive com adoção de estratégias inusitadas para participar, uma vez que – ao que tudo parece indicar – o povo de Jaguaribara não era convidado para as reuniões.

A gente ia assistir às reuniões em Fortaleza. Nós passamos de 1985 a

⁴ Cf. *ibid.*, p. 35.

⁵ Cf. *ibid.*, p. 23.

⁶ O Imopec lançou os vídeos: *Jaguaribara, resistindo e vivendo*; *SOS Jaguaribara*; e *Castanhão, a luta de um povo*.

1992 em reuniões. A gente ia de ônibus; saía daqui por volta de 3 a 4 horas da madrugada, levando uma panela de comida. Cada um levava um prato, um copo e uma colher. Em Fortaleza a gente pedia um colégio das freiras. A gente botava o povo lá, eles faziam refeição, tomavam água, e íamos para a reunião. [Quando] chegava lá, as cadeiras todas estavam reservadas aos conselheiros. Aí a gente fazia de conta que não via, que era tudo analfabeto – ocupávamos as cadeiras, exigíamos a palavra, e assim a gente foi. (Depoimento de Bernadete Neves, em entrevista realizada em 2004)

De acordo com Silveira (2000), em 1992, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Coema) foi posto no banco dos réus, já que lhe cabia a aprovação para a Licença de Instalação da Barragem, quando então se instaurou uma polêmica entre esse órgão e o DNOCS. De um lado, o Coema adiava o prazo para liberar a licença de instalação e, de outro, o DNOCS pressionava pelo início das obras; e os defensores de Jaguaribara eram considerados os principais responsáveis pela demora do Coema. A Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace), que já havia dado parecer favorável, também foi acusada de obstaculizar o projeto com exigências casuísticas.

Silveira (2000, p. 108) transcreve as pesadas críticas feitas ao Coema pelo economista e técnico do DNOCS Tarcísio de Medeiros e publicadas no *Jornal Diário*

do Nordeste de 20 de outubro de 1992, com o título “A novela do Castanhão”:

Embora se trate de uma obra essencialmente técnica, presta-se a discussões de leigos, por suas repercussões sociais que favorecem movimentos políticos que procuram obter proveito da situação, atuando junto à comunidade atingida pela barragem, inquinando-a de atentatória ao meio ambiente e instrumento de concentração de renda nas mãos de poderosos grupos econômicos. Estes são os argumentos levantados pelo Coema para impedir – como tem impedido – o início dos trabalhos do empreendimento que, por suas proporções, mudaria completamente a feição do Vale do Jaguaribe, com reflexos em todo o Estado, através de um choque cultural, econômico-financeiro e social capaz de implantar uma era de prosperidade econômica para o Ceará [...]. O alegado impacto ambiental causado pelo açude é irrelevante, pois as terras a serem cobertas por sua bacia são pobres, habitadas por lagartixas, calangos e cobras, sem reservas florestais que mereçam ser preservadas.

A instalação da Barragem do Castanhão

Depois de vários adiamentos, o Coema aprovou a licença de instalação do Castanhão em 21 de dezembro de 1992, com 12 votos favoráveis e 8 contrários. Depois da aprovação da licença, a Secretaria do Desenvolvimento Urbano

(SDU) e a Semace licenciaram em 1993 a execução das obras do Castanhão. Nessa licença estava inclusa a construção da cidade de Nova Jaguaribara em 180 dias, após a aprovação, pela Assembléia Legislativa, da nova definição territorial do município (Silveira, 2000).

Ao considerarem a licença ilegal, por contrariar os pareceres técnicos, os moradores de Jaguaribara adotaram outras estratégias de luta: o julgamento do Castanhão no Tribunal das Águas e o envio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) de um abaixo-assinado da população de Jaguaribara, protestando contra a licença de instalação da barragem, e de uma solicitação de audiência pública com o presidente da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Federal, Márcio Penaforte (ibid.).

O Tribunal das Águas foi realizado em Florianópolis, de 25 a 30 de abril de 1993. Era um júri simulado, promovido pela Fundação Água Viva, com o intuito de julgar casos de poluição de recursos hídricos no País. O julgamento do Castanhão aconteceu no dia 28 de abril de 1993. Borges (1999, p. 290) descreve, de forma sucinta, a sentença do Tribunal das Águas:

EMENTA: O Tribunal das Águas aponta irregularidades no EIA/Rima referentes ao pedido de licenciamento da barragem do Castanhão (Estado do Ceará, Brasil) e dessa forma, o licenciamento não pôde ser concedido [...]

[...] O estudo foi aprovado em reunião do Coema (Conselho Estadual

do Meio Ambiente) realizada em 21 de dezembro de 1992. O estudo foi aprovado nessa reunião por 12 votos contra 08 votos. Assinalo que os conselheiros que nomeadamente têm formação jurídica – Ministério Público do Estado, Ministério Público Federal e Ordem dos Advogados do Brasil (CE) – votaram contra a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental. A Semace expediu licença de instalação, cuja nulidade solicita-se seja cominada por este Tribunal [...].

DECISÃO: O Tribunal das Águas, reunido às 18:00 horas, na Sala do Centro Integrado de Cultura - CIC, nesta cidade de Florianópolis, Considerando que sua atuação e suas decisões não têm nenhum caráter judicial ou arbitral, restringindo-se tão somente ao exame de questões que lhe são submetidas para fins pedagógicos e no intuito de estimular a criação de uma consciência nacional em relação ao problema do meio ambiente, em face do que dispõe o Art. 255, § 1º, inciso VI, da Constituição Federal;

RESOLVE: Recomendar a anulação da licença expedida pela Semace, devendo ser sanadas as irregularidades que viciam o EIA/Rima.

Florianópolis, 28 de abril de 1993. Hermann Assis Baeta (Presidente), Christian Guy Caubet, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, Roberto A. R. Aguiar, Paulo Affonso Leme Machado (Relator), Zenon Simon, Magda Renner.

Borges (1999, p. 290) também observa que, após a realização do Tribunal das Águas, o caso da construção da Barragem foi levado ao Conama. No abaixo-assinado que a Associação de Moradores de Jaguaribara havia enviado ao Conama, no dia 10 de janeiro de 1993, foram solicitadas a anulação da licença de instalação da barragem e a realização de novos estudos que incluíssem as alternativas ao grande Castanhão, que não haviam sido feitos. No dia 9 de outubro, compareceram ao Conama, em Brasília, Bernadete Neves, como representante do município, e o próprio Cássio Borges, como técnico especializado em recursos hídricos.

A negociação de questões importantes para o povo de Jaguaribara

Quando já não havia mais como impedir a realização da obra, outras questões relevantes passaram a fazer parte da pauta de discussões da comunidade (Paula e Monte, 1999). Apesar da maquiagem propaganda oficial, a comunidade, que nunca aceitara a obra, não estava convencida de que a barragem traria mais benefícios do que prejuízos, pois o açude cobriria todas as terras férteis da região, que eram muito exploradas.

Jaguaribara é uma cidade onde não existem pessoas pedindo esmolas nas ruas. [...] é uma região onde o povo pode passar dificuldades, no sentido de não satisfazer necessida-

des básicas de calorias, mas não passam fome, no sentido de falta de alimentos. O povo sempre foi muito ligado à pesca e à agricultura de vazante. Mesmo quando o inverno não era bom, havia a possibilidade de cultivar nas vazantes. É uma população que tem uma cultura ribeirinha, e, em parte, a barragem está tirando um pouco das suas raízes culturais. (Depoimento de um líder comunitário em entrevista realizada em 1999, antes da destruição e inundação da cidade e de sua transferência para Nova Jaguaribara)

Outra questão muito importante dizia respeito ao desejo da população de ficar nas margens do rio, em vez de ser deslocada para assentamentos rurais em outras localidades. Para muitos, isso seria uma violência à sua tradição. Jaguaribara possuía uma tradição cultural que deveria ser preservada. Desde que a Confederação do Equador teve o desfecho na região e o corpo de Tristão Gonçalves foi supostamente sepultado na igreja local, Jaguaribara passou a fazer parte do mapa histórico do Ceará⁷. A praça principal da cidade tinha o nome de Tristão Gonçalves. Existia um marco que era muito visitado, inclusive por alunos e professores das escolas que para lá seguiam em peregrinação.

Percebeu-se um descompasso muito grande entre as obras da barragem e da construção da nova cidade e a forma-

⁷ Escavações feitas na Igreja Santa Rosa de Lima, quando da demolição da cidade de Jaguaribara, não localizaram os restos mortais de Tristão Gonçalves (*Diário do Nordeste*, 15 de outubro de 2001).

ção dos assentamentos.⁸ Para muitos, o pagamento das indenizações e o descompasso entre o ritmo da barragem e o ritmo do reassentamento eram os problemas mais sérios; os moradores costumavam dizer que a água é que expulsaria o povo. Com relação à proposta de reassentamento, reivindicou-se a capacitação da população para poder conviver com as novas e diferentes condições. As lideranças entendiam que o processo de reassentamento seria muito complexo; significava juntar pessoas de culturas diferentes, de famílias diferentes, de mentalidades diferentes.

O que traz na cabeça é a lição do sistema, do capitalista neoliberal, altamente individualista; aí, bota essas pessoas para conviver sem trabalhar nada em relação interpessoal. Já começa debatendo projetos e associações e não trabalha a pessoa para conviver. Então, para mim, tem tudo para não dar certo, porque todas as dificuldades dos assentamentos que a gente tem sentido são dificuldades de relacionamento. (Depoimento de um líder comunitário em entrevista realizada em 1999, antes da destruição e inundação da cidade e de sua transferência para Nova Jaguaribara)

Havia um posicionamento muito crítico com relação a um dos critérios de seleção dos reassentáveis: o estabelecido pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) de somente reassentar famílias cuja indenização fosse inferior a R\$ 11.800,00⁹. De acordo com as lideranças, esse critério causou alguns problemas de divisão entre os moradores, uma vez que os considerados *pequenos* não necessariamente teriam condições para viver bem em outras regiões:

[...] dentro desse critério, aquele ali passou a integrar o grupo dos grandes, entre aspas. [...] Criou uma divisão que não existia, sabe? Tem criado um certo problema, a partir de um critério. Veja bem: a gente tem tentado explicar, mostrar isso, né? Porque eles dizem assim: “a gente então... vou receber 20 mil reais, 30 mil reais. Não posso mais ser reassentado em canto nenhum”. Eu digo: olhe, meu irmão, não é isso. Você não entra no critério do Idace. Mas, se pode vir um empresário de fora e receber 500 hectares num projeto de irrigação, como vai acontecer ali em Russas¹⁰, porque é que você, que tem 20 hectares, 30 hectares, não pode ser reassentado como irrigante? É claro que

⁸ A nova cidade de Jaguaribara foi inaugurada em agosto de 2002, e, no início de 2003, os reassentamentos rurais ainda não tinham sido totalmente implementados.

⁹ O limite de R\$ 11.800,00 de indenização foi estabelecido com base nos seguintes referenciais: necessidade de recursos para uma família se alimentar durante seis meses (R\$ 600,00), considerando-se o salário mínimo mensal (da época) de R\$ 100,00 por família até a safra seguinte, em virtude da quebra do processo produtivo; recursos necessários para construir uma casa simples de 60 m² (R\$ 4.200,00), com base em consulta a engenheiro que calculou o valor; e recursos necessários para compra de uma área de terra (R\$ 7.000,00), considerando o preço de um módulo hortifrutigranjeiro de 5 ha (Monte, 1999).

¹⁰ Refere-se ao Projeto de Irrigação Tabuleiro de Russas, localizado a 160 km ao sul de Fortaleza, que é dividido em três tipos de lotes: para empresários, para técnicos e para irrigantes.

nós vamos lutar e você vai poder. (Depoimento de um líder comunitário em entrevista realizada em 1999, antes da destruição e inundação da cidade e de sua transferência para Nova Jaguaribara)

A nova cidade de Jaguaribara¹¹

Uma vez confirmada a destruição de Jaguaribara, eis como um dos ex-prefeitos descreveu o processo de escolha da nova sede do município, ao ser entrevistado:

Tinha que ter uma sede toda planejada, em discussão com a sociedade sobre o local onde deveria ser construída. Foram oferecidos cinco locais para que a população urbana escolhesse, e a população escolheu em outro município. Teve que haver um plebiscito na região para aquela região passar para Jaguaribara. (Depoimento do prefeito de Jaguaribara, gestão 2001-2004, em entrevista realizada em 2004)

Uma vez anunciada a transferência para a nova cidade, pelo governo do estado do Ceará, persistiu a disputa e a negociação entre governo e comunidade, conforme mostra Nascimento (2003, p. 21), ao mencionar a produção de uma série especial de matérias veiculadas no Programa “No Ceará é assim”, da

TV Jangadeiro, emissora de propriedade do então governador Tasso Jereissati, sobre a transferência dos moradores e a estrutura da nova sede.

Segundo a autora, tais matérias difundiam os benefícios de uma cidade planejada, “nascida do processo democrático”, na qual “seu planejamento, desde a sua localização até a estrutura física urbana, contou com a participação da população” (conforme Informativo da Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Governo do Estado do Ceará), embora não se constituíssem em fonte isenta, dado que não havia espaço nessas mesmas matérias para a divulgação das idéias contrárias ao governo. Enquanto isso, a comunidade, com apoio de algumas entidades, produzia e divulgava material declarando sua posição divergente no processo.

A transferência dos moradores para Nova Jaguaribara teve início em 2000. Em 2002, a nova cidade, distante 55 km da antiga sede, foi inaugurada pelo governo do estado. Nova Jaguaribara possui área territorial de 668,29 km² (Ipece, 2005) e tem como limites o município de Morada Nova, ao norte; os municípios de Alto Santo e Iracema, a leste; o município de Jaguaribe, ao sul; e o município de Jaguaratama, a oeste (Emenda Constitucional 25/75, de 22 de dezembro de 1995).

¹¹ O mapa das microrregiões geográficas do estado do Ceará [A nova cidade de Jaguaribara está localizada na microrregião Médio Jaguaribe] está disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>> (IBGE/Ipece).

A construção da Barragem do Castanhão na perspectiva dos atingidos do meio rural

Aproximadamente 37% dos atingidos do meio rural pela construção da barragem que foram transferidos para reassentamentos rurais¹² tomaram conhecimento da obra e da necessidade de desocupação da área através, em primeiro lugar, dos técnicos do Idace; em segundo lugar, dos meios de comunicação (26,76%), seguidos de outras fontes de menor significado. Quanto à reação da comunidade em relação à construção da barragem, 73,24% manifestaram-se negativamente.

Os motivos para a reação da comunidade eram os mais variados: desde a recusa em sair das terras (12,68%), o apego à moradia (8,45%), o medo e a incerteza do destino (9,85%), até a falta de informação (2,82%). Em contrapartida, 8,45% aceitaram a realocação das famílias, motivados, sobretudo, pela possibilidade de se tornarem proprietários, e 2,82% declararam que, com o tempo, as pessoas passariam a entender a situação.

De certa forma, essas e outras reações refletem a questão da transferência involuntária de famílias do seu local de moradia. Como em outros casos de atingidos de barragens, os primeiros movimentos de luta são marcados pela revolta e pela aglutinação das pessoas em busca de informações que as esclareçam sobre o que está acontecendo (Araújo, 1990).

Cerca de 25% dos entrevistados afirmaram que os principais problemas levantados nas reuniões com os técnicos do Idace referiam-se à moradia, ao local de trabalho, a escolas e postos de saúde. De fato, quando 14,08% dos agricultores declararam que o principal problema seria a realocação das famílias e 8,45% disseram que “não tinham para onde ir”, também eles manifestavam preocupações com a moradia e as condições de trabalho.

As principais soluções apontadas para os problemas estavam relacionadas a terras para o reassentamento, a locais de moradia e a condições de trabalho. Isso apenas demonstra uma coerência entre as soluções apresentadas e os problemas. Apesar de 25,35% dos entrevistados terem declarado que as soluções saíram das reuniões, um percentual significativo não quis responder (45,97%) e outro não soube responder (19,72%). Isso pode indicar que nem todos internalizaram suficientemente o processo para compreender sua dinâmica e seus resultados; ou, ainda, que a metodologia utilizada no processo não foi adequada.

Quando perguntados se haviam participado da definição de critérios de seleção das famílias a serem assentadas, 57,75% responderam positivamente. Essa resposta é surpreendente, uma vez que os critérios foram previamente de-

¹² Dados de uma pesquisa realizada em 1999 com uma amostra representativa da população dos Reassentamentos Caroba e Sossego e do Núcleo Malhada Vermelha.

finidos pela instituição responsável pelo reassentamento. É sintomático o resultado confuso apresentado nas respostas sobre a forma de participação; enquanto 14,71% dos entrevistados declararam que participaram da escolha dos critérios em reuniões em que podiam escolher para onde ir, 25% disseram que os critérios foram expostos nas reuniões.

Na perspectiva dos primeiros agricultores reassentados do Projeto Casta-

nhão, também emerge fortemente o sentimento contra a construção da barragem. Reafirma-se aqui a sensação de que as “âncoras” de sustentação de suas vidas – moradia, trabalho, escola etc. – foram-lhes retiradas contra sua vontade. Questiona-se, ainda, se o processo foi participativo ou não, uma vez que as manifestações dos entrevistados são desconstruídas, deixando dúvidas sobre o verdadeiro papel desses atores no processo.

A percepção do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) sobre a construção da Barragem do Castanhão

O início da organização do MAB na região

Apesar de registros de participação dos moradores no 1º Encontro Regional de Atingidos por Barragens, em Igarassu - PE, em 1989; no 1º Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens, em Brasília, em 1991; no dia Nacional de Luta contra as Barragens, em Orocó - PE, em 1993; no II Encontro Regional dos Atingidos por Barragens no Ceará, em Iguatu; e na Assembléia de Atingidos por Barragens, em Limoeiro, em 1994, não havia uma idéia de movimento de atingidos na região até meados dos anos 1990. A história do MAB no Castanhão, como movimento organizado de luta contra as barragens, teve início em 1993, quando um dos atuais líderes do movimento começou a participar das reuniões que

ocorreram em Jaguaribara e em Fortaleza, a partir desse ano, e em São Paulo, em 1997¹³:

Eu já participava dessas discussões e reuniões em Fortaleza e aqui também na região a convite do conselho da Igreja, então me convidaram para [participar de uma reunião em] São Paulo e eu fui; ia pra lá, mas [sabia que] quando chegasse aqui não tinha como fazer o trabalho, já sabia que quando chegasse aqui ia encontrar resistência e foi exatamente o que aconteceu [...]

Percebe-se, claramente nos depoimentos dos representantes do MAB, que a idéia do movimento começou a tomar forma a partir da insatisfação pelo modo como a questão da barragem estava

¹³ Os depoimentos que compõem a história do MAB neste trabalho foram obtidos por meio de entrevistas realizadas com fundadores e organizadores do movimento na região, nos anos de 2002 e 2004.

sendo tratada pelas lideranças de Jaguaribara, principalmente a Igreja.

Eu questionava muitas vezes coisas [...] No início destas reuniões do grupo de trabalho com alguns colegas, mas mais como pessoa, até porque eu não tinha segurança com o que sentia na comunidade, o respaldo de movimento e o trabalho que era feito pelas entidades. Eu sabia que era mais a partir de um certo momento, era mais de concordância com o governo do que de discordância, então a gente ia questionar as coisas mais como pessoa, como uma pessoa com opinião, e isso era ruim.

A falta de planejamento do Estado para os atingidos do meio rural também contribuiu para a organização do MAB na região:

No início do Castanhão, da construção, da discussão, não tinha planejamento para os atingidos da zona rural como um todo, eu participei algumas vezes de debates [...], em Fortaleza, nas audiências públicas que se faziam. Algumas pessoas aqui de Jaguaribara participavam, políticos e instituições religiosas, mas quando chegavam aqui não faziam a socialização do debate com a comunidade, com o povo. Alguns políticos aqui diziam que eram contra a construção da Barragem e lá nas discussões com os técnicos eram a favor, aí foram empurrando assim com a barriga, até que em dado momento a gente foi se dando conta que precisava organizar.

Durante os anos de 1997 a 1999 intensifica-se a participação dessas novas lideranças no Movimento Nacional de Atingidos por Barragens. Assim, em reuniões e congressos nacionais, assim como na audiência pública promovida pela Comissão Mundial de Barragens, em São Paulo, em agosto de 1999, tomou-se conhecimento do que acontecia no resto do País e em outros países.

[...] quando a gente já estava sintonizando a comunidade do Alagamar, que é a nossa comunidade, tendo que criar uma associação, organizar o povo, porque lá a comunidade é bastante numerosa e não se tinha uma idéia de reassentamento, também porque não se tinha um planejamento do governo nessa parte e também é uma comunidade é muito dominada pela questão política e fazendeiro e tudo isso, então havia uma luta também intensa e interna dentro da comunidade e eu era uma das pessoas que estavam naquele momento na frente, vamos dizer assim, nessa organização da comunidade, [...] então eu fui com todas essas dificuldades para repassar esse trabalho, como movimento da região.

Naquele momento, outras pessoas estavam ascendendo na comunidade, e uma delas foi indicada para organizar o movimento por já estar participando na comunidade como liderança da associação.

Eu também senti que ele tinha condição de fazer uma situação de maior

amplitude aqui na região, até porque ele não tinha emprego, ele já estava desempregado, não tinha como desempregar ele (sic), e também senti que ele tinha coragem de enfrentamento.

Apenas no início de 2000 é que começou a se discutir a idéia de fortalecer o movimento da região; existia o contato de duas pessoas com o movimento, mas não havia a idéia na região como um todo. Dois principais líderes deslocavam-se de bicicleta do Alagamar para Jaguaribara e para outras comunidades, na tentativa de sensibilizar o pessoal de Jaguaribara, onde já existia um trabalho. Entretanto, segundo o depoente, o trabalho feito em Jaguaribara era apenas paroquial; deveria ser efetuado em conjunto com os atingidos, fossem eles de Jaguaretama, de Alto Santo ou de Jaguaribe e Jaguaribara.

Foi muita dificuldade que a gente encontrou para criar de fato uma idéia de movimento na região, porque a barragem do Castanhão não é hidrelétrica, por conta disso [...], as pessoas não podiam ser contra a água [...].

Os enfrentamentos do MAB e a busca de soluções para os atingidos

Com a proximidade das obras do Castanhão, começou-se a questionar o encaminhamento de um grande número de famílias para as áreas de sequeiro e

para áreas muito ruins, onde não era sequer realizado o estudo do solo da propriedade para saber se nela haveria condições de plantar, de produzir, de criar, e se ela comportaria todas as pessoas¹⁴.

Depois que a gente começou a questionar tudo isso, a fazer reuniões com eles, o pessoal do governo, é que eles começaram a fazer os estudos, depois que as pessoas já estavam lá, reassentadas, sem energia, sem água, sem saúde, sem tudo isso [...]

Por volta de 1999/2000, ocorreram vários enfrentamentos internos das novas lideranças, ligadas ao Movimento Nacional de Atingidos por Barragens e às organizações que já operavam em Jaguaribara. Segundo o depoente, se olhassem para trás, veriam que foram criados mais problemas do que soluções, como, por exemplo, o reassentamento do pessoal do sequeiro e a presunção de que não existiam mais problemas.

O pessoal do governo passava número tal, tem tantas famílias, pois já estão encaminhadas, então não tem mais problemas. [...] Estava encaminhada mas tinha uma série de problemas para até que você chegasse lá, tivesse condição de produzir, condição de trabalhar, condição de morar [...], então foi-se desmascarando essa realidade e mostrando para o governo, as empresas que construíam casas, e também para as organizações como Igreja, associações da área urbana, que era preciso mudar

¹⁴ Foram atingidas 2.268 famílias do meio rural, das quais 1.515 foram consideradas reassentáveis pelo Idace.

e até ser mais agressivo com essa parte junto com o governo [...], o enfrentamento junto com os atingidos e com o governo [...] a partir de todas essas reuniões.

Estabeleceu-se, assim, uma clara disputa entre a Igreja e o MAB, que pode ser percebida na resposta da freira Bernadete Neves, líder da organização da comunidade de Jaguaribara, quando perguntada sobre o trabalho de organização do MAB, e também no depoimento de um dos líderes do MAB na região.

Nós começamos com o MAB há muito tempo, nós é que começamos desde 85, nós fomos visitar Itaparica, entramos em contato com o pólo sindical de Médio São Francisco, que era do MAB. Eles fizeram visitas aqui [...] e nós íamos participar dos encontros regionais e também nacional e internacional. [...] então isso é uma coisa muito antiga, essa organização do MAB aqui na região, só que como existem muitas entidades e outras que davam apoio muito mais significativo [...] a gente nunca se colocou em nome do MAB. Então depois de 95, já [depois de] dez anos e meio de trabalho, uma turma foi pra lá e resolveu assumir mesmo como o MAB. Aí começou o trabalho de uma proposta, eu vou dizer assim idêntica. (Depoimento de Bernadete Neves em entrevista realizada em 2005)

E, para nós, aqui é um movimento que achamos que tem se tornado

um sujeito político na história regional dos atingidos, das famílias atingidas por barragem na luta concreta, nas reivindicações, nos questionamentos, na clareza, inclusive separando o que é, conseguindo identificar quem é quem. (Depoimento de um dos líderes do MAB em entrevista realizada em 2004)

Provavelmente, também em função dessa disputa, os dirigentes do MAB tenham sentido a necessidade de uma melhor organização, da conscientização do povo para conquistar seus direitos, da convicção de que apenas o registro em papel não garantiria que as reivindicações seriam atendidas; era necessário que as pessoas lutassem para melhorar as propostas, então apenas escritas. Houve muitas dificuldades para que o movimento conseguisse se estabelecer na região, mas, por outro lado, houve também algumas conquistas, como a possibilidade de discutir com o governo ou com as empresas sobre a incorreção do processo e a falta de planejamento do reassentamento das famílias.

Integrantes do MAB da região do sul deslocaram-se a Jaguaribara para fortalecer a idéia de organização, que até então só contava com duas pessoas. De acordo com o MAB, foram muitas as dificuldades naquele momento para isso:

Posso recordar aqui em uma reunião que a gente teve no dia 31 de outubro, é dia das bruxas, [...] então eles chamaram a gente nesse dia para massacrar; o pessoal do governo da

área estadual e federal, junto com as organizações que faziam o trabalho para realmente sufocar a gente, quer dizer, expulsar da região os companheiros que estavam na região fazendo trabalho de organização [...] eles massacram demais a gente.

Não houve avanço nenhum naquele momento, pois o governo e as organizações se comprometeram a fazer muitas coisas, que, no entanto, não aconteceram. Então, o movimento começou novamente a discutir e a pressionar, processo que levou à mobilização de 14 de março de 2002, em Fortaleza, quando aconteceu a 43ª Assembléia de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID):

Um grande número de pessoas foi, algumas com medo, mas foram, e a partir daí é que se conseguiu mostrar para o governo, mostrar para a sociedade, para imprensa que registrou o acontecimento, a mobilização, todos os erros do Castanhão, dos projetos que já estavam sendo implantados, dos que estão a espera de ser implantados [...]

Naquela ocasião, o MAB encaminhou um documento ao diretor geral do DNOCS expondo a situação dos reassentados, com as seguintes reivindicações: melhoria da infra-estrutura em todas as casas; solução imediata dos problemas nos assentamentos de sequeiro; solução do grave problema de falta de abastecimento de água para consumo humano; aquisição de áreas de terra próprias para agricultura; verba de ma-

nutenção para todas as famílias, reassentadas ou não, que ainda não têm condições de auto-sustentabilidade; irrigação para todas as famílias; melhoria da infra-estrutura existente nos projetos de reassentamento; construção de adutoras, açudes e benfeitorias de apoio na área social; término das obras de infra-estrutura das áreas de irrigação; renegociação dos créditos para o reassentamento; capacitação técnica dos agricultores para essa nova realidade; linha de crédito especial para viabilização da produção agrícola; e execução das medidas mitigadoras do impacto ambiental, criação de projetos de conservação ambiental para reposição da flora e fauna da região e cumprimento da legislação ambiental no que tange ao desmatamento da área inundada.

No início de 2002, a Comissão Municipal dos Atingidos pela Barragem do Castanhão apresentou um documento na Reunião do Grupo Multiparticipativo do Castanhão, em que era relatada a situação da população atingida naquela data. O documento denunciava que parte significativa da população atingida estava sendo excluída do direito ao reassentamento e à permanência na sua terra natal por várias razões: 196 famílias residentes na zona rural pretendiam morar na cidade porque não mais exerciam suas atividades na agricultura e 438 famílias já haviam migrado, vencidas pelo cansaço da espera e pelas precárias condições de sobrevivência dentro do município.

Outros aspectos destacados no documento diziam respeito aos não-pro-

prietários que iriam receber quantias inferiores a 20 mil reais e cuja indenização estava atrelada à do proprietário, o que dificultava a reorganização de suas atividades produtivas; aos comerciantes inquilinos que ainda não sabiam para onde iriam; a alguns proprietários da chapada do Alagamar que não tinham suas propriedades regularizadas; aos 215 proprietários ainda à espera de indenizações, superiores a 21 mil reais; aos cerca de 80% dos moradores da zona urbana, que também não tinham escritura registrada de seus imóveis; e a algumas famílias que já haviam recebido suas indenizações, mas ainda não haviam encontrado terras a serem adquiridas nem tido qualquer apoio nesse sentido.

O movimento conseguiu reunir todas as entidades que estavam conduzindo o projeto; a partir de então, houve uma movimentação, uma mudança interna dos órgãos que faziam o trabalho do Castanhão. O Idace, órgão encarregado de associar, de cadastrar, de verificar as propriedades, de transferir o pessoal e de construir casas em convênio com o DNOCS, passou a sofrer severas críticas do movimento.

Segundo o depoente, o Idace construiu casas de má qualidade, com reboco precário, piso cheio de buracos e fora das especificações dos projetos, tudo denunciado e registrado em documento pelo movimento. Em seguida, o governo federal retomou o processo de construção para o DNOCS, que contratou uma consultoria para proceder ao levantamento da realidade do Castanhão,

de todos os projetos e do pessoal reassentado.

O movimento considera uma vitória que constassem na agenda dos debates a parte social, a moradia, a qualidade da terra e a possibilidade de fazer adutoras para as áreas de sequeiro. Houve discussão com os técnicos, com o governo, a partir da mobilização de Fortaleza, e também com o ministro da Integração, que incumbiu ao DNOCS a responsabilidade por esse levantamento. Hoje existe um plano conjunto simplificado chamado de Reassentamento Rural Delineado, feito com base na realidade mostrada pelo movimento, com indicações de empresas, observações e críticas ao trabalho realizado pelo Idace nos reassentamentos.

A partir de 2002, foi adotada a metodologia de formação dos grupos de base do MAB em cada reassentamento. O movimento incentiva a organização a partir da idéia de que cada localidade deve ter uma associação, no sentido de fortalecer tanto a luta local, numa escala pequena interna da comunidade, quanto a luta regional. O desafio, como movimento, é fazer que todos os projetos passem a produzir, que as pessoas passem a viver com dignidade e que os grupos de base se revigorem, para a consolidação do movimento na região.

A atuação do MAB no Ceará está concentrada na região do Castanhão, embora esteja expandindo-se para outras regiões do estado. Apesar de os líderes do MAB na região estarem contribuindo enormemente para o fortalecimento e

a expansão do movimento até mesmo em outras regiões fora do estado, nota-se a necessidade de os dirigentes do MAB fixarem mais os seus quadros na

região do Castanhão, cujos problemas tendem a se agravar com a construção da Barragem do Figueiredo, em Alto Santo.

O papel do Grupo Multiparticipativo para o acompanhamento das obras do Castanhão (GMC)

A formação e a composição do GMC

O Grupo de Trabalho Multiparticipativo para Acompanhamento das obras da Barragem do Castanhão foi instituído pelo governo do estado com o objetivo de discutir as ações relacionadas à Barragem do Castanhão¹⁵. O GMC foi criado por meio do Decreto 23.752, de 18 de julho de 1995, e idealizado para servir como um fórum de debates acerca dos problemas oriundos da construção da Barragem do Castanhão.

O Colegiado do GMC foi composto por instituições públicas patrocinadoras da obra e representantes da sociedade civil. A sua inspiração nasceu da parceria técnica e financeira firmada entre o DNOCS e o Governo do Estado do Ceará para a construção da Barragem do Castanhão, através dos Convênios PGE-01/95 e PGE-50/2000. A primeira reunião do GMC foi realizada na sede da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), no dia 7 de agosto de 1995, em que foi aprovado o Regimento Interno

do Colegiado. O grupo se reuniu mensalmente por oito anos, a partir de 18 de agosto de 1995, às segundas terças-feiras do mês.

Nós resolvemos também fazer do Projeto do Castanhão uma grande engenharia social. Eu tive a felicidade de ser o iniciador de todo esse processo desde a criação do decreto, desde a redação do decreto, a criação do regimento interno. Foi criado um Grupo Multiparticipativo para o acompanhamento de todas as obras e ações do Projeto Castanhão. [...] esse grupo foi criado com a intenção de não ser somente mais um grupo em que se tenta envolver a sociedade civil e que fica por isso. [...] vamos fazer um envolvimento efetivo dessa sociedade civil. Vamos fazer um diálogo constante entre os promotores da obra e todos os beneficiários dessa obra [...]. (Depoimento do representante da Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará e coordenador do GMC, em entrevista realizada em 2004)

¹⁵ O grupo foi constituído inicialmente de 12 representantes das prefeituras municipais e das comunidades dos municípios de Jaguaribe, Jaguaribara, Jaguaretama e Alto Santo, quatro funcionários do governo estadual, um representante da Assembléia Legislativa e dois representantes do DNOCS.

Perguntados sobre o modo como se deu a escolha dos membros das comunidades e se era a comunidade que indicava os seus representantes, alguns participantes do GMC assim se expressaram:

[...] não houve assim uma espécie de consulta à comunidade, uma consulta formal, o que houve foi que pessoas já identificadas com a problemática da região, com a problemática não só econômica e hídrica da região jaguaribana, então [...] nós somamos essas pessoas para indicá-las como membros da sociedade civil. (Depoimento de representante da sociedade civil no GMC em entrevista realizada em 2004)

Não houve realmente uma escolha formal por parte da comunidade. Até nós defendíamos que fosse assim para a coisa ser mais legitimada, porque a intenção do governo, pelo menos a impressão que o governo colocou, pelo menos para a sociedade, é que ela estava representando a sociedade. Na verdade, era pessoa ligada à sociedade civil, pessoas até dos movimentos, mas que não houve realmente essa questão formal, esse critério formal. [...] que era para decidir a favor do governo, a favor das elites, a favor das empresas, o Grupão tinha poder, o Grupão tinha competência. Agora, quando era pra defender a causa popular, causa do povo, principalmente dos menos abastados, não temos competência. [Foram] dois representantes da comunidade – “comunidade” entre aspas, mas todos eles, sem exceção, foram

indicados pelos partidos políticos que davam sustentação ao governo do estado aqui. (Depoimento de representante da sociedade civil no GMC em entrevista realizada em 2004)

O MAB sempre participou das reuniões do GMC na condição de espectador, com direito a voz, como membro da comunidade, e não a voto, como os membros do Grupo; não era reconhecido como movimento, situação que só mudou a partir da posse do presidente Lula.

A maioria dos representantes dentro do Grupão era da população urbana. Em determinado momento, representantes da comunidade rural passam a participar, como representantes da comunidade e não como representantes do movimento. (Depoimento do representante do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará - Idace no GMC, em entrevista realizada em 2004)

Depois da eleição do presidente Lula, os movimentos sociais ganharam espaço e o MAB também junto, inclusive nós temos uma mesa de negociação em Brasília e isso muda a questão [...] aí sim, eles convidaram o MAB para fazer parte do Conselho, que a gente não aceitou. Quando eles viram que de fato o movimento já era movimento mesmo e que as obras já estavam concluídas é que o governador Lúcio Alcântara, inclusive o DNOCS, convidou oficialmente o MAB para fazer parte do Grupão. Não aceitamos porque achamos melhor [...] não participar, porque como as coisas que eles

enfoca é (sic) sempre a contragosto da comunidade, então um membro lá dentro ia legitimar essas posições. (Depoimento de representante do MAB, em entrevista realizada em 2004)

Sobre a importância do GMC, os discursos mudam de acordo com os atores envolvidos e os papéis desempenhados por cada um:

Importantíssimo, muito importantíssimo sob três aspectos: primeiro para criar um nível de politização da sociedade; a sociedade sentir que é fundamental ela participar do processo de decisão, das coisas que vão mexer com suas vidas. [...]. Segunda importância: esse grupo alertou as autoridades de que não se pode mais fazer projeto como se fazia antigamente, a toque de caixa [...] as autoridades, os técnicos vão ter que discutir, dar transparência a todo processo de discussão. [...] A terceira coisa é só examinar o que aconteceu, por exemplo, com a barragem do Castanhão e o que aconteceu com a barragem de Armando Ribeiro Gonçalves: todos os tipos de discussões diferentes, sem a participação da sociedade [...] como a coisa foi diferente! Ainda não chegamos a um nível ideal, ainda não chegamos àquilo que é mais importante para a sociedade, mas sob esses três aspectos fortaleceu na consciência de cada um que todos nós devemos brigar por nossos direitos. [...] Essa consciência foi criada, foi criada não só pra Jaguaribara, houve uma espécie de reflexo em toda região! [...] eu acho que

não está num nível ainda ideal, está longe ainda de reunir ideal, mas começou-se embrionariamente, formou-se uma consciência política boa na região. (Representante da Assembleia Legislativa no GMC em entrevista realizada em 2004)

O grupo multiparticipativo [...] ele foi uma medida que o governo do estado tomou, era para intermediar as decorrências da população, junto com o dinheiro público, isso seria função do grupo, só que a nosso ver e nós participamos muitas vezes forçando a barra, [...] o papel do grupo foi mais de acalantar, apaziguar os ânimos da população e para que a visão do governo fosse sendo executada no Castanhão. (Depoimento de um dos dirigentes do MAB em entrevista realizada em 2004)

Ações encaminhadas pelo GMC

Segundo Relatório da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), as principais ações encaminhadas pelo GMC foram a reconstituição do município de Jaguaribara; um acordo entre os municípios de Jaguaribara, Alto Santo e Morada Nova, os quais cederam parte de seus territórios ao município de Jaguaribara, totalizando uma área de 81 km²; e a elaboração de uma tabela de desapropriação para a Bacia Hidráulica do Açude Castanhão, por uma comissão técnica, criada pelo Colegiado, apreciada e aprovada pelo Colegiado e homologada pelo DNOCS.

Outras ações foram a discussão e o acompanhamento de todo o processo do

reassentamento da população urbana e rural da área a ser inundada pela Barragem do Castanhão; a escolha do projeto de construção das igrejas e do cemitério; a criação, por solicitação do Colegiado, de uma Vara Especial do Tribunal de Justiça para o acompanhamento de todo o processo legal, principalmente dos processos ligados a desapropriação; a apresentação e a discussão com a população rural do destino de cada família e o seu encaminhamento para participar de projetos de agricultura irrigada e de sequeiro, de projeto de piscicultura, de projeto de habitação na nova cidade para a população idosa habitante no meio rural.

Foram ainda discutidos no âmbito do GMC a reestruturação econômica da população reassentada de Jaguaribara e de Poço Comprido e a da população rural; o projeto de proteção de parte da cidade de Jaguaratama (abaixo da cota 106) a ser desapropriada e urbanizada (construção de uma avenida Beira-Rio), com reassentamento da população atingida em nova área; e o espaço aberto para quaisquer denúncias, reclamações e solicitações oriundas da população diretamente afetada. Nesse espaço, salienta o Relatório da SRH, a população exerceu a tarefa de fiscalizar as obras e ações do Projeto Castanhão.

A participação no GMC

Segundo os documentos e representantes governamentais no GMC, os representantes das comunidades locais tinham toda a liberdade e prerrogativa para expor suas posições e questionar as propostas em discussão, uma vez que se tratava

efetivamente de uma gestão participativa das ações de impacto direto nos interesses e bem-estar da população local.

Sobre essa participação, as opiniões são divergentes. As respostas variavam em função da posição que cada um ocupava no GMC e também em função do que cada um entendia por participação. A participação foi definida em muitos depoimentos como “o direito de falar”; entretanto, é patente em outros depoimentos e nas atas do GMC que falar não significava “decidir”, principalmente na questão central, que era a destinação dos recursos.

A sociedade era a primeira que participava, depois era que um conselheiro que participava, a sociedade se inscrevia na reunião, e ia presidente de associação, qualquer pessoa podia chegar e falar. [A sociedade] reivindicava os direitos, ela dizia que não tinha sido incluída ao processo, e era relatado o que ela dizia e era encaminhado, e o grupo fazia a defesa dela e ia para votação. Então, qualquer pessoa da sociedade que se sentisse atingida tinha direito a falar, então eu acho que foi uma obra, na qual a sociedade teve muita participação, devido a essas reuniões mensais do Grupo. (Depoimento do prefeito de Jaguaribara, gestão 2001-2004, em entrevista realizada em 2004)

Então, acho que foi uma coisa muito rica, muito importante, uma maneira de exercer a nossa cidadania. Eu, como representante do povo, levava várias questões importantes e esse

grupo, todos nós aprendemos muito e eu acho que demos uma lição ao Brasil e ao mundo como se discutir uma coisa tão importante. Com tantos problemas sociais, eu tenho certeza que nós resolvemos muitos problemas, amenizamos muitos por conta dessas discussões desse Grupo Multiparticipativo. Foi uma arte de aprender e saber com os companheiros, discussões ricas, e com o povo, acho que foi muito importante. (Representante da Assembléia Legislativa no GMC em entrevista realizada em 2004)

Aconteceu em parte [a população decidir]. No seu aspecto substantivo até que aconteceu; no aspecto adjetivo, acho que não. Por exemplo, no aspecto substantivo: vai ser necessário construir uma cidade, nós queremos [a cidade] assim [...]. A parte adjetiva, de onde vem o dinheiro, como vai ser aplicado, isso aí não!, [foi] muito pouco, essa parte do controle da aplicação dos recursos. Quem é que tinha mais força, era uma construtora gigantesca, não era? Ou nós da cidade? Mas conseguimos muita coisa, ainda em função dessa nossa teima, todas as reuniões nós conseguimos alguma coisa [...], apesar de a gente sentir em determinado momento que a prioridade era muito mais para barragem que para obras sociais. (Representante da Assembléia Legislativa no GMC em entrevista realizada em 2004)

Também é visível nas atas e em depoimentos a prioridade dada às obras

da Barragem em detrimento do reassentamento rural.

Eu fui uma pessoa que sempre foi taxada, porque levantei essa bandeira [que havia priorização dos recursos para a obra em detrimento da questão social] e sempre briguei com governo do estado, o governo federal e passei até a fazer oposição por conta dessa minha luta em torno do Castanhão. Na verdade, sempre houve uma prioridade na questão dos recursos, que sempre foram poucos para o tamanho da obra [...] E simplesmente quando, mesmo sendo poucos recursos, esses recursos quase todos eram abocanhados [...] pela construtora que construiu a Barragem do Castanhão. Não que não fosse importante construir aquela barragem dentro de um cronograma, dentro de um tempo rápido, mas as ações na área social sempre foram relegadas a um segundo, terceiro plano. No entanto, a cidade foi construída, as BRs foram construídas, as indenizações quase todas foram pagas, mas a população da região quase toda está desempregada. Por quê? Por que os projetos para onde foram reassentados as famílias, todos eles ainda estão no papel, não estão fazendo nada? (Representante da Assembléia Legislativa no GMC em entrevista realizada em 2004)

O Grupo Multiparticipativo do Castanhão tinha uma intenção de reunir a sociedade bem organizada, e o governo para tratar das questões do dia-a-dia, da construção do Casta-

não, da repercussão sobre as famílias dos projetos rurais. Agora, sendo que, por conta da proximidade, das reuniões serem todas nas áreas urbanas, questões também de falta de organização e de representação... Pra mim as questões de interesse da população rural foram prejudicadas. Por falta de pressão política, falta de interesse, as discussões do nosso país que se voltam sempre para os interesses das elites. Mas o grupo teve um papel fundamental no sucesso que se chegou. (Depoimento de representante institucional no GMC em entrevista realizada em 2004)

Em suma, o GMC parece ter-se constituído em uma tentativa de abertura à participação da sociedade civil. Do ponto de vista dos gestores públicos e representantes parlamentares, o GMC propiciou um ambiente de diálogo, de conscientização, de decisão e acompanhamento das ações com amplo envolvimento da população atingida. Por outro lado, representantes do movimento social e da comunidade apontaram limitações desse espaço, o qual teria mais o papel de legitimar a ação do governo, que propiciava o direito de falar, mas não o direito de decidir.

Considerações finais

A história da construção da Barragem do Castanhão – que aqui se confunde com a trajetória dos seus principais atores – é contada a partir de diferentes referenciais, conforme demonstrado neste estudo.

A população da Jaguaribara se viu assustada com a notícia da obra e reagiu como pôde para garantir seus direitos. Lutou com as forças de que dispunha e foi vencida, cansada de guerrear contra forças maiores que superavam em argumentos, capacidade de mobilização e de imposição de determinado modelo de modernização do estado do Ceará.

Não que fossem contra o “progresso”, como se proclamava; apenas defendiam mais transparência, discussão, alternativas e real inserção dos tradicio-

nalmente excluídos do modelo perverso de desenvolvimento do Ceará naquilo que se propagava como novo, moderno e vital para o futuro do estado. Não era pedir muito; apenas que olhassem para além da barragem e enxergassem as vidas que lá estavam em jogo.

A própria notícia sobre a construção surpreendeu a comunidade e canalizou a sua energia para fortalecer a organização existente. A comunidade se mobilizou para conhecer outras experiências e apresentar suas posições com mais consistência. Organizou abaixo-assinado protestando; questionou a licença ambiental e se associou a outras entidades que se tornaram parceiras na luta. Ao ser derrotada no conselho de meio ambiente, passou a usar novas estratégias que ampliavam a mobilização e a adesão de apoiadores.

A partir do momento em que perceberam que não poderiam impedir a obra, passaram a reivindicar garantias para os atingidos e a negociar critérios para o reassentamento das famílias. O descompasso entre as obras da nova cidade e do açude também mobilizou os moradores, preocupados com a sua reinstalação, as indenizações e a capacitação para a nova vida.

Com os atingidos do meio rural não foi diferente. Também não queriam sair das terras que cultivavam há anos e tinham receio dos problemas que iriam enfrentar, tais como novas moradias, escolas e postos de saúde. Levantavam questões sobre as terras que lhes seriam destinadas e os critérios para o reassentamento.

A questão da barragem possibilitou o surgimento do MAB no Ceará. A partir da insatisfação, novas lideranças formaram-se e identificaram-se com movimentos nacionais. O MAB passou a representar o interesse dos reassentados, reivindicando melhorias nos assentamentos. Como resultados, conseguiu fazer constar na agenda um planejamento conjunto com o estado, incorporando suas propostas relativas à moradia, à qualidade da terra e à inclusão de adutoras para as áreas de sequeiro, dentre outras.

Há dúvidas se o processo de execução dos planos de reassentamento foi participativo ou não. A questionada participação da comunidade foi reforçada pelos relatos da liderança do MAB. Na verdade, o próprio surgimento do MAB reflete a insatisfação com relação à forma como vinha sendo tratada a questão da barragem pelas lideranças da cidade. Nem mesmo o espaço gerado pela criação do Grupo Multiparticipativo do Castanhão foi considerado consensual pelos diferentes membros, reforçando a dúvida sobre a efetivação do verdadeiro significado da participação, entendido como um dos componentes fundamentais no processo de desenvolvimento de comunidades.

O Estado brasileiro ainda tem um importante papel no desenvolvimento do País, apesar do esforço contrário empreendido pela chamada social-democracia neoliberal durante a década passada. O histórico viés de crescimento de algumas regiões em detrimento de outras tem deixado um saldo negativo para o País, com conseqüências danosas, particularmente para o Nordeste. A compreensão de que são prementes determinadas ações para superar as carências da região nordestina, sobretudo a de água, é correta, mas não habilita o Estado a impor modelos sem respeitar a história das comunidades locais.

Referências

ARAÚJO, Maria Lia Corrêa de. *Na margem do lago: um estudo sobre o sindicalismo*

rural. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1990.

ARAÚJO, Maria Zita Timbó de. *Barragem do Castanhão: projeto e aspectos da construção*. Fortaleza: Departamento Nacional de Obras contra as Secas, 1997.

BORGES, Manfredo Cássio de Aguiar. *A face oculta da barragem do Castanhão: em defesa da engenharia nacional*. Fortaleza: Imopec, 1999.

BRAGA, Renato (Comp.). *Dicionário geográfico e histórico do Ceará*. Fortaleza: Imprensa Univ. do Ceará, 1967.

BRASIL. Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. *Açude público do Castanhão: relatório de impactos no meio ambiente*. Fortaleza, 1990. 2 v. Relatório nº 5.

FURTADO, Ribamar; FURTADO, Eliane. *A intervenção participativa dos atores: uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2000.

INSTITUTO DA MEMÓRIA DO POVO CEARENSE. *Castanhão: um projeto questionado. Propostas alternativas*, Fortaleza, n.1, 1992.

_____. *Jaguaribara, resistindo e vivendo: dez anos de luta do Castanhão*. Fortaleza: Imopec, 1999.

IPECE. *Perfil Básico Municipal: Jaguaribara*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Estado do Ceará (IPECE), 2005.

MONTE. Francisca Silvania de Sousa. *Efeitos da implantação do complexo indus-*

trial e portuário do Pecém – CE na qualidade de vida das famílias rurais da região: o caso do reassentamento Cambeba. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1999.

MONTE, Francisca Silvania de Sousa; PAULA, Luiz Antonio Maciel de. O programa de reassentamento rural do Complexo da Barragem do Castanhão. In: ENCONTRO CIÊNCIAS SOCIAIS E BARRAGENS, 1., 2005, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2005.

NASCIMENTO, Maria Anezilany Gomes do. *Nem parece o tempo em que vocês jogavam biriba na calçada: o lugar em Nova Jaguaribara*. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2003.

PAULA, Luiz Antonio Maciel de; MONTE, Francisca Silvania de Sousa. *Análise da metodologia de reassentamento rural do Projeto Castanhão*. Fortaleza, 1999. Relatório de Pesquisa. Trabalho não publicado.

SILVEIRA, Edvanir Maia da. *Naufração de uma saudade: história da resistência da população da cidade de Jaguaribara à sua submersão, pela construção da Barragem do Castanhão*. 2000. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual, Franca, São Paulo, 2000.

TAVARES, Célio Augusto. *Castanhão: esperança ou dívida social*. *Revista Con-viver Nordeste*, Fortaleza, n. 2, p. 62-65, 2004.

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar o processo de construção da Barragem do Castanhão, no estado do Ceará, na percepção dos principais atores envolvidos. Além de vasta pesquisa documental, foram realizadas entrevistas com representantes da cidade de Jaguaribara, que foi encoberta pelas águas do açude. As evidências encontradas demonstram, por um lado, um elevado grau de insatisfação da comunidade local desde a notícia da realização da obra até a transferência das famílias atingidas para a nova cidade. Por outro lado, os governos federal e estadual, parlamentares e técnicos defendem o projeto por seu caráter estratégico para o desenvolvimento regional e para a política de águas do Ceará.

Palavras-chave: atingidos por barragem, reassentamento rural, desenvolvimento regional.

Abstract

The aim of this study is to analyze the process of building of the Castanhão Embankment, in the state of Ceará, through the perception of the main actors involved. Beyond a vast documentary research, interviews with representatives of Jaguaribara, a city that was covered by water, were made. The evidences found shows, on the one hand, a high degree of unsatisfactoriness by local community since the notice of the realization of the building till the transfer of the hit families to the new city. On the other hand, federal and state governments, parliamentarian and technicians defend the project by its strategic character to the regional development and to the water policy of Ceará.

Keywords: people hit by embankment, rural resettlements, regional development.

Recebido em julho de 2009. Aprovado para publicação em dezembro de 2009

Francisca Silvania de Sousa Monte é Professora Adjunta do Departamento de Economia Doméstica e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), Coordenadora do Laboratório de Estudos de Políticas Públicas (LEPP/UFC), Mestre em Economia Rural pela UFC e Doutora pelo IPPUR/UFRJ.

Luiz Antonio Maciel de Paula é Professor Associado do Departamento de Economia Agrícola e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, Vice-Coordenador do Laboratório de Estudos de Políticas Públicas (LEPP-UFC), Mestre em Economia Rural pela UFC e Doutor em Economia Agrícola pela Universidade do Tennessee - EUA.

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.ufrj.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>

Impresso em
outubro de 2012

AUTORES

Adriana Maria Bernardes Silva
Universidade Estadual de Campinas

Danilo Veiga
Universidad de la República

Pedro Abramo
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Verónica Paiva
Universidad de Buenos Aires

Leonardo Soares dos Santos
Universidade Federal Fluminense

Carlos Alberto Abaleron
Fundación Bariloche

César Henriques Matos e Silva
Universidade Federal da Bahia e UniJorge

Omar Alonso Urán
Universidad de Antioquia

Eduardo Alberto Cuscé Nobre
Universidade de São Paulo

Francisca Silvania de Sousa Monte
Universidade Federal do Ceará

Luiz Antonio Maciel de Paula
Universidade Federal do Ceará